

# MASTEROPPGAVE

Emnekode: BE304E

Navn på kandidat: Vegard H. Elvebakk

---

## Hybride Organisasjoner

*- hvordan innrettes økonomistyringen for  
å etterstrebe måloppnåelse*

---

Dato: 18.05.2016

Totalt antall sider: 77

## **Abstract**

The main theme of this study is Hybrid Organizations. The purpose is to reveal how a hybrid organization uses management control in order to strive for achievement. The main objectives are to see how these organizations plan their activities in order to strive for achievement and whether conflicting and ambiguous goals affects the achievement. Further more to see if the composition of different components makes these organizations complex and affects their accountability, and try to map different types of accountability. The theoretical foundation consists of two theoretical perspectives: accountability and design and mobilization.

The method consists of a comparative case study of three municipal enterprises in the municipality of Bodø in Nordland – Norway. The main empirical data consist of in-depth interviews of three respondents in each enterprise, this being the Chairman, CEO, and the Finance Manager.

The result the analysis showed a high use of formal control and is recognized by output control. Management control is affected by several factors regarding the environment, structure and technology. The results show how the design is created and how the enterprises use mobilisation to achieve wanted results. There are several types of accountability that can relate to the enterprises and which they recognize in their daily operations.

## **Forord**

Denne masteroppgaven skrives som en avsluttende del av mitt 2-årige masterstudium ved Handelshøgskolen, Nord Universitet. Oppgaven omfatter 30 studiepoeng og skrives på det fjerde og avsluttende semesteret. Min hovedprofil er økonomistyring og målet med oppgaven er å avdekke hvordan Hybride Organisasjoner innretter sin økonomistyring for å etterstrebe måloppnåelse.

Proessen med å skrive denne oppgaven har vært interessant og spennende. Proessen har vært lærerik og jeg har gjort meg mange gode erfaringer. For at oppgaven kunne gjennomføres har jeg vært avhengig av at respondenter har sagt seg villige til å stille opp og jeg vil rette en stor takk til samtlige respondenter i Bodø Havn KF, Bodø Spektrum KF og Stormen Konserthus KF, som har vært imøtekommende og åpenhjertig har delt sine betraktninger med meg.

Videre vil jeg rette en stor takk til min veileder Levi Gårseth-Nesbakk, førsteamanuensis ved Handelshøgskolen Nord Universitet, som gjennom hele prosessen har bidratt med konstruktive tilbakemeldinger og nyttige råd.

Mye av litteraturen innenfor dette fagområdet er på engelsk og det er etter beste evne forsøkt å oversette begreper og definisjoner til norsk. Eventuelle feil er uansett mine egne.

Handelshøgskolen, Nord Universitet

Bodø, 18.05.16

---

Vegard Hansen Elvebakk

## Sammendrag

Dagens offentlige sektor er preget av ulike organisasjonsformer og på grunn av et større forretningsmessige fokus har vi vært vitne til framvoksen av såkalte *hybride organisasjoner*. Hybride organisasjoner består gjerne av komponenter fra tre ulike sektorer: offentlig, privat og null-profit. Kommunal virksomhet som har dette forretningsmessige preget organiseres gjerne som kommunale foretak, og har gjerne et delt ansvar innen forretning og forvaltning. Her er kommunen øverste organ, og har delegert ansvaret for den daglige driften til et foretaksstyre og en daglig leder.

Hybride organisasjoner har blitt kritisert fra flere hold, blant annet er en del av kritikken knyttet til måloppnåelse. Flere parter har ulike agenda og dette kan føre til kompliserte, tvetydige og motstridende mål. Videre hvordan sammensetningen av ulike komponenter gjør organisasjonene komplekse og svekker deres responderingsplikt. Til slutt pekes det på hvordan slike organisasjoner potensielt kan være en fare for den offentlige sektor slik vi kjenner den i dag, både finansielt og kulturelt.

Dette har ført min problemstilling ”Hvordan innretter en Hybrid Organisasjon sin økonomistyring for å etterstrebe måloppnåelse?”. Denne studien vil ved hjelp av to teoretiske perspektiv ta for seg og forsøke å gi et svar på problemstillingen. Dette er også en naturlig avgrensning i studien, grunnet praktiske årsaker som tid. Ved hjelp av det første perspektivet, design og mobilisering, ønsker jeg å se nærmere på hvordan foretaket planlegger sin virksomhet mot måloppnåelse, og hvorvidt motstridende og/eller tvetydige mål påvirker måloppnåelsen. I det andre perspektivet, responderingsplikt, er målet å avdekke ulike forhold, relasjoner og dimensjoner av responderingsplikt.

For undersøke dette nærmere gjennomføres det en komparativ case-studie av tre kommunale foretak i Bodø kommune. Det ble gjennomført dybdeintervju med styreleder, økonomisjef og daglig leder i hvert foretak. Dette utgjør empiridelen av studien, som videre drøftes og analyseres i forhold til litteratur.

Empirien viser at foretakene er preget av en formell styring og planlegging. Foretakene er preget av å være svært budsjettorientert, både i planleggings- og oppfølgingsfasen. I forhold til måloppnåelse så anerkjenner foretakene en tilstedeværelse av forvaltnings- og

forretningsmessige mål. De opplever ikke at målene i særlig grad er motstridende, men derimot er komplementære. Foretakene opplever at de står ovenfor ulike restriksjoner, regulering og byråkrati. Dette blir veldig synlig når det kommer til finansering og investeringer. I tillegg må foretakene forholde seg til ulike byråkratiske prosesser.

Videre viser empirien at foretakene opplever et delt ansvar ovenfor kommunen, som også er eier, innbyggerne og kunder. Foretakene preges av et større kunde- og produktfokus på grunn av et økende krav til forretningsmessig drift. Foretakene anerkjenner et ansvar ovenfor byen og kommunens befolkning, men dette er preget av et kundesyn og krav fra foretakenes eier.

Økonomistyringen i foretakene preges av å være formell. Det vies mye tid til budsjett, både i forhold til forberedelse og oppfølging. Det rapporteres etter kommunale standarder og avviksrappoterer er svært sentralt. Årsaken kan finnes i foretakenes omgivelser, organisasjonsstruktur og teknologi. De operer i en presset økonomisk situasjon, påvirkes av politiske utskiftninger og en stadig med synlig forretningspreget konkurransesituasjon. Foretakene preges videre av desentralisering i den grad kommunen delegerer ansvar til foretakene. Strukturer er tydelig hierarkisk, og som fører til formell kontrollbruk. Foretakene preges i hovedsak av standardiserte produksjonsprosesser og dette gjøre det lettere å benytte output kontroll. Dette gjør det også lettere for kommunen å sammenligne sine foretak og institusjoner.

På grunn av de restriksjoner, reguleringer og byråkrati som foretakene påvirkes av oppstår det utfordringer. Foretakene opplever at kommunen ikke tilstrekkelig grad kompenserer for tjenester de kjøper av foretakene, og når årlig tilskudd ikke er tilstrekkelig fører dette til et større forretningsmessig fokus. Resultatet er form for kryss-subsidiering. Restriksjoner i forhold til finansiering skaper usikkerhet og fører at foretakene må tilpasse seg på andre måter.

Responderingsplikt, som innebærer den plikt folkevalgte har til å respondere ovenfor ulike instanser og situasjoner. Det kan også defineres som det å bli stilt til ansvar for noe. Det er i tidligere litertur definert ulike typer: profesjonell, byråkratisk, politisk og juridisk. Dette kommer til syne i foretakene også. De anerkjenner et ansvar ovenfor både kommunen, innbyggere og kunder. De to sistnevnte har i enkelte tilfeller blitt sett på en felles interessant. Dette kan skyldes det et større forretningsmessig fokus enn tidligere.

## Innholdsfortegnelse

<b>ABSTRACT</b>	<b>I</b>
<b>FORORD</b>	<b>II</b>
<b>SAMMENDRAG</b>	<b>III</b>
<b>1.0 INNLEDNING</b>	<b>1</b>
1.1 PROBLEMSTILLING	2
1.2 AVGRENSING	2
1.3 BEGREPSFORKLARINGER	3
1.4 OPPGAVENS OPPBYGGING	3
<b>2.0 TEORIGRUNNLAG</b>	<b>4</b>
2.1 ØKONOMISTYRING I HYBRIDE ORGANISASJONER	4
2.1.1 ØKONOMISTYRING	4
2.1.2 ØKONOMISTYRING I HYBRIDE ORGANISASJONER	4
2.1.3 ØKONOMISTYRING I PROFITTMAKSIMERENDE OG IKKE-PROFIT ORGANISASJONER	8
2.2 RESPONDERINGSPLIKT PERSPEKTIVET	12
2.2.1 RESPONDERINGSPLIKT	12
2.2.2 PRINSIPAL-AGENT TEORI	14
2.3 DESIGN OG MOBILISERING	15
2.3.1 ORGANIZATIONAL CONTROL	15
2.3.2 BETINGELSESTEORI	17
2.3.3 DESIGN OG MOBILISERING	19
<b>3.0 METODE</b>	<b>21</b>
3.1 FORSKNINGSDESIGN	21
3.2 INTERVJU	22
3.2.1 PLANLEGGING	22
3.2.2 GJENNOMFØRING	23
3.2.3 ETTERARBEID	23
3.3 STRATEGIDOKUMENTER OG VEDTEKTER	24
3.4 KRITIKK OG KRAV TIL EMPIRI OG METODE	24
3.5 FORSKNINGSETISKE BETRAKTNINGER	26
<b>4.0 BAKGRUNN</b>	<b>27</b>
4.1 KOMMUNALE FORETAK	27
4.2 STYRET I KOMMUNALE FORETAK	28
4.3 LOVER OG REGLER	28
4.3.1 KOMMUNELOVEN KAPITTEL 11	28
4.3.2 HAVNE- OG FARVANNSLOVEN	29
4.4 PRESENTASJON AV CASE-ORGANISASJONER	29
4.4.1 BODØ HAVN KF	30
4.4.2 BODØ SPEKTRUM KF	30
4.4.3 STORMEN KONSERTHUS KF	30

<b>5.0 EMPIRI</b>	<b>32</b>
<b>5.1 FORETAKETS MÅL</b>	<b>32</b>
<b>5.2 ØKONOMISTYRINGSTILTAK FOR MÅLOPPNÅELSE</b>	<b>33</b>
5.2.1 DIREKTE TILTAK	34
5.2.2 INDIREKTE TILTAK	36
5.2.3 ENDRING AV STYRINGSTILTAK	38
<b>5.3 ANSVARFORHOLD</b>	<b>39</b>
<b>5.4 RESULTATER SOM FØLGE AV STYRINGSTILTAK</b>	<b>40</b>
5.4.1 KRYSS-SUBSIDIERING	40
5.4.2 INTERESSEKONFLIKTER	42
5.4.3 OPPGJØR MED FORETAKSMODELLEN	46
<b>6.0 ANALYSE</b>	<b>48</b>
<b>6.1 ANALYSE UT FRA DESIGN OG MOBILISERING</b>	<b>48</b>
6.1.1 DESIGN OG MOBILISERING	48
6.1.2 ORGANIZATIONAL CONTROL	54
6.1.3 BETINGELSESTEORI	55
6.1.4 OPPSUMMERING	56
<b>6.2 ANALYSE UT FRA RESPONDERINGSPLIKT PERSPEKTIVET</b>	<b>57</b>
6.2.1 RESPONDERINGSPLIKT	57
6.2.2 PRINSIPAL-AGENT TEORI	59
<b>7.0 KONKLUSJON</b>	<b>62</b>
<b>REFERANSELISTE</b>	<b>64</b>
<b>VEDLEGG 1 INTERVJUGUIDE</b>	<b>69</b>

### Figurliste:

<b>Figur 1: Mål-middel modell</b>	<b>9</b>
<b>Figur 2: Foretakenes organisasjonsstruktur</b>	<b>29</b>
<b>Figur 3: Social Triangle</b>	<b>67</b>
<b>Figur 4: Relationships and mechanisms accountability</b>	<b>68</b>
<b>Figur 5: The minimum necessary contingency framework</b>	<b>68</b>

### Tabelloversikt:

<b>Tabell 1: Respondenttabell</b>	<b>24</b>
-----------------------------------	-----------

## 1.0 Innledning

I dagens offentlige sektor ser vi ulike organisasjonsformer basert på type virksomhet. Virksomheter som har et noe mer forretningsmessig preg førere til en *hybrid* organisasjonsform. En definisjon på en slik organisasjon er at den er sammensatt av komponenter fra tre ulike sektorer; offentlig, privat og null-profitt (André, 2010; Billis, 2010; i Grossi & Thomasson, 2015, 2). I følge Billis (2010; I Grossi & Thomassen, 2015, 2) ser vi nå en økning i organisasjoner med en form for hybridisering. I Norge kan vi se til kommunal sektor for å finne eksempler på slike organisasjoner. Kommunens virksomheter med et mer forretningsmessig preg organiseres gjerne som kommunale foretak (KF), hvor kommunestyret er øverste myndighetsutøver, men hvor den daglige driften er delegert til foretakets styre og daglige ledelse.

Hybride organisasjoner må forholde seg til flere parter som drar i ulike retninger. Dette kan føre til utfordringer når man skal vurdere måloppnåelse. Det kan være tvetydige og/eller motstridende mål forbunnet med varierte og pålagte oppgaver. Det viktig å belyse både eksterne og interne mål. For eksempel har hybride organisasjoner har ofte et forvaltningsansvar og da det naturlig at de eksterne målene er knyttet opp mot forvaltningen, men også mot inntektsvekst. Hybride organisasjoner må forholde seg til ulike reguleringer og restriksjoner som i stor grad kan være en påvirkende faktor, spesielt når det kommer til langsiktig planlegging. Utfordringene er blant annet knyttet til budsjetter, byråkrati og ulike parter som har ulike interesser. Samtidig kan virksomheten være avhengig av forretningsmessig drift for å oppfylle sin rolle som forvaltningsorgan, og dette kan skape en ubalanse i hvordan en jobber for å nå ønskede målsettinger.

Framvoksen av den hybride organisasjonsformen har ikke kommet uten kritikk. André (2010) og Billis (2010) argumenterer for at sammensettingen av ulike komponenter gjør organisasjonene komplekse og svekker deres responderingsplikt (Grossi & Thomasson, 2015, 2). Brandsen og Karré (2011) peker på ulike risikofaktorer som er forbunnet med hybride organisasjoner og hvordan slike organisasjoner potensielt kan utgjøre en trussel mot den offentlige sektor, både finansielt og kulturelt.



Den tradisjonelle responderingsplikt-modellen som bygger på er nært offentlig ettersyn av offentlige tjenester, blant annet gjennom parlamentariske debatter, lovgivende komiteer og andre demokratiske virkemidler, blir i følge Haque (2001: 71; i Grossi & Thomassen, 2015, 4) truet av overgangen til mer forretningsfokuserede organisasjonsmodeller. Grossi og Thomassen (2015, 14) argumenterer for at det ikke er det nåværende systemet som er problemet, men hvordan systemet blir brukt og hvordan responderingsplikt sikres innad i systemet og i de ulike prosessene. De mener responderingsplikt ovenfor de ulike målene, finansielle og offentlige, må sikres for å unngå avvik fra organisasjonens misjon og strategi.

## **1.1 Problemstilling**

**Hvordan innretter en Hybrid Organisasjon sin økonomistyring for å etterstrebe måloppnåelse?**

## **1.2 Avgrensing**

Denne oppgaven tar utgangspunkt i å se hvordan en hybrid organisasjon innretter om økonomistyring for å etterstrebe måloppnåelse. Oppgaven vil forsøke å gi et bilde av dette ved hjelp av responderingsplikt-perspektivet, og design og mobilisering.

Hybride organisasjoner har flere interessenter å forholde seg til, men disse blir ikke kartlagt i denne oppgaven på grunn av praktiske årsaker, blant annet tid til disposisjon. Fokuset blir se på ulike former og dimensjoner for responderingsplikt og ulike responderingsplikt-relasjoner.

Når det gjelder design og mobilisering vil fokuset være planleggingen og tvetydige/motstridende mål, som nevnt innledningsvis. Hvordan planlegger en hybrid organisasjon sin virksomhet med tanke på reguleringer, restriksjoner og byråkrati. Videre hvordan hybride organisasjoner etterstreber måloppnåelse når en må forholde seg til flere parter som er med på å sette ulike mål. Det er flere parter som setter agendaen og det kan være vanskelig å vite hvem man skal forholde seg til.

### **1.3 Begrepsforklaringer**

Her forklares begreper som ikke fremkommer i egne definisjoner i selve oppgaven.

#### **Hybrid Organisasjon**

en organisasjon som på vegne av det offentlige har et forvaltningsansvar, men som i tillegg innehar et forretningsmessig perspektiv.

#### **Foretak**

De kommunale foretakene som studeres, herunder Bodø Havn KF, Stormen Konserthus KF og Bodø Spektrum KF.

#### **Foretaksmodellen**

Referer til organisasjonsformen som de kommunale foretakene kjennetegnes etter.

#### **Forvaltnings- og forretnings drift**

Referer til de ulike oppgavene foretakene utfører. Forretningsmessig drift er gjerne oppgaver som innebærer tilbud og salg av en tjeneste eller et produkt. Forvaltningsmessig drift er oppgaver knyttet til forvaltning og kommunen, på en eller flere måter.

#### **Styringstiltak**

Kan være både direkte og indirekte. Er systemer eller verktøy som benyttes i foretakenes økonomistyring.

### **1.4 Oppgavens oppbygging**

Først presenteres et sammendrag av oppgaven. Videre kommer innledning, problemstilling, oppgavens avgrensning og begrepsavklaring. Kapittel 2 tar for seg oppgavens teoretiske grunnlag som omfatter to teoretiske perspektiver. Kapittel 3 tar for seg beskrivelse av metode. Kapittel 4 presenterer bakgrunnsinformasjon knyttet til kommunale foretak, lover og en kort presentasjon av Bodø havn KF, Bodø Spektrum KF og Stormen Konserthus KF. I kapittel 5 presenteres oppgavens empiri og funn. I kapittels 6 drøftes empiri opp mot de teoretiske perspektivene. Til slutt presenteres oppgavens konklusjon i kapittel 7.

## **2.0 Teorigrunnlag**

I dette kapittelet vil teorigrunnlaget som benyttes for å besvare oppgavens problemstilling presenteres. Dette innebærer en generell presentasjon av økonomistyring, og økonomistyring i ulike organisasjonstyper. Videre presenteres teorigrunnlaget i de to teoretiske perspektivene: responderingsplikt, og design og mobilisering.

### **2.1 Økonomistyring i Hybride Organisasjoner**

Her vil økonomistyring generelt presenteres. I tillegg presenteres økonomistyring i hybride organisasjoner, og forskjeller som finnes i profittmaksimerende og ikke-profitt organisasjoner.

#### **2.1.1 Økonomistyring**

David Otley (1995, 46) referer til Anthony (1965) sin klassiske definisjon av økonomistyring, som er ”prosessen som ledere forsikrer seg om at ressurser blir innhentet og forvaltet effektivt for å oppfylle organisasjonens mål”. Anthony oppfatning var at økonomistyring blir plassert imellom strategisk planlegging og operasjonell kontroll. Strategisk planlegging går ut på å sette mål på lang sikt og operasjonell kontroll dreier seg mer om å sikre at umiddelbare oppgaver blir gjennomført. Økonomistyring dreier seg om å linke disse to prosessene (Otley, 1995, 46).

#### **2.1.2 Økonomistyring i Hybride Organisasjoner**

Konseptet hybrid organisasjon innenfor offentlig forvaltning må først defineres. Populært kan man visualisere samfunnet som en trekant (fig. 3) med forskjellige sektorer eller domener i hvert av hjørnene, som består av ulike samspillmekanismer (Evers, 1990; Pestoff, 1992; Zijderveld, 1999; i Brandsen & Karré, 2011). De ulike hjørnene er definert som staten, samfunnet og markedet. Staten er ofte forbundet med hierarki, markedet bygger på frikonkurrans og samfunnet bygger på sosiale bånd. Hver sektor/domene reagerer ulikt hvis kvaliteten på et produkt eller tjeneste blir lavere. Van de Donk (2001; i Brandsen & Karré, 2011) har bygget videre på dette og lagt til tre dimensjoner som beskriver organisasjoner ut ifra offentlighet, profitt-fokus og formalitet. Modellen hans definerer også statlige, markeds- og samfunns organisasjoner. Statlige organisasjoner er formelle, offentlige og har ikke er

profitt fokus. Markedsorganisasjoner er private, formelle og profittfokuserte.

Samfunnsorganisasjoner private, uformelle og ikke profitt fokuserte.

De organisasjonene som Brandsen og Karré (2011) tar for seg i sin studie har sin opprinnelse fra de ulike hjørnene og har utviklet seg og beveger seg mot midten av trekanten, hvor de ulike karakteristikene av de tre forskjellige sektorene/domene mikses. Dette betyr at organisasjonene må kombinere profitt fokus med ikke-profitt fokus, offentlig og privat orientering samt formelle og uformelle trekk. Det er kombinasjonen av disse karakteristikene som har vært grobunn for kritikken og som har advart mot opprettelse av slike organisasjoner. Slike organisasjoner blir sett på som iboende, ustabile og de vil ha en negativ effekt på kvaliteten av de tjenestene som tilbys.

Grossi og Thomasson (2015) viser til et tradisjonelt responderingsplikt forhold mellom innbyggere og folkevalgte politikere. Det bygger på et vertikalt forhold som er basert på et hierarkisk system av offentlige verdier. Dette har tradisjonelt vært forholdet som har vært synlig før introduksjonen av hybride organisasjoner. Etter introduksjonen av disse organisasjonene har det blitt introdusert et horisontalt- og et kundeforhold (fig. 4). Det horisontale forholdet tar utspiller seg mellom den hybride organisasjonen og de folkevalgte politikere, mens kundeforholdet utspiller seg mellom innbyggerne og den hybride organisasjonen. Introduksjonen av disse nye forholdene fører til spørsmål om hvordan responderingsplikt blir sikret. Det vurderes slik at responderingsplikt i dag sikres gjennom markedsmekanismer. Videre blir spørsmålet hvorvidt et system som baseres seg på markedsmekanismer kan sikre responderingsplikt i hybride organisasjoner eller om det er behov for et nytt system som sikrer at offentlige verdier blir tatt høyde for i et horisontalt- og kundeforhold.

### **København Malmø Havn (KMH)**

Grossi og Thomasson (2015) har i sin studie av København Malmø Havn (KMH) tatt utgangspunkt i to av de tre nevnte forholdene. De velger å se bort ifra kundeforholdet. Det første forholdet de fokuserer på det horisontale forholdet mellom eierne og KMH. Dette forholdet er regulert av "the swedish company act" og avtaler gjort mellom eierne. Eierne kan kun anvende de styringssettmekanismer som er gitt i "company act". Dette er for eksempel bestemmelse av styresammensetting, valg av revisor, deltagelse på generalforsamling, og via forsamlingen bestemme vedtekter foretaket må følge. Det andre forholdet de fokuserer på er

det vertikale forholdet mellom de folkevalgte politikerne og innbyggerne som karakteriseres av demokratiske mekanismer. Gjennom demokratiske valg har innbyggerne i København og Malmø mulighet til å holde sine politikere ansvarlig for de valg som foretas. Det tredje forholdet, som ikke blir fokusert på, tar for seg kundeforholdet. Dette forholdet utspiller seg mellom KMH og det ulike aktørene som inngår et kundeforhold med KMH. Årsaken til at dette ikke fokuseres på grunn av type aktører. Det er i hovedsak selskaper, private og offentlige, som er KMH sine kunder. Den individuelle innbygger har ikke et klart kundeforhold til KMH.

Grossi og Thomasson (2015) forsøker først å svare på ”hvem er ansvarlig ovenfor hvem og for hva er de ansvarlige for”. I det horisontale forholdet er KMH ansvarlige ovenfor sine eier, både offentlige og private, gjennom styringssettsystemet. Det fokuseres på finansielle tall og mål og dette betyr at i den grad eierne kan holde KMH ansvarlige er begrenset til finansiell prestasjon. Resultatene støtter forutsetningen om at kombinasjonen av ulike og ofte konfliktskapende mål er en utfordring i hybride organisasjoner (Romzek, 2000; Van Ham & Koppenjan, 2002; Watson, 2003; i Grossi & Thomasson, 2015, 13). De finansielle prestasjonene er også noe eierne kan kommuniseres til innbyggerne, skulle de ønske dette. På grunn av at eiernes kunnskap i hovedsak er knyttet til en finansielle ytelsen vil dette påvirke det vertikale forholdet mellom eierne og innbyggerne.

### **Sosiale virksomheter**

I lys av en mer markedsfokusert offentlig sektor har også spørsmål til hvorvidt dette er en utfordring for responderingsplikt også dukket opp. I en studie som tar for seg styresett i ”sosiale virksomheter” har Ebrahim, Battilana & Mair (2014) sett på to ulike former for hybride organisasjoner, differensierte og integrerte, og det de mener er de to hovedutfordringene knyttet til styresett slike organisasjoner møter: responderingsplikt i forhold til todelte målsettinger og responderingsplikt til flere prinsipale interessenter.

Offentlig sektors gradvise overgang til en mer markedsfokusert organisering kan illustreres gjennom fremveksten av såkalte ”sosiale virksomheter”. Dette er virksomheter som gjennom bruken av ulike markedsmekanismer har et ”sosialt oppdrag” (Mair & Marti, 2006; Kerlin, 2009; Santos, 2012; i Ebrahim et al., 2014).

I sin studie referer de til *mission drift*. Dette er en risiko som er forbundet med sosiale virksomheter ved at de står i fare for å miste tilknytningen til sitt sosiale oppdrag på grunn av økende anstrengelser knyttet til profittmaksimering (Fowler, 2000; Jones, 2007; Weisbrod, 2004; i Ebrahim et al, 2014). De mener sosiale virksomheters styresett møter utfordringer når det gjelder balanseringen av sosiale aktiviteter og forretningspreget virksomhet. De ser på responderingsplikt i lys av en funksjon i en organisasjons styresett. Hva er organisasjonen ansvarlig for og hvem er den først og fremst ansvarlig ovenfor (Behn, 2003; Ebrahim, 2010; Kearns, 1996; Mulgan, 2000; Najam, 1996; O'Neill, 2002; i Ebrahim et al., 2014).

Sosiale virksomheter er ansvarlige for både sitt sosiale oppdrag og profittmaksimering. Selv om det ligger i deres nature å jobbe mot begge målene er det ikke nødvendigvis slik at målene er komplimentære (DiMaggio, 2002; Ebrahim & Rangan, 2010; Paton, 2003; i Ebrahim et al., 2014). Sosiale virksomheter er også ansvarlige ovenfor flere prinsipale interessenter. Ulike interessenter har ulike interesser og dette kan føre til konflikter. Dette er ikke en enkel prinsipal-agent situasjon hvor styresettets hovedproblem er å påse at ledere utfører prinsipals interesser. Dette er en kontekst hvor ulike prinsipaler har ulike interesser og hvor enkelte kan påvirke agenten og andre ikke Dalton et al., 2007; Eisenhart, 1989; Jensen & Meckling, 1976; Przeworski et al., 1999; Freeman, 1984; Mitchell et al., 1997; i Ebrahim et al., 2014).

### **Kritikk av hybride organisasjoner**

Brandsen & Karré (2011) tar i sin studie opp kritikk av hybride organisasjoner og at de utgjør en risiko for offentlig sektor, både finansielt og kulturelt. De mener kritikken i hovedsak kommer fra teoretiske antagelser eller spesifikke case-studier og har igjennom sin egen studie, et større forskningsprosjekt i Nederland som tar for seg flere sektorer, ikke funnet noen systematiske bevis som underbygger kritikken. Dere studie bygger på hybride organisasjoner som kombinerer både den funksjonelle og den forretningsmessige delen av en organisasjon. De never blant annet offentlige organisasjoner som har likehetstrekk med forretningsvirksomheter og kommersielle selskaper som leverer offentlige tjenester som eksempler på hybride organisasjoner (Rainey, 1997; i Brandsen & Karré, 2011).

I sin studie har Brandsen og Karré (2011) identifisert tre hovedtyper risiko som er forbundet med hybride organisasjoner: finansiell, kulturell og politisk. Utdyper vi hvert punkt så sier finansiell risiko at hybride organisasjoner vil føre til store tap av offentlige midler, enten indirekte gjennom urettferdig konkurranse eller direkte gjennom investeringer i

risikoprojekter. Den kulturelle risiko bygger på tap av den karakteristikken som kjennetegner offentlig sektor. Den politiske risikoen bygger på statens manglende effektive kontroll over organisasjoner som blir hybride. Den finansielle risikoen går ut på at hybride organisasjoner forstyrrer markedet det operer i ved å blant annet benytte deres offentlige finansiering til å subsidiere kommersielle aktiviteter, som fører til en urettferdig konkurransesituasjon, og videre til ineffektivitet på bekostning av skattebetalerne. I følge funnene viser blant annet en analyse av regnskapet til spesifikke organisasjoner og en analyse av markedet innenfor de forskjellige sektorene at det ikke foreligger noen sterke bevis på at dette faktisk skjer (Brandsen og Karré, 2011).

Det er blitt forespeilet at siden hybride organisasjoner må tilfredsstille ulike og motstridene typer etterspørsel så vil dette føre til situasjon hvor det oppstår kulturelt kaos. Dette er noe som Jacobs (1994; i Brandsen og Karre, 2011), i en annen kontekst, referer til som ”*monstrous moral hybrids*”. Dette baserer seg på konkurrerende ekstern etterspørsel, som uttrykker forskjellige verdier, direkte påvirker den normative tankegangen til de ansatte. Resultatene fra studien er litt blandet. Det viser seg at topp- og mellomledelse kan man til en hvis grad finn noen bevis som underbygger dette, blant annet at de følte et større press og sto ovenfor vanskeligere avveininger.

### **2.1.3 Økonomistyring i profittmaksimerende og ikke-profitt organisasjoner**

Et annet ord for ikke-profitt organisasjoner er ideelle organisasjon. Dette er organisasjoner som ikke har profittmaksimering som sitt fokus. Det finnes ikke eiere som krever avkastning på innskutt kapital og er etablert med den hensikt å realisere et formål av ikke-økonomisk art (Nissen, 2009).

Nissen (2009) beskriver hvordan ulike sektorer i samfunnet kan illustreres ved å se på forholdet mellom mål og middel. Mål uttrykker organisasjonens primære formål og middel sier noe om hva som skal til for at organisasjonen skal nå sine mål. Forholdet illustreres i tabell 1

Sektor	Mål	Middel
<b>Privat sektor</b>	Tjene penger (profittmaksimerende)	Aktivitet som bidrar til virksomhetens inntjening
<b>Offentlig sektor</b>	Aktiviteter til beste for innbyggerne	Penger - Politisk omfordeling av skatteinntekter
<b>3. sektor (Ideelle organisasjoner)</b>	Aktiviteter til beste for organisasjonens formål	Penger - Medlemskontingenter - Gaver og bidrag - Egne inntektsaktiviteter - Offentlige tilskudd

Tabell 1, Mål-middel modell (Nissen, 2009)

Offentlig virksomhet har vesentlige forskjeller fra privat forretningsvirksomhet. I offentlige virksomheter står ikke profitt maksimering og høyest mulig avkastning til eiere i sentrum. Mauland og Mellemvik (2004) sier at målsettingen i offentlige virksomheter er å realisere velferdspolitiske og samfunnsmessige mål innenfor det tjenesteområdet organisasjonen har ansvar for, og innenfor de inntektsrammer som disponeres. Offentlige virksomheter har et ansvar for tilby ulike varer og tjenester ovenfor befolkningen. Finansieringen av de offentlige virksomheten kommer i hovedsak fra skatter og avgifter og resultatet av dette er behovsdekning eller velferdsvirkning. Tradisjonelt så skiller vi i offentlige virksomheter mellom forvaltnings- og forretningsvirksomhet. Dette skille går i hovedsak ut på om brukerne betaler for varer og tjenester (forretningsvirksomhet) eller om dette er finansiert gjennom skatte- og avgiftssystemet (forvaltningsvirksomhet) (Jensen, 2007, 23-24).

I følge Jensen (2007) er det vanlig å dele utvikling av offentlig styring og styringsmetoder inn i tre deler. Den første er styring og planlegging. Her skjer styring, ledelse og administrering gjennom politiske og administrative system som er utviklet for dette formålet. Den andre delen er myndighetsutøvelse og omfatter blant annet politiet, rettsvesenet og forsvaret. De to første delene er i hovedsak basert på lover og regelverk. Den tredje delen dreier som om produksjon av varer eller tjenester. Her finnes det også lover og regler, men er i større grad



basert på budsjetter, virksomhetsplaner, personalutvikling, utdanning og ledelsessystemer (Jensen, 2007, 24).

Mellemvik et al. (2010) presenterer forskjeller på privat og offentlig økonomistyring drøftet ut i fra tre perspektiver: økonomi, produksjon og styring.

### **Økonomisk perspektiv**

Det økonomiske perspektivet tar opp overskuddsmålsetting og sammenhengen mellom inntekter og produksjon. Private organisasjoner vil som regel benytte økonomisk overskudd som en sentral målsetting. De offentlige organisasjonene vil derimot sikre best mulig tjenestetilbud innenfor sitt området. Selv om en definert måling av kostnader er interessant for offentlig sektor, vil måling av overskudd knyttet til offentlig sektors produksjon være relativt uinteressant. Private organisasjoner benytter det økonomiske overskuddet som et viktig parameter for å utforme styringssystemer for å etterstrebe måloppnåelse.

Offentlige organisasjoners inntekter reflekterer gjerne ikke virksomhetens prestasjoner da finansieringen i hovedsak kommer fra skatteinntekter. I privat sektor, hvor inntekten kommer fra markedet, vil inntekten representere den verdien kunden setter på varen eller tjenesten og det vil i større grad påvirke brukers privatøkonomi sammenlignet med offentlig sektor. Hvordan organisasjonen finansieres vil også påvirket organisasjonens forhold til resultatet. Privat sektor etterstreber et positivt resultat da dette betyr at produksjonen har skapt en merverdi og at markedet verdsetter deres vare eller tjeneste. For offentlig sektor kan et positivt resultat ha en helt annen betydning. Det kan for eksempel bety at de økonomiske resurser som er stilt til disposisjon ikke er benyttet eller at det har krevd mindre resurser enn først antatt. Dette kan føre til kritiske spørsmål om hvorvidt tjenesten ikke er tilfredsstillende levert (Mellemvik et al., 2010, 67-69).

### **Produksjonsperspektiv**

Produksjonsperspektivet tar opp hvilken type produksjon offentlig sektor har ansvaret for og hvilke reguleringen som er knyttet til produksjonen. Organisasjoner i privat sektor har stor frihet til selv å avgjøre hva som skal produseres, fastsette pris og velge marked, dette til tross for at de også påvirkes av ulike lover og forskrifter. I offentlig sektor er det motsatte ofte tilfellet. Staten har gjennom lovgivninger og fastsatt oppgaver og ansvarsforhold og hvilke minimumskrav som stilles til ulike varer og tjenester. Offentlig sektors produksjon består ofte av tjenester, ikke fysiske varer og dette kan medføre utfordringer når det gjelder

måloppnåelse. Det er vanskelig å definere entydige mål for kvantum og kvalitet og aktiviteten i offentlig sektor preges av dårlige kunnskap om hva som faktisk påvirker de enkelte aktiviteten. I tillegg er mange aktiviteter gjensidig avhengig av hverandre. I privat sektor er ikke disse utfordringene like relevante da de tjenester som tilbys omsettes i marked og kunden kan selv om de ønsker å kjøpe eller ikke (Mellemvik et al., 2010, 70-72).

### **Styringsperspektiv**

Styringsperspektivet diskutere organiseringen og styringen av produksjonen. Styringen i offentlig sektor er politisk, og dette på tross av at produksjonen er preget profesjonelle og spesialiserte aktører. Den formelle styringen innehar brukerne av tjenestene i form av sin stemme og gir politiskere ansvar for å ivareta deres ønsker på best mulig måte. Privat sektor er forskjellig i den forstad at de styrende (styremedlemmer og liknende) skal besitte kunnskaper om bedriftens produksjon og marked (Mellemvik et al., 2010, 72-73).

### **Kryss-subsidiering**

Offentlige organisasjoner kan i enkelte tilfeller være et offer for kryss-subsidiering. En måte kryss-subsidiering kan beskrives er en situasjon hvor inntekter til en virksomhet som stammer fra et marked benyttes til å subsidiere virksomheten i et annet marked. Et eksempel kan være offentlige foretak som utnytter ledig kapasitet til å tilby sine tjenester i et marked (Melby & Ongre, 2005)

”Vil en foreslått prisstruktur for et selskap som tilbyr ulike varer urimelig favorisere konsumenter av en vare på bekostning av konsumenter av en annen, med andre ord, vil denne prisstrukturen resultere i en kryss-subsidiering?”. Dette er et spørsmål som Faulhaber (1975) stiller i sin studie som tar for seg prising i offentlige selskaper.

Faulhaber (1975) benytter en jernbaneselskap som knytter to storbyen sammen som et eksempel. I tillegg tilbyr selskapet sine tjenester til en landsby som ligger midt i mellom storbyene. Selskapets inntekter knyttet til denne stasjonen overgår de ekstra kostnadene som påløper, for eksempel knyttet til billetter og stasjonsrelaterte oppgaver, men ikke de kostnadene som påløper i forbindelse med skinner, togsett og signalisering. Resultatet av dette kan ses på som en kryss-subsidiering, da landsbyen ikke betaler ”sin del” av felleskostnadene.

### **Ytelsesmål: null-profitt vs. privat sektor**

Speckbacher (2003) peker i sin studie på vanskeligheten for null-profitt organisasjoner å definere en primær interessegruppe. Forskjellig fra profittmaksimerende organisasjoner som vanligvis har eier som den viktigste interessenten. Null-profitt organisasjoner er bygget opp rundt en misjon eller formål som ikke lett kan måles og som påvirker mange. Dette er i følge Speckbacher (2003) en årsak til at ytelsesmål og styring forbundet med privat sektor ikke, enkelt, kan overføres til null-profitt organisasjoner.

## **2.2 Responderingsplikt Perspektivet**

Accountability begrepet lar seg ikke lett oversette til norsk. Oversatt direkte blir accountability til ansvarlighet, men accountability dreier seg om mer enn dette. Gårseth-Nesbakk & Kjærland (2015) benytter begrepet *responderingsplikt*, som innebærer en plikt de folkevalgte har til å respondere ovenfor ulike instanser og i ulike situasjoner. I denne oppgaven vil responderingsplikt bli brukt når accountability perspektivet omtales.

### **2.2.1 Responderingsplikt**

Tradisjonelt har begrepet responderingsplikt reflektert det å måtte rapportere for sine handlinger (Mulgan, 2000; i Gårseth-Nesbakk & Kjærland, 2015, 150). En definisjon på responderingsplikt som Grossi & Thomasson (2015) presenterer er å bli stilt til ansvar for sine handlinger. Videre forutsettes det at den personen som blir stilt til ansvar anerkjenner autoriteten eller retten til den personen som holder den ansvarlige til ansvar (Broadbent et al., 1996; Gray & Jenkins, 1993; Sinclair, 1995; i Grossi & Thomasson, 2015, 3).

Responderingsplikt dreier seg også om å dele informasjon på tvers av personer og organisasjoner. For at denne prosessen skal fungere på en god måte er det viktig at det foreligger åpenhet rundt disse organisasjonene eller personens prestasjoner (Bovens, 2005; Mulgan, 2000; i Grossi & Thomasson, 2015, 3)

Hvordan vi definerer responderingsplikt varierer og innenfor teoretisk forskning har ulike disipliner forskjellige tolkninger av responderingsplikt. Innenfor revisjon ses responderingsplikt som en finansiell eller numerisk situasjon. Innenfor politisk forskning og jus ses responderingsplikt henholdsvis som politiske imperativer og konstitusjonelle avtaler. Filosofer ser ofte behandler responderingsplikt som en undergruppe av etikk. Det å skulle sikre responderingsplikt handler om en felles forståelse av hvordan begrepet presenteres

(Sinclair, 1995, 221). Et responderingsplikt forhold forutsetter enighet om hva som er en akseptabel ytelse (Day & Klein, 1987; Stewart, 1984; i Sinclair, 1995, 221).

Responderingsplikt blir formet av sosiale normer og involverer sosial konsensus om hva som er ansett som god oppførsel og akseptabel ytelse (Day & Klein, 1987; i Sinclair, 1995, 221).

Hvordan responderingsplikt avhenger av ideologi, motiver, språk og tid (Sinclair, 1995, 221).

### **Responderingsplikt i offentlig sektor**

Responderingsplikt innenfor offentlig sektor handler om å sikre innbyggernes interesser.

Dette systemet bygger på et prinsipal-agent forhold hvor innbyggerne er prinsipalen og at staten er agenten (Barberis, 1998; Mulgan, 2000; i Grossi & Thomasson, 2015, 3).

Innbyggerne har delegert ansvar for offentlige tjenester til regjeringen og folkevalgte politikere styrer de offentlige organisasjonene og kontrollerer de som jobber der (Hodge & Coghill, 2007; i Grossi & Thomasson 2015, 3). For å kunne definere hvem som er prinsipal og hvem som er agent må det stilles spørsmål til hvem som er ansvarlig for hva (Bovens 2009; i Grossi, 2012, 480, edit). Dette har ført til diskusjon rundt responderingsplikt ovenfor interessenter som står utenfor organisasjonen og i forskjellige nivåer innad i organisasjonen, interne forhold (Deleon, 1998; Romzek & Dubnick, 1987; i Grossi, 2012, 480, edit).

Responderingsplikt varierer ut ifra kontekst og en kan skille mellom ekstern og intern responderingsplikt (Grossi & Thomasson, 2012; i Grossi, 2012, 480, edit).

Responderingsplikt må justeres både når det kommer til type organisasjon og for hva organisasjonen er ansvarlig for (Roberts & Scapens, 1985; Romzek & Dubnick, 1987; i Grossi, 2012, 480, edit).

### **Former for responderingsplikt**

Responderingspliktssystemet i offentlig sektor består av hierarkiske og vertikale forhold, i tillegg til forskjellige typer responderingsplikt: byråkratisk, juridisk, profesjonell og politisk (Bovens, 2005; Greiling & Spraul, 2010; Mulgan, 2000; Romzek & Dubnik, 1987; i Grossi & Thomasson, 2015, 3-4). *Byråkratisk responderingsplikt* tar for seg forholdet mellom ledere og underordnede i regjeringen. *Juridisk responderingsplikt* omfatter de lover og regler som regjeringen og de offentlige tjenesteyterne må forholde seg til. *Profesjonell responderingsplikt* er en den kontrollen som skjer mellom likesinnede. *Politisk responderingsplikt* referer til forholdet mellom folkevalgte politikere og innbyggerne.

Essensen av responderingsplikt i offentlig sektor bygger på disse fire typene responderingsplikt og at responderingsplikt eksisterer gjennom vertikalt forhold (Bovens,

2005; i Grossi & Thomasson, 2015, 4). Responderingsplikt blir ikke lenger hensyntatt kun gjennom vertikale forhold, men også gjennom horisontale forhold som er basert på markedsmekanismer og som vurderes ut ifra finansielle måltall (Hodges, 2012; Shaoul et al., 2012; Willems & Van Dooren, 2012; i Grossi og Thomassen, 2015, 4).

Gårseth-Nesbakk og Kjærland (2015, 150-151) peker også på ulike typer responderingsplikt; ledelsesorientert, politisk orientert, rettet mot allmennheten, profesjonsorientert og personlig. Sinclair (1995; i Gårseth-Nesbakk & Kjærland, 2015, 150) sier at de ulike typene ikke trenger å oppstå hver for seg, men gjerne samtidig.

### **2.2.2 Prinsipal-agent teori**

I standardiserte prinsipal-agent modeller er den underliggende forutsetningen å benytte stereotypisk opportunistisk agentteori, som forklares av asymmetrisk informasjon (Niskanen, 1971; Ross, 1971; Vaubel, 2006; i Elsig, 2010, 498). Agenter forventes å følge sin egeninteresse, som er i større grad påvirket av byråkratiske mandater og personlige interesser (Dunleavy, 1991; i Elsig, 2012, 498).

Det argumenteres for at et firma er et senter for komplekse kontrakter, skrevne og uskrevne, mellom ulike parter og at ulike interesser, og avtalefestede ordninger mellom ledelsen og eiere genererer agentkostnader (Alchian & Demsetz, 1972; Jensen, 1983; Jensen & Meckling, 1976; i Pepper & Gore, 2012, 1047). Agentkostnader referer til kostnaden knyttet til potensielle interessekonflikter mellom prinsipal og agent. Jensen og Meckling (1976; i Pepper & Gore, 2012, 1048) definerer agentkostnader som summen av utgifter knyttet til overvåkning prinsipalen har, bindingsutgifter agenten har, og det residuale tap av velferd som prinsipalen opplever som følge av ulike interesser til prinsipal og agent. De underliggende antagelsene er, at organisasjoner er profittmaksimerende, at agenter er rasjonale og *rent-seeking*, og at agenter økonomisk motiverte. Videre antas det at prinsipalen er risikonøytral, da eiere selv kan balansere sin portefølje, og at agenten har en form for risikoaversjon på grunn av de økonomiske effektene som følge av kontraktsforholdet.

Prinsipal-agent kategorier stammer fra virkelige situasjoner hvor insentivstrukturen, med utgangspunkt i forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, prøver å forklare hvorfor ulike arbeidsoppgaver blir gjennomført eller ikke. En løsning på prinsipal-agent problemet kan for

eksempel være lederen i en bedrift eller en enhet, som har kontroll over input i en produksjonsprosess, og hvor lederen eller enhet får en belønning for utført jobb (Milgrom & Roberts (1992); Coletta & Feaver, 2006; i Coletta, 2013, 4).

### **Prinsipalens side**

I senere forskning har fokuset skiftet mot prinsipalens side av denne prinsipal-agent ligningen ved å undersøke effekten avvikende interesser mellom prinsipaler (Lyne et al., 2006; i Elsig, 2010, 498). Spesielt blir agentautonomien påvirket hvis prinsipalen mangler konsensus om mandater og ikke kan bli enige om kontroll mekanismer. Thompson (2006; i Elsig, 2010, 498) oppdaget delegeringskostnader i forbindelse med prinsipalens oppførsel. Disse kostnadene var et resultat av for lite ressurser til utførelse av oppgaver, mangels på konsensus og uklare mandater, og til slutt opportunistisk oppførsel hos enkelte prinsipaler for å hindre agents oppgaver. Videre foreslår Gutner (2005; i Elsig, 2010, 498) at hvis prinsipalene delegerer motstridende oppgaver så påvirker dette agentens ytelse negativt. Dette sender uklare signaler og fører til dårlige prestasjoner.

Hvis man forsøker å se ting fra agentens side så vil graden av autonomi i stor grad være påvirket av mandatet som tildeles og hvordan kontrollmekanismer blir designet. Dette vil variere med tanke på hvilke oppgaver som skal utføres og en hvis grad vil falle naturlig. Graden av autonomi kan være ulik, men det er også viktig å fastsette hvordan agenter skal tolk sitt mandat og definere sin rolle. Forståelsen av hvordan agenter tolker sitt mandat er viktig med tanke på å forstå hvordan agenter benytter ulike tilnærminger for å bruke sin autonomi (Elsig, 2010, 498).

## **2.3 Design og Mobilisering**

I dette kapittelet presenteres teorigrunnlag for det andre teoretiske perspektivet. Dette omfatter organizational control, betingelsesteori, og design og mobilisering.

### **2.3.1 Organizational Control**

En organisasjons kontrollsystem består i hovedsak av en prosess som består av overvåking, evaluering og belønning. En organisasjon kan velg å anvende det kontrollsystemet den selv mener er egnet, ut ifra spesielt spesifiserte vilkår (Ouchi, 1977, 99).

En organisasjon kan kontrollere forskjellige deler av sin virksomhet. Det kan være input, output eller produksjonsprosessen. Hvilken del som er hensiktsmessig å måle er avhengig av to ting; for det første hvor lett det er å måle input og output, og for det andre hvor godt vi forstår årsak-virkningssammenhengen. Variasjonen er stor i organisasjoners evne til å kontrollere forskjellige deler av sin virksomhet, noe som også påvirker styringen (Forelesning, Gårseth-Nesbakk, 2015)

Kontrollsystemer kan anses for å være basert på overvåking og evaluering av atferdskontroll eller output-kontroll, som er et resultat av atferden (Ouchi, 1977, 97). For å kunne anvende atferdskontroll må organisasjonen besitte informasjon og enighet om "means-ends" relasjoner (produksjonsprosessen). Prosessen hvor input blir omgjort til output må være kjent før ledere kan oppnå rasjonell kontroll. Rasjonell kontroll oppnås ved å overvåke og veilede atferden til sin underordnede (Ouchi, 1977, 97). Selve prosessen hvor omgjøring av input til output er ikke like sentral når vi snakker om output-kontroll. Det er fokus på pålitelige og gyldige mål for ønskede outputs (Ouchi, 1977, 97).

Når organisasjoner vokser øker også antallene av hierarkiske nivåer i organisasjonen. Dette kan i følge Williamson (1971) og Evans (1975) føre til et kontrolltap (Ouchi, 1977, 99). Organisasjonens reaksjon på dette kontrolltapet vil være å gå fra atferdskontroll til output-kontroll for å minimere tap av kontroll. Når organisasjonen vokser vil dette også føre til horisontal differensiering i form av nye divisjoner eller avdelinger, hver med sitt eget spesialiseringsfelt. Denne horisontale differensieringen gjør det vanskeligere å sammenligne ytelsesmål, spesielt under atferdskontroll. Output-kontroll kan gjøre det lettere for organisasjonene å sammenligne ytelsesmål, for eksempel med å fokusere på sammenhengen mellom profitt og kostnader. Horisontal differensiering kan også ha motsatt effekt på en organisasjon. På grunn av hver avdelings differensiering og spesialisering vil ledere i store organisasjoner gjerne fokusere på en enkelt avdeling. Dette gjør atferdskontroll mer fordelaktig. Organisasjonens struktur påvirker bruken av atferdskontroll og output-kontroll (Ouchi, 1977, 99).

Ouchi (1977, 98) peker i sitt rammeverk på situasjoner hvor den kan være vanskelig å anvende både output- eller atferdskontroll. Årsaken til dette er at output ikke kan måles og at produksjonsprosessen ikke er kjent. I følge Ouchi (1977, 99) er ritualisert kontroll det eneste alternativet i en slik situasjon, og kan sammenlignes med en situasjon hvor ingen læring kan

finne sted. På grunn av dette vil den formen for kontroll som anvendes være støttet av ritualer fremfor rasjonelle analyser (Meyer & Rowen, 1976; i Ouchi, 1977, 98). Weick (1976; i Ouchi, 1977, 98) sier at disse ritualene kan fremstå som rasjonelle og legitimerer derfor aktiviteter i organisasjoner som fremstår som løst koblet. Organisasjoner som kjennetegnes av ritualer har en tendens til å være avhengig av seleksjonsprosessen som sitt eneste verktøy for effektiv kontroll (Ouchi, 1977, 98).

### **2.3.2 Betingelsesteori**

Det er relativt stor oppslutning om at det ikke finnes noe ”universelt beste” design for et økonomistyringssystem, men at alt er avhengig av ”situasjonsfaktorer” (Otley, 1980, 416).

På 1960-tallet undergikk organisasjonsteori en stor omveltning som ledet til utviklingen av en gjennomgående betingelsesteori (fig. 5) (Otley, 1980, 416). Innenfor økonomistyring sier betingelsesteori at det ikke finnes noen universelt akseptert økonomistyringssystem som passer for alle organisasjoner, men at valg av styringsteknikker vil være avhengig av omgivelsene den spesifikke organisasjon befinner seg i (Otley, 1980, 413). Dette betyr at betingelsesteori må identifisere spesifikke aspekter ved et styringssystem som kan assosieres med definerte omstendigheter og som demonstrer en korrekt match (Otley, 1980, 413).

Konflikter mellom ulike empiriske resultater som ikke passer inn i et enkelt rammeverk har vært en av faktorene hatt stor innflytelse på utvikling av betingelsesformuleringen innenfor økonomistyring. Ulike konsepter som teknologi, organisasjonsstruktur, og omgivelser bidrar til å forklare hvorfor økonomistyringssystemer er forskjellige i ulike situasjoner (Otley, 1980, 414). Den andre store faktoren har vært den tidlige utviklingen av betingelsesteori for organisasjoner.

Innenfor økonomistyring er produksjonsteknologi den enkleste og mest brukte betingelsesvariabelen. Ulike produksjonsteknikker er en faktor som i lang tid har påvirket design av interne økonomistyringssystemer. Produksjonsteknologi har en viktig effekt på hvilken regnskapsinformasjon som kan fremskaffes og senere tids arbeid har anerkjent andre aspekter med teknologi som har en effekt på informasjonen som bør fremskaffes for å sikre effektiv ytelse. Piper (1978, i Otley, 1980, 415) peker på kompleksiteten av oppgaver en organisasjon står ovenfor er relevant for å definere korrekt finansiell struktur. Daft &



MacIntosh (1978, i Otley, 1980, 415) peker på variasjonen av oppgaver en organisasjon utfører som en faktor som påvirker design av økonomistyringssystemer (Otle, 1980, 414-415).

Graden av selvstendighet som eksisterer i en organisasjon er en funksjon av både organisasjonsstruktur og teknologi, hvor organisasjonsstrukturen blir påvirket, men ikke bestemt av teknologi (Child, 1972; i Otley, 1980, 415). Både organisasjonsstruktur og teknologi har en viktig effekt på hvordan økonomistyringssystemer fungerer.

Omgivelsene er også en faktor som nevnes når en skal forklare bruken av regnskapsinformasjon. Khandwalla (1972; i Otely, 1980, 415) undersøkte hvilken effekt ulike konkurransesituasjoner en organisasjon står ovenfor har på bruken av økonomistyring og konkluderte med at hvor sofistisert økonomistyringssystemer var ble påvirket av hvor intens konkurransesituasjonen deres var. Videre hadde ulike typer konkurranse, som pris, markedsføring eller produkt, veldig forskjellig påvirkning på bruken av økonomistyringssystemer i produksjonsbedrifter (Otley, 1980, 415).

Otley (1980, 421) presenterer en rammeverk (fig. 3) som minimum kreves for å studere design av økonomistyringssystemer. Betingelsesvariabler anses for å være utenfor organisasjonens kontroll, selv om enkelte organisasjoner kan forsøke å påvirke enkelte eksogene variabler, som for eksempel statlige reguleringer. De variablene som organisasjoner kan kontrollere anses ikke for å være betingelsesvariabler, men som en del av organisasjoners kontrollmekanismer. Organisasjoner tilpasser seg betingelsene ved å tilpasse de variablene som kan kontrolleres slik at de forhåpentligvis fører til effektiv ytelse (Otley, 1980, 422).

Chenhall (2003) går igjennom de siste 20 års forskning innenfor betingelsesbasert forsinking. Den konvensjonelle betingelsesbaserte tilnærmingen til forskning antar at økonomistyringssystemer er tilstede for hjelpe ledere til å nå organisasjonens mål. Videre at det korrekte økonomistyringssystemet vil påvirkes av konteksten det operer i. Chenhall (2003) ser på de ulike kontekstuelle variablene hvordan de historisk har utviklet seg innenfor litteraturen. Dette innebærer forholdet mellom organisasjonen og de eksterne omgivelsene, teknologi, struktur, og størrelse. Videre undersøkes strategi. Til slutt undersøkes nasjonal kultur i forhold til design av økonomistyringssystemer.

Chenhall (2003) summerer funn i forskningen knyttet til de ulike variablene. Usikkerheten i de eksterne omgivelsene fører til et mer åpent og eksternt fokusert økonomistyringssystem. Hvis de eksterne omgivelsene er fiendtlige og turbulente vil det i større grad føre til formell kontroll og vektlegge tradisjonelle budsjetter. Hvis teknologien er karakterisert som standardiserte og automatiserte prosesser, desto mer formell kontroll benyttetes. Er teknologien karakterisert som oppgave-usikker benyttes mer uformell kontroll, mindre fokus på standardiserte prosesser og planer. Desentralisert organisasjonsstruktur, formelle og tradisjonelle økonomistyringssystemer er forbundet med store organisasjoner med sofistikert teknologi og høyt mangfold. Desentralisering er forbundet med aggregering og integrasjon. Strategier som karakteriseres som konservative og kostandsfokuserte er assosiert med formell kontroll og tradisjonelle økonomistyringssystemer. Fokuset er gjerne kostnadskontroll og spesifikke operasjonelle mål.

### **2.3.3 Design og Mobilisering**

Mouritsen (2005) illustrerer i sin studie hvordan to forskjellige design av økonomistyringssystemer, *Economic value added (EVA)* og *Balansert målstyring*, gir helt forskjellig styring. Videre diskuteres mobiliseringen av systemene. Mouritsen (2005) argumenterer for at begge systemene har spenninger som må forvaltes og at ledelsen har ansvar for å analysere hvor ulike design vil mislykkes og hvordan de kan, gjennom bestemte prosesser, berge designet.

Mouritsen (2005, 99) introduserer forskjellen mellom design og mobilisering, og hvordan det kan hjelpe til med å avklare hvorfor økonomistyringssystemer alltid er i endring. *Design* beskriver hvordan økonomistyringssystemer bli utstyrt med kalkulerende, organisatoriske og teknologiske prosedyrer. *Mobilisering* beskrives som prosessen hvor designet blir gjennomført, endret og bøynd rundt formål, og hvor design påvirker menneskers bekymringer, interesser og ambisjoner.

Videre trekker Mouritsen (2005, 99) en parallell mellom design/mobilisering og implementering/bruk men argumenterer, ved å benytte innsikten til Quattrone og Hopper (Mouritsen, 2005, 99), for at design ikke er bare er hvor det stopper, men også hvor økonomistyringssystemet begynner å påvirke organisasjonen og produserer nye handlinger. Designet er med andre ord ikke dødt, men endrer organisasjoner. Samtidig argumenteres det

for at bruk ikke er anvendelse av økonomistyringssystemet, men at man også engasjerer seg med det for å endre det og styrke det.

Design handler om konsepter, og når det kommer til design av økonomistyringssystemer må det følgende vektlegges: definere roller, beslutningsmyndighet, mål og ytelseskriterier. Dette påvirker arbeidsfordeling, ansvarsfordeling, delegering av myndighet og kompetanse. Design beskrives ofte som en arbeidstegning for hvordan organisasjonens aktiviteter forventes å bli utført for å oppnå koordinering og integrering (Mouritsen, 2005, 106).

Kausalitet kan bli et problem når et økonomistyringssystem ikke fungerer slik det er tiltenkt. Konvensjonelt kan kausalitet referer til et gitt input som med stor sannsynlighet gir et gitt effekt. Ser man kausalitet i sammenheng med mobilisering referer det til å ta grep som fører til en situasjon hvor enkelte effekter er ønsket. Mobilisering referer med andre ord til de aktiviteter en leder kan iverksette for å få designet til å til å produsere ønsket effekt og endrer forutsetningene slik at designet fungerer optimalt (Mouritsen, 2005, 106).

Ved å bruke design og mobiliserings konseptet er det mulig å vise hvordan endring blir utviklet av ulike aktører, inkludert økonomistyringssystemer, og at framtiden ikke er forhåndsbestemt. Selv om fremtiden er usikker betyr ikke dette at det ikke er mulig analysere effekter av et design som kan dukke opp hvis det fungerer som først tiltenkt. Design vil utfolde seg, men det vil ikke være mulig å forutse alle konsekvenser, selv om det fungerer som først tiltenkt. Dette er en årsak til at endring er noe som skjer kontinuerlig (Mouritsen, 2005, 111).

Designet er fortsatt aktivt etter implementering, og kan produsere resultater som ingen på forhånd kunne forventet. Typisk så kan designet komme ut av kontroll når de fungerer ut ifra gitte prinsipper, ikke motsatt. Designet skaper hodebry for spesielt ledere som griper inn og påvirker designet med prosesser og prosedyrer for å takle uforutsette hendelser. Forholdet mellom design og mobilisering bekrefter til en hvis grad at muligheten for at endring alltid vil forekomme og at designet må tilpasses. Noen ganger medfører dette at en må ta avgjørelsers til tross opprinnelig design. Dette gjøres ikke for å forkaste designet i sin helhet, men for å tolke og reforhandle designet sine antagelser og konsekvenser (Mouritsen, 2005, 111).

## 3.0 Metode

I dette kapittelet skal metoden som benyttes i forskningen presenteres og hvilke begrunnelser ligger til grunn for valg av metodikk. For å belyse problemstillingen skal det gjennomføres en case-studie som tar for seg 4 ulike case-virksomheter og 12 intervjuer med ledelsen i fire forskjellige virksomhetene.

### 3.1 Forskningsdesign

Valg av forskningsdesign og metode avhenger i følge Yin (2014, 9) av tre forhold. Det først en må ta hensyn til er hvordan er problemstilling og forskningsspørsmål formulert. Videre avhenger det av i hvilken grad forskeren kan kontrollere atferd og ulike hendelser. Til slutt avhenger valget av hvorvidt fokuset for forskningen bygger på samtids- eller historiske hendelser.

Problemstillingen; ”Hvordan innretter en Hybrid Organisasjon sin økonomistyring for å etterstrebe måloppnåelse” tar utgangspunkt i et ”hvordan” spørsmål. I følge Yin (2014, 10) krever slike spørsmål at overvåker ulike sammenhenger over tid fremfor bare frekvenser eller enkelte forekomster, og dette taler for et case-studie design. Intervjuer og observasjoner er teknikker som gjerne benyttes i en case-studie. Dette på grunn av fokuset på samtidshendelser, at målet med forskningen er å se hvordan ting gjøres, samtidig som at dette supplementers med skiftelige informasjonskilder. Videre er det også viktig at forskningen ikke kan manipuleres og dette gjøres blant annet med måten problemstilling og forskningsspørsmål utarbeides (Yin, 2014, 12).

En case-studie skal forsøke å gå dypere inn i og forstå et fenomen i en virkelig kontekst. Det antas at konteksten som fenomenet observeres i spiller en avgjørende rolle for å forsøke å forstå fenomenet, samtidig er det ikke alltid like lett å definere hvor grensen mellom fenomen og kontekst går. Dette kjennetegnes også som omfanget av en case-studie (Yin, 2014, 16).

Funksjonene til en case-studie er blant annet at den avhenger av flere informasjonskilder på grunn av at den tar for seg en bestemt situasjon hvor flere variabler er interessante og spiller en rolle. En case-studie vil også dra nytten av etablerte teoretiske perspektiver for å veilede både datainnsamling og analyse (Yin, 2014, 16-17).

I følge Yin (2014, 17) er case-studie metoden altomfattende og kan omfavne ulike epistemologiske retninger. Gjennom et realistisk syn antas det at det finnes en enkelt virkelighet uavhengig av observatør, dette sammenlignet med et relativistisk syn hvor det finnes flere virkeligheter og meninger avhengig av observatør.

## **3.2 Intervju**

Intervju blir ofte benyttet i case-studie sammenheng og er av de viktigste kildene for innsamling av data (Yin, 2014, 110). Det er også den teknikken som blir mest anvendt når naturlig språkdata skal innhentes, som tar sikte på å benytte språket til å få innsikt i sosiale og organisatoriske situasjoner eller virkeligheter. Måten dette utspiller seg på er gjennom ulike syn, meninger og oppfatninger individer eller grupper innehar (Easterby-Smith et al., 2013, 126).

I denne oppgaven skal representanter fra tre ulike virksomheter intervjues. Intervjuene vil ha en varighet på ca. en time og gjennomføres en virksomhetens øvre ledelse, henholdsvis daglig leder, økonomisjef og styreleder. Problemstillingen tar utgangspunkt i det strategiske planet og det vil derfor ikke være like hensiktsmessig å inkludere ledere på et mer operasjonelt nivå.

### **3.2.1 Planlegging**

Når kortere case-studie intervju skal gjennomføres, normalt med en times lengde, er det i følge Yin (2014, 111) viktig at spørsmål blir nøye vurdert. Det å holde seg innenfor temaet og unngå bredere temaer med en mer åpen natur er en avgjørende faktor for at slike intervjuer skal være gjennomførbare. Det er derimot ikke sagt at slike intervjuer ikke være at en slik art at det gjennomføres som en samtale, men det er normalt å benytte en protokoll som veiledning. Strukturen på intervjuet er i følge Easterby-Smith et al. (2013, 127) en forsker bør adressere i planleggingsfasen. Videre hevdes det at ingen forskningsprosjekt eksisterer uten at det foreligger noen antagelse og kunnskap rundt temaet på forhånd. Tidligere forskning er en viktig kilde til å gjøre slike forberedelser.

Spørsmålene som ble utarbeidet tar utgangspunkt i problemstillingen og teorien innenfor de to perspektivene som problemstillingen skal belyses ut ifra. Det ble utarbeidet to forskjellige intervjuguider, en for daglig leder og økonomisjef, og en for styreleder. Årsaken til dette er at

styreleder ikke har det samme ansvaret for den praktiske økonomistyringen i virksomheten, men fokuserer på overordnede mål og strategioppgaver.

Alle foretakene som deltar i denne studiene fikk forespørsel tilsendt på e-post. Videre ble det med to av foretakene avtalt møte hvor oppgaven ble diskutert og hvorpå foretaket sa seg villig til å ta del i studien. Det siste foretaket bekreftet sin deltagelse etter første e-post. Tidspunkt for intervju ble også gjort via e-post og tilpasset respondentene, men også innenfor et rimelig tidsaspekt. Alle foretakene har tilholdssted i Bodø noe som gjorde det mest hensiktsmessig å gjennomføre intervju ansikt til ansikt. Dette gir også en bedre intervjusetting og bidrar til økt kvalitet på data.

### **3.2.2 Gjennomføring**

Gjennomføringen av intervjuene skjedde hovedsakelig på respondentenes daglige tilholdssted. Intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt og det var ingen andre enn intervjuer og respondent tilstede under intervjuet.

Intervjuene hadde en varighet på mellom 35-60 minutter hvor intervju av styreledere utgjorde de korteste intervjuene grunnet færre spørsmål. Alle respondentene ble før start gjort klar over og gitt sitt samtykke til opptak av intervju for lettere å kunne transkribere i etterkant. Samtidig ble det foretatt enkle notater underveis som også ble benyttet i etterarbeid.

De første spørsmålene av intervjuguiden var konstruert slik at de fungerte som en fin innledning, samtidig som de ga en god presentasjon av foretaket og hvordan de operer. Resten av spørsmålene tar utgangspunkt i problemstillingen og de teoretiske perspektivene oppgaven bygger på. Dette er fordelaktig når arbeid med empiri og analyse skal begynne, og en er mer sikker på at den informasjon respondentene kommer med er relevant. Intervjuene med samtlige respondenter gikk problemfritt og det ble lagt til rette for gode diskusjoner rundt de ulike spørsmålene.

### **3.2.3 Etterarbeid**

Det første som ble gjort var transkribering av innspilte intervju. Notater som ble gjort under intervjuene får ikke frem svarene respondentene ga på en tilstrekkelig måte. Måten dette ble

gjort på var å benytte intervjuguide og så, med visse unntak, ordrett notere hva hver respondent svarte. Det som ikke ble tatt med var eventuell avsporing til tema ikke relevant for oppgaven. Dette var hensiktsmessig både med tanke på tid og at det gjør analysearbeid enklere.

De transkriberte intervjuene ble så benyttet for å trekke slutninger rundt de ulike temaene benyttet i empirikapittelet. Dette bidro til å se hvilke punkter respondentene hadde lik og forskjellig oppfatning, og se hvordan foretakene skiller seg fra hverandre. Sitater blir også benyttet hvor dette er naturlig og beskrivende av en gitt situasjon.

En respondenttabell ble konstruert for lettere kunne skille mellom de ulike respondentene i de ulike foretakene, spesielt når enkelte respondenter siteres direkte. Dette er både tidsbesparende og vil også være mer oversiktlig for leser.

<b>Stilling:</b>	<b>Styreleder</b>	<b>Daglig leder</b>	<b>Økonomisjef</b>
<b>Bodø Havn KF</b>	SL1	DL1	ØS1
<b>Stormen</b>	SL2	DL2	ØS2
<b>Konserthus KF</b>			
<b>Bodø Spektrum KF</b>	SL3	DL3	ØS3

### **3.3 Strategidokumenter og vedtekter**

Blir i hovedsak benyttet til å beskrive foretakene og sette seg inn deres virksomhet. Vedtektene er formelle og setter begrensningene for foretaket, mens foretakenes strategiplaner beskriver hvordan de skal utføre sine oppgaver i henholde til gitte vedtekter. Dette er en viktig ressurs, i tillegg til den empiri som samles inn gjennom intervju.

### **3.4 Kritikk og krav til empiri og metode**

Forskningsdesignet skal representere standpunkt som er logiske og dette kan testes på ulike måter. Blant annet gjennom troverdighet, bekrefbarhet og hvor pålitelig dataene er. Innen sosial forskning, hvor case-studer kan inkluderes, er det etablert fire tester for å fastsette

kvaliteten på empiri: begrepsvaliditet, intern og ekstern validitet, og pålitelighet (Yin, 2014, 45).

Begrepsvaliditet skal forsøke å identifisere hvorvidt de operasjonelle målene for det konseptet som studeres er korrekte. Dette handler om å spesifisere fokuset i studien i forhold til konsept og operasjonelle mål. Dette kan gjøres gjennom bruk av forskjellige datakilder, etablere en datakjede eller å la informanter gjennomgå funn (Yin, 2014, 46-47). Problemstillingen i denne studien kan oppfattes som bred og det er derfor viktig at settes begrensninger. Dette gjøres ved hjelp av de to teoretiske perspektivene benyttes for å gi et svar på problemstillingen. Det er også viktig adressere hvorvidt valg av respondenter er de korrekte. I forhold til at studien tar for seg områder av virksomheten som er naturlig for ledelsen å behandle fører dette til at empirien styrkes. En annen sak som bør adresseres er hvorvidt antall respondenter tilstrekkelig for å kunne trekke slutninger og om flere foretak eller organisasjoner burde inkluderes. Her det også viktig å understreke at praktiske årsaker i tillegg til tidsaspekt spiller en rolle. Intervju som foregår ansikt til ansikt er å foretrekke, men en mulighet hadde vært telefonintervju, selv om dette ikke er like ønskelig.

Intern validitet er hovedsakelig en trussel hvor en forsker forsøker å hvordan og hvorfor en hendelse (x) leder til en annen (y). Hvis forskeren feilaktig konkluder med et årsaksforhold mellom x og y uten å vite at en tredje faktor (y) er den egentlige årsaken til y, har forskningsdesignet feilet og trusselen om intern validitet er reell. Videre er det trussel vedørende slutninger som tas. Er slutningene, basert på intervju og annen dokumentasjon, korrekte, og har alle alternative forklaringer blitt adressert (Yin, 2014, 47).

Ekstern validitet tar for tar for seg hvorvidt funn gjort kan generaliseres utenfor studien (Yin, 2014, 48). Vil funnene i studien kunne være overførbart til andre hybride organisasjoner, eller andre kommunale foretak i andre kommuner. En kan tenkes at kommunale foretak i andre kommuner operer på samme måte, men at forskjeller kan oppstå for eksempel med tanke på kommunens økonomiske situasjon. Hybride organisasjoner er et vidt begrep og med tanke på at case-organisasjoner i denne studien kun er kommunale foretak kan dette være begrensning når det kommer til generalisering.

En måtepålitelighet kan sikres på er hvis en forsker skulle benyttes samme fremgangsmåte for en senere studie, vil funnene bli de samme. Målet til pålitelighet er å minimere feil og



skjevheter i en studie (Yin, 2014, 48-49). Hvis de kommunale foretakene i Bodø kommune studeres med samme vinkling vil er spørsmålet hvorvidt resultatene vil bli de samme. Intervjusituasjonen var ikke av en slik art at respondentene ble ledet i en bestemt retning eller påvirket på noen måte å gi bestemte svar. Målet var å avdekke hvordan foretakene innretter sin styring og hvordan styringen påvirker hvordan de jobber mot sine mål, ikke avdekke feil eller mangler hos foretakene. Ingen av respondentene vegret seg for å ytre sine meninger og synspunkter.

### **3.5 Forskningsetiske betraktninger**

To etiske spørsmål er sentrale når det kommer til organisasjons forskning (Easterby-Smith et al., 2013, 96). Det første tar for seg bruk av informasjon som er innhentet i deltagende situasjoner. Dette er ikke sentral i min studie, da slike observasjoner ikke gjennomføres.

Det andre spørsmålet tar for seg kontroll og bruk av data som innsamles av forsker. Han eller hun har som regel kontroll over dataen, og det er derfor viktig, av etiske hensyn, at det ikke publiseres eller sirkulerer informasjon som på noen måte kan skade informantens interesser, spesielt svakere informanter (Easterby-Smith et al., 2013, 96). Vurdering av informasjon som fremkommer av intervjuene blir gjort i forhold til hvorvidt informasjon er av en privat karakter. Respondentene er intervjuet i en offentlig sammenheng og det fremkommer ikke informasjon som ikke ellers ville vært utelatt offentligheten. Vurderingen er derfor at ingen av informasjonen som fremkommer er av en privat karakter.

## **4.0 Bakgrunn**

I dette kapittelet vil bakgrunnsinformasjon rundt kommunale foretak, styret i kommunale foretak og relevant lovverk presenteres. I tillegg kommer en kort presentasjon av de foretak som studeres.

### **4.1 Kommunale Foretak**

Kommunale foretak (KF) er i følge Resch-Knudsen (2011) særlig utformet med den hensikt å være en mulighet for organisering av kommunens forretningspregede virksomhet, uten å etablere et selskap. En av tankene bak denne organisasjonsformen er å balansere kommunal styring og kontroll med frihet for forretningskontroll for foretaksledelsen (Resch-Knudsen, 2011, 69). KF sitt øverste organ er kommunestyret. De fastsetter rammene for styrets myndighet. Dette gjøres i hovedsak gjennom vedtekter, økonomiplan, budsjetter og godkjenning av foretakets regnskap.

Kommunale foretak er en del av kommunens forvaltningsapparat og ikke et eget rettssubjekt (Resch-Knudsen, 2011, 70). Dette betyr at det ikke foreligger noe rettslig skille mellom foretaket og kommune, men foretakets ledelse er gitt større forretningsmessig handlefrihet enn hva som foreligger for annen kommunal virksomhet. Foretaket drives som en del av kommunens virksomhet. Foretaket er underlagt kommunestyrets budsjettmyndighet og kommunelovens regler om økonomiforvaltning, i tillegg vedtas foretakets økonomiplan av kommunestyret. Kommunale foretak kan ikke gå konkurs. Dette skyldes to årsaker; den første er at kommunen har det fulle ansvar når det gjelder foretakets økonomiske forpliktelser. Den andre årsaken er at foretaket er en del av kommunens organisasjon. Det er daglig leder som har ansvaret for den daglige driften i foretaket. Foretakets ansatte er ansatt i kommunen, men styret og daglig leder som har personalansvaret (Resch-Knudsen, 2011, 70-71).

KF er selvstendige i forhold til kommunens øvrige administrasjon. Administrasjonssjefen besitter ingen styringsrett ovenfor foretaket, og daglig leder svarer til styret. Unntak er hvis kommunestyret ikke har behandlet en aktuell sak, da kan administrasjonssjef instruere daglig leder om å utsette iverksettelse. I tillegg skal administrasjonssjef gis anledning til å uttale før styret i foretaket hvis det gjelder saker som behandles i kommunestyret (Resch-Knudsen, 2011, 72).

I følge Ferreira da Cruz og Marques (2011, 108) bygger den kommunale foretaksmodellen på gode prinsipper som bør oppfordres, men samtidig foreligger det problemer i forhold til mangel på uavhengighet. Dette fra den politiske makten og at samspillet mellom de kommunale foretakene og kommunen fører til ineffektivitet og sløsing av offentlige ressurser.

## **4.2 Styret i kommunale foretak**

Foretaket ledes av et styre som velges av kommunestyret og er direkte underlagt de. En forskjell fra for eksempel aksjeselskaper er at KF ikke har et eierorgan som generalforsamling.

Styret består av minst tre medlemmer som ikke nødvendigvis behøver å være på noen politisk liste. Likevel finnes det begrensinger for hvem som kan sitte i styret. Daglig leder, medlemmer av kommunalråd, medlemmer av fylkesråd, og administrasjonssjef eller dennes stedfortreder kan ikke sitte i styret. De ansatte har også mulighet til å velge styremedlemmer til styret etter bestemte regler (Resch-Knudsen, 2011, 71).

Rollen og ansvaret til styret er på lik linje som styret i aksjeselskaper og lignende. Styret myndighet til å treffe avgjørelser som angår foretaket så lenge kommunestyret ikke har begrenset denne myndigheten gjennom vedtektene. Styret fører tilsyn med daglig leder (Resch-Knudsen, 2011, 71).

## **4.3 Lover og regler**

Generelt er kommunale foretak underlagt kommuneloven, men enkelte foretak kan også være underlagt særegne lover. Blant annet er havneforetak underlagt havne- og farvannsloven.

### **4.3.1 Kommuneloven kapittel 11**

Kommuneloven setter ingen begrensinger for hvilke tjenester som kommunen organiserer eller hvordan selskapsformen organiseres (Resch-Knudsen, 2011, 69, 73).

Det er kommunestyret som jfr. Kommuneloven kapittel 11 som skal treffe vedtak om opprettelse av kommunalt foretak. Foretaket skal registreres i foretaksregisteret. Loven gir føringer for vedtekter, valg av foretakets styre og styrets myndighet (Lovdata, 2015).

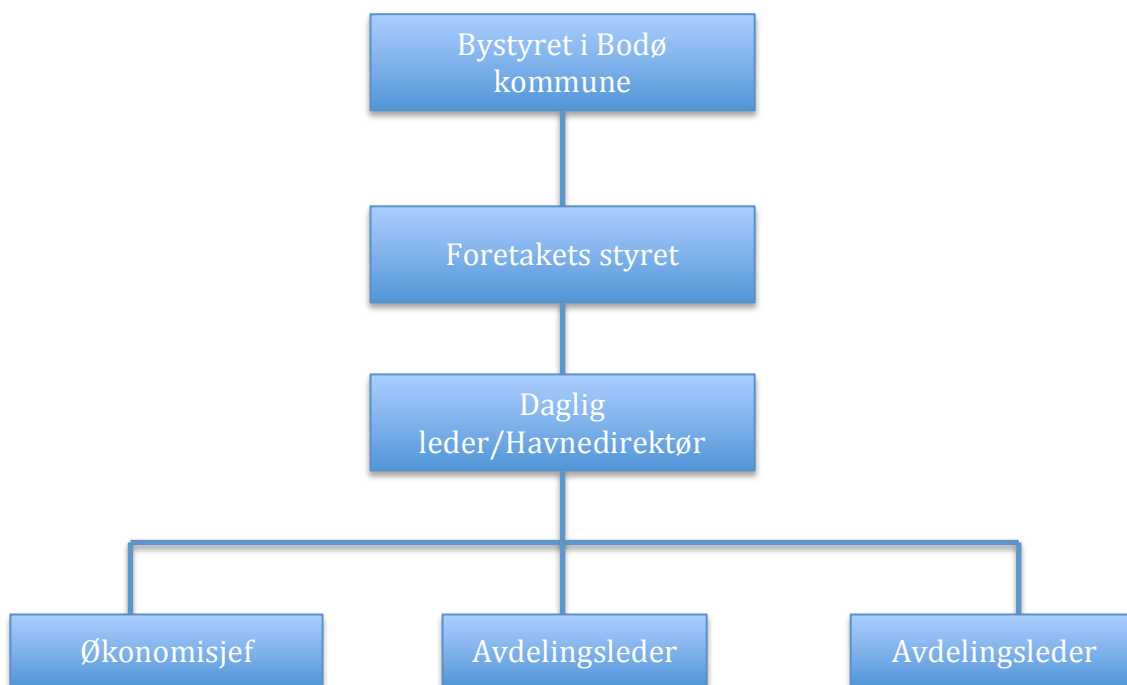
### 4.3.2 Havne- og farvannsloven

Lovens formål er å legge til rette for god fremkommelighet, trygg ferdsel og forsvarlig bruk og forvaltning av farvannet i samsvar med allmenne hensyn og hensynet til fiskeriene og andre næringer. Videre skal den legge til rette for effektiv og sikker havnevirksomhet. Denne loven er aktuell for havneforetak, som Bodø Havn KF.

### 4.4 Presentasjon av case-organisasjoner

Organisasjonene som er benyttet som case i denne oppgaven er kommunale foretak i Bodø Kommune. Deres virksomhet er knyttet til havneforvaltning, kultur og idrett. To av foretakene har nettopp byttet styreleder og et av foretakene har gjennomgått store forandringer med tanke på organisasjon.

Oppbygningen av foretakenes organisasjon. De har veldig likt oppbygning og det er ingen vesentlige forskjeller som gjør det hensiktsmessig å lage en modell for hvert av foretakene.



Figur 1 – Organisasjonsstruktur.

#### **4.4.1 Bodø Havn KF**

Bodø Havn KF er heleid av Bodø kommune, hvor Bodø bystyre er havnens øverste organ. Havnen ledes av Bodø havnestyret og den daglige driften ivaretas av havnedirektøren som leder. Bodø havn har i dag 15 ansatte (Strategiplan Bodø Havn).

I følge strategiplanen så er Bodø havn Bodø kommunes havnefaglige organ som skal ivareta de administrative, utviklings-, forretnings-, og forvaltningsmessige oppgaver Bodø kommunen er tillagt etter havne og farvannsloven, og bestemmelser gitt i medhold av denne loven (Strategiplan Bodø Havn).

For å opprettholde og videreutvikle havnens trafikkgrunnlag, kan Bodø Havn engasjere seg i havnetilknyttet virksomhet, også utenfor Bodø kommune, når dette er fordelaktig og hensiktsmessig for Bodøs kommune havnevirksomhet (Strategiplan Bodø Havn).

#### **4.4.2 Bodø Spektrum KF**

Bodø Spektrum KF er heleid av Bodø kommune hvor Bodø bystyre er øverste organ. Foretaksstyret leder foretaket og den daglige driften ivaretas av foretakets administrasjon med daglig leder som ansvarlig (Bodospektrum.no, 2016).

I følge foretakets vedtekter så er Bodø Spektrums formål å forestå drift av anleggene Nordlandshallen, Bodøhallen og Nordlandsbadet. Foretaket kan også delta i driften av andre selskaper. Foretakets forretningsområder omfatter utleie av næringsareal som underbygger konseptet Bodø Spektrum, tilrettelegge og leie ut arealer til arrangementer og trening, og tilbyd arrangementstekniske tjenester, samt å drifte badeland og velværeavdeling. Det er 23 årsverk tilknyttet driften av Bodø Spektrum (Bodospektrum.no, 2016).

#### **4.4.3 Stormen Konserthus KF**

Stormen Konserthus KF eies 100% av Bodø kommune. De skal være en attraktiv møteplass og smeltedigel, en produksjonsfase og formidlingsarena for kunst og kultur av ypperste merke. De skal være til nytte og glede for befolkningen. Foretakets visjon er ”å være landsdelens viktigste kulturelle kraftstasjon (Stormen.no, 2016).

Den daglige driften av konserthuset og biblioteket har administrasjonen ansvar, som igjen rapporterer til styret og videre til bystyret (Stormen.no, 2016).

Tidligere het de Bodø Kulturhus, men da det nye konserthuset og biblioteket sto ferdig førte dette til en kraftig vekst i organisasjonen. De er i en omstillingsprosess og jobber med sette en organisasjon som skal kunne drifte de nye kulturhusene i fremtiden (Stormen.no, 2016).

## 5.0 Empiri

I dette kapittelet presenteres empiridelen av oppgaven. Dette er funn som er avdekket gjennom intervjuer med representanter fra hvert av foretakene. Empirien er delt inn i fire punkter som tar utgangspunkt i oppgavens problemstilling og formål.

### 5.1 Foretakets mål

Respondentene er klare på at foretakets målsettinger er sterkt knyttet opp mot vedtektene for foretaket og strategiplanen for hver enkelt foretak. Samtidig anerkjenner respondentene tilstedeværelse av både forvaltings- og forretningsmessige mål og oppgaver. I tillegg har respondentene kommunen, som også er eier, i fokus når de snakker om foretakets mål.

*”Målsetningen som er definert i vedtektene og i strategiplan. Utføre vedtektene så godt som mulig. Definerer oss som et anlegg som bedriver kommunale oppgaver...” (DL3)*

Ulike måter dette gjøres på er blant annet gjennom å stille anlegg og personell til disposisjon til byens borgere. Respondenter nevner også kundeoppgaver både som en kommunal- og forretningsmessig oppgave. Bodø spektrum skal for eksempel legge til rette for skolesvømming i sine anlegg og Stormen Konserthus skal legge til rette for at lokale lag, foreninger og korps skal kunne benytte seg av fasilitetene.

*”Foretaket sitt mål er å forvalte kommunale eiendeler, idrettsanlegg og bad, og så leie de ut til selskaper og organisasjoner.” (SL3)*

En respondent sier følgende om foretakets mål sett opp mot kunder:

*”Ønsker å være et etterspurt og foretrukket produkt både for primærkunder (de som betaler for å benytte fasilitetene) og våre oppdragsgiver (Bodø Kommune), som er vår samarbeidspartner. Dette dreier som produktets innhold, hvordan det kommuniseres og økonomien knyttet til det. Optimal produksjon fra de ressursene vi har til rådighet.” (ØS3)*

En respondent ser foretakets mål fra et samfunnsmessig perspektiv hvor de ønsker å være en aktør som skal være til for alle og at de ønsker å kommunisere kommunens grunntanke med foretaket. Stormen Konserthus ønsker å være en naturlig visningsplass for alle typer uttrykk, lokalt og nasjonalt og de har skrevet i sin strategi at de ønsker å være et av Europas ledende

konserthus innen 2016. Dette omfatter altså et samfunnsmessig perspektiv, samtidig som at kommunens ide bak konserthuset framheves.

Et annet eksempel på hvor det samfunnsmessige perspektivet og kommunens tanke med foretaket kommer til syne kan ses i Bodø Havn. Bodø Havns rolle er å være en samfunnsaktør der de ivaretar det forvaltningsmessige ansvaret ved å sikre at det finnes en havn og være Bodø kommunes verktøy på alt som omhandler havn og sjø.

Selv om respondentene er klare på at foretaket er offentlig eid og har vedtekter som de skal forholde seg til, fremhever enkelte respondenter foretakets mål og oppgaver som hovedsakelig forretningsmessig drift. En av årsakene til dette kan være knyttet opp mot hvordan bransje foretaket operer i, en annen kan være hvorvidt de mottar tilskudd fra kommunen for å drifte, men det kan også være den subjektive oppfatningen til hver leder og hvordan de velger å tolke foretakets mål og oppgaver.

Et klart eksempel hvor et foretak i hovedsak jobber ut i fra forretningsmessige mål kan ses i Bodø Havn. Respondenter fra foretaket definerer ikke noe som offentlig drift, alt er i utgangspunktet forretningsmessig. Ut ifra formålet med foretaket, som er å tilrettelegge for sjøtransport og forvalte havne- og farvannsloven, har de ut ifra dette forsøkt å lage forretningsmessige mål.

Hvis en ser det samfunnsmessige perspektivet opp mot det forretningsmessige, så er det helt klart at det har en påvirkning den forretningsmessige driften. Bodø Havn forklarer at e på enkelte områder holder priser bevisst nede, både for å få utnyttet sin kapasitet, men også for at tilbudet skal være til for alle. Et annet eksempel er Stormen Kulturhus som sier de skal ivareta lokale lag og foreninger, hvor de ikke prises likt som andre kommersielle aktører. En årsak til dette.

## **5.2 Økonomistyringstiltak for måloppnåelse**

Som kommunale foretak er det enkelte styringstiltak som er påkrevd fra kommunen sin side, men foretakene har også mer sekundære tiltak som varierer litt mellom foretakene, som et hjelpemiddel mot måloppnåelse.



### 5.2.1 Direkte tiltak

Planlegging i foretakene bærer preg av en omfattende budsjettprosess. Dette er de pålagt av kommunen å levere. Det er bystyret sin oppgave å godkjenne årets budsjett, eventuelt sende dette tilbake hvis det krever utbedringer. Videre har foretakene strategiplaner, som er et viktig ledd spesielt i den langsiktige planleggingen av foretaket. Strategiplanen godkjennes av styret.

Når det gjelder langsiktig planlegging har nevner respondentene det politiske fargen i byen som et viktig faktor som preger hvordan foretakene planlegger sin virksomhet da kommunevalg finner sted hver fjerde år. De politiske prioriteringene kan da endres som følge av for eksempel valgløfter, og dette vil også påvirke kommunens foretak.

Bodø Havn forklarer at de konkretiserer seg i en periode på fire år på bakgrunn av valget. Hvert fjerde år velges nytt bystyre, deretter nytt havnestyre og som fører til at ny strategiplan må vedtas. Selv mener Bodø Havn at dette ikke optimalt for foretaket. De vurderer et langsiktig perspektiv på 20-30 år. Dette skyldes blant annet større prosjekter og investeringer som gjerne har et lengere tidsperspektiv enn fire år.

Strategiplanen er som nevnt en viktig del av den langsiktige planleggingen i foretakene. Bodø Spektrum har gjennom sin strategi vedtatt å spisse foretakets virksomhet. Tidligere driftet de en kafe som befinner seg i samme bygg som svømmehall og treningssenter. I dag leier Bodø Spektrum ut lokalet til en ekstern aktør. Årsaken til dette er at de ønsker å drifte flere anlegg i fremtiden og at de ønsker å utvikle anlegg i tråd med markedets behov.

Et annet eksempel kan ses i Stormen Kulturhus, hvor de har gjennomgått en større endring fra en relativ liten enhet til en mye større og mer kompleks organisasjon. På grunn av de store omstillingene jobber de nå med ny strategiplan og skape en god organisasjonsstruktur.

Budsjettet er i hovedsak et styringsverktøy som benyttes på kort sikt, det vil si innenfor et års tid. Bodø Havn forklarer at de i tillegg til å jobbe ut ifra budsjettvedtak gjort av styret og i et langsiktig perspektiv har utarbeidet et langtidsbudsjett som skal være i tråd med kommunens langsiktige plan.

*”Innenfor et års tid jobber vi på budsjett. Vi jobber på de budsjettvedtakene som gjøres av styret. Jobber ut ifra de forventinger som ligger der, særlig på investeringsbudsjettet.” (SL1)*

Når respondentene kommer med eksempler på kort- og langsiktig planlegging i foretakene er det klart at den langsiktige jobbingen foregår opp mot styret og bystyret, og den kortsiktige jobbingen tar utgangspunkt i hvordan virksomheten operasjonaliseres i det daglige. Stormen Kulturhus planlegger langsiktig i forhold til faste arrangementer de vet kommer hvert år, og mer kortsiktig i forhold til respondere på kort varsel og få inn artister hvis ledig kapasitet. Har da personell på standby.

Foretakene er opptatt av å se virksomheten i et lengere perspektiv. Enkelte respondenter forklarer at det av ulike årsaker har vært for mye kortsiktig planlegging og at de nå ønsker en langsiktig plan som gir en bedre forutsigbarhet, samtidig som at mye kortsiktig planlegging kan gå utover effektivitet og kostander. Det er også viktig at foretakene kan respondere på kort sikt hvis situasjoner skulle oppstå.

Stormen Konserthus forklarer at manglende rutiner og strukturer var en årsak til mye kortsiktig planlegg, noe som igjen henger sammen med utfordringer knyttet til omstillingsprosessen som skjer i foretaket, og at ansettelse av ny økonomisjef var et av tiltakene som ble gjort for jobbe mot en mer langsiktig planlegging av foretaket.

Foretakene er avhengig av en god dialog med kommunen når de skal planlegge sin virksomhet. Bystyret er det øverste organet og spesielt de langsiktige aktivitetene som større investeringer avhenger av at bystyret er positive. Dette kan også være en utfordrende faktor for foretakene, noe enkelte respondenter tar opp. Enkelte respondenter beskriver dette som en pedagogisk prosess.

*” Det kan være utfordringer knyttet til større prosjekter og hvordan dette fremlegges for politikerne. Ønsker å unngå at de blir ”tatt på sengen” – en pedagogisk prosess....” (ØS3)*

I forhold til den bestemmelsesretten bystyret har i det lange perspektivet er foretakene avhengig av kommunisere sine innspill på en god måte. Dette foregår i en bestemt prosess og det er viktig å ikke gå bak ryggen til noen. Respondentene opplever et godt samarbeid med kommunen, men enkelte ønsker en tettere kobling mellom kommunens og foretakets rolle.

*”Tettere kobling mellom det som er kommunen sin rolle og det som er Bodø havn sin rolle, da Bodø Havn er et verktøy for kommunen, ikke motsatt. I den langsiktige tenkningen må vi bli flinkere fra havne og Bodø Kommunen sin side på å få denne koblingen sterke. Handler om by- og samfunnsutvikling. For stor avstand i dag, ikke noe bevisst.” (SL1)*

Når det gjelder rapportering så rapporterer foretakene til kommunen, som også er eier. De rapporterer i henhold til kommuneloven noe som medfører tertial-rapportering. Det er styrets oppgave og sørge for rapportering ovenfor bystyret. Bodø Spektrum mener dette er en god rutine og det fører til at rapporteringen blir lik over hele kommunen.

Det er også slik at større avvik på kostnads- eller inntektssiden skal rapporteres inn til bystyret slik at de kan ta stilling til dette. Selv om foretakene er ansvarlig for sin forretningsmessige drift og må tjene penger er det ikke slik at de skal finansiere drift og ikke drive med overskudd. Det er derimot mest normalt at avvik rapporteres med negativt fortegn.

Finansiering av nye investeringer involverer gjerne kommunen på tilskudds siden. For foretakene er det utfordring med privat lånefinansiering til prosjekter. Dette vil nemlig, i tillegg til foretaket, påvirke kommunens gjeldsgrad.

*”På den mer strategiske siden, gjerne større prosjekter, vil Bodø Kommune involveres på tilskudds- og investeringssiden.” (ØS3)*

Hos Bodø Havn er hovedtyngden av investeringer som gjøres lånefinansiert. De har ikke mye fire midler og da en del av investeringene, spesielt på kaisiden, ikke er selvfinansierende betyr dette at hvis foretaket skal gjennomføre aktivitetene er de avhengig av 100% lånefinansiering. Dette er noe bystyret må godkjenne da Bodø Havn er den del av kommunens samlende økonomi.

### **5.2.2 Indirekte tiltak**

Foretakene er opptatt av en god organisasjonskultur og mener dette er viktig faktor for å nå sine mål og oppfylle vedtektene på en ønsket måte. Dette går ut på å ha en organisasjon mot et felles mål. Relativt falt organisasjonsstruktur og en åpen organisasjon.

*”Opptatt av en intern kultur som forener rundt målet om å ha et produkt på øverste hylle.”*  
(ØS3)

Stormen Konserthus forklarer at de også jobber med å styre sitt produkt gjennom jobbing med den interne kultur. De ønsker å skape en tankegang som går ut på at de ikke ønsker å oppfattes som det billigste konserthuset å komme til. De opplever fulle huse neste hver gang og det skal gi signaler både internt og eksternt. Videre er Stormen Konserthus opptatt av god prosjektorientert styring og mener dette er avgjørende for en god økonomi i foretaket. Det skal være en flat organisasjonsstruktur, men nødvendig med en ledergruppe som har faste møter. Alle ansatte må føle et eieransvar i det foretaket foretar seg slik at det blir lettere å involvere seg.

*”Det å bygge kultur innad i organisasjonen også er viktig for oss, og for at vi skal nå våre mål.”* (DL1)

Som kommunale foretak er de pålagt å levere budsjett til bystyret, men budsjettet benyttes også som et styringsverktøy internt i foretaket. Blant annet for å følge med på likviditet og drift. Det vil også gi en indikasjon på hvilke investeringer som kan planlegges og gjennomføres.

*”Tosidig årsak til at de har budsjett. For å følge med utviklingen på likviditet og drift i forhold til det som ble forutsatt. Lite de kan influere på de store variablene som omsetning i badet og hallene”* (ØS3)

*”Budsjettet er knyttet en del til de aktivitetene vi gjør. Når det er utfordringer rundt budsjettsituasjonen og hvilke aktiviteter vi kan gjennomføre så vil det påvirke oss. Da må vi kanskje si at vi ikke når det målet vi satte oss i år, men må kanskje vente til neste år fordi det tar lengere tid å gjennomføre.”* (ØS1)

For to av foretakene er tilskuddene en del av det årlige budsjettet og avgjørende for driften, det siste foretaket er selvfinansierende. Foretakene opplever at de ikke får det tilskuddet som de ber og har behov for. Dette henger sammen med politikk og prioriteringer. De må kjempe om tilskudd på lik linje med andre sosiale gode og foretak i kommunen. Utfordringen for foretakene blir å finne løsninger som gjør at de unngår negativ drift. Dette gjøres ved å se på

både mulighet for økning av inntekter og reduksjon av kostnader. Det første alternativet er som regel det som benyttes, da kostnadsutt er vanskelig samtidig som at tilbudet skal opprettholdes.

*”Får støtte fra Bodø Kommune for å drive kulturhuset, ligger noen føringer til grunn for denne støtten. Blant annet billigere inngang til ikke-kommersielle aktører.” (DL2)*

I tillegg til den eksterne rapporteringen opp mot kommunen, så foretar foretakene også internrapportering. Bodø Spektrum forklarer at de har daglig utvikling på inntektssiden. De følger mest med på utviklingen i badeanlegget. Årsaken til dette er blant annet at denne delen av virksomheten er mer konkurranseutsatt og at virksomhet knyttet til bruk av idrettshaller er mer forutsigbart.

### **5.2.3 Endring av styringstiltak**

Respondentene blir spurt hvorvidt situasjoner fører til endring i foretakenes styring. Dette finnes det eksempler på i alle tre foretakene. Bakgrunnen kan være eksterne krav som foretaket må tilpasse seg etter, et større kostnads- eller inntektsfokus enn tidligere, juridiske endringer og at de tiltenkte systemene var upraktiske og kompliserte til å begynne med.

Bodø Spektrum forklarer endring i styringstiltak som en følge av eksterne krav fra blant annet kunder. Det stilles blant annet krav til teknisk standard på anlegg av ulike aktører. For at Bodø Spektrum fortsatt skal fremstå som en foretrukket aktør er må nødvendige investeringer foretas for å møte de nye kravene. Dette sammen med økt oppdragsmengde fra Bodø kommune og økning i antall anlegg som driftes gjør at ambisjonsnivået endres. Dette fører til at inntektsgrunnlaget må økes, blant annet for å dekke vedlikehold og eventuelle investeringer for at kvaliteten på tjenestene skal opprettholdes.

*”Skifte i virksomhetsstyringen; trukket mer ut mot brukerleddet. Opptatt av forbrukers syn og krav. Grensesnittet mellom bruker og foretaket skal blir knirkefritt.” (ØS3)*

Bodø Havn opplever at juridiske endringer påvirker deres inntektsgrunnlag og førte til en mer forretningsmessig tankegang i foretaket. Den gamle havne- og farvannsloven hadde flere typer avgifter foretaket kunne innkreve. Dette er et eget forvaltningssystem som skal være

selvfinansierende, altså selvkost. Denne loven ble endret i 2009 og de fleste av disse avgiftene gikk over til vederlag. Har i dag bare en avgift de kan kreve inn, anløpsavgift, og dette bidro til at foretaket kunne tenke mer forretningsmessig. Som en følge av dette ble vedtektene endret i 2012 og tilpasset den nye loven.

### **5.3 Ansvarsforhold**

Respondentene blir spurt hvem de føler foretaket er tilstede for og hvem de føler de må respondere ovenfor. Svarene varierer litt, både hos respondentene og foretakene, men ut ifra de svar som gis kan tre overordnede interessenter; kunder, eier og innbyggerne. Disse interessentkategoriene kan overlape hverandre noe også, dette skyldes ulik tolkning av disse tre gruppene.

Kundene er både forretnings- og forvaltningsmessige. Noen skiller mer mellom disse, men andre ser også på det forvaltningsmessige som en slags kundeoppgave. Samtidig er kundene også innbyggere i kommunen og et samfunnsansvar er også tilstede.

Bodø Spektrum sier både at kunden er viktigst og det er de som de er tilstede for, samtidig som de ikke utfører kommunen sine oppgaver, men oppgaver i forbindelse med de forretningsområder som er gitt. De er opptatt av at produktet skal være av høy kvalitet og til en pris som gjør produktet aktuelt. De ser på kunden som en blanding av kunde og innbygger. I forhold til foretakets pålagte oppgaver så er disse per definisjon også forretningsmessige, mellom kommunen som kunde og foretaket. Bodø kommune er kunde i sitt eget anlegg og kjøper skole- og helsetjenester.

Eier blir også omtalt som kommunen og her trekkes også oppfylning av vedtekter inn som årsaken til at foretaket eksisterer. Det ligger et mer formelt ansvar knyttet opp mot eier, enn det gjør opp mot kunder, selv om kommunen også er kunder hos foretakene. Respondentene trekker også frem eierens manglende markedsfokus.

*”Nummer en er kundene. Rapportering ovenfor eierne er formell. Tosidig sak som handler om det samme. Mye mer markedsrettet mot kundene enn eierne. Opptatt av kundenes tilbakemeldinger. Eiernes: ønsker en sunn drift slik at det går rundt og de slipper å dekke underskudd. Får ikke mye markedsrettede spørsmål fra eierne, noe som er etterspurt.” (DL3)*

Innbyggerne i kommunen ses ofte sammen med samfunnsansvar og foretakene føler de har en oppgave i forhold til dette. Selv om respondentene også mener de sosialpolitiske oppgavene i hovedsak er kommunens oppgave er de bevisste på dette i sin daglige drift.

Stormen Konserthus er avhengige av publikum og disse er også kommunens innbygger. De er klare på at uten innbyggerne blir det ingen publikum. De er først og fremst tilstede for publikum, ikke bystyret, selv om de også kan være publikum ved enkelte anledninger.

Respondent fra Bodø Spektrum utdyper at det ikke er foretaket som har et samfunnsmessig ansvar, dette ligger hos kommunen. Derav benytter virkemidler som blant annet å engasjere et kommunalt foretak. Det gis en myndighet til å drive forretningsmessig.

Bodø Havn forklarer at de som virksomhet har et havnestyre de svarer til, som igjen svarer til bystyret. De aktivitetene de har, forvaltningsmessig ovenfor kommunen og forretningsmessig ovenfor kunder, følger samme linje. Innenfor det forvaltningsmessige er de det havnefaglige organet for Bodø kommune, indirekte blir dette innbyggerne.

## **5.4 Resultater som følge av styringstiltak**

Foretakenes direkte og indirekte styringstiltak, planlegging og mål fører i følge respondentene til en form for kryss-subsidiering og interessekonflikter. På bakgrunn av dette er det også naturlig til at det tas et oppgjør med foretaksmodellen for å se på eventuelle begrensninger.

### **5.4.1 Kryss-subsidiering**

Foretakene opplever i noen grad at de ikke får dekket sine kostnader forbundet med oppgaver knyttet til forvaltning eller kommunale oppgaver. To av foretakene mottar tilskudd fra kommunen, og det siste er helt selvfinansierende. For de foretakene som mottar årlig tilskudd til drift opplever de i tillegg at tilskudd ikke er av nødvendig størrelse, noe som fører til en forretningsmessig drift for å kunne skape en sunn drift.

Respondent i Bodø Spektrum forklarer at de ikke får betalt eller godgjort for den driften de har for Bodø Kommune. Som en konsekvens av dette ser de seg nødt til å bedrive næringsaktiviteter som for eksempel utleie av næringsareal. De mener dette er en utfordring

på politisk nivå når foretaket, over tid, ikke får kompensert de kostnadene forbundet med den direkte tjenesteytingen de har ovenfor kommunen, altså lovpålagte oppgaver. Foretaket nærmer seg også en grense på hva de kan klare av andre næringsaktiviteter også.

En utfordring for foretakene som er finansiert ved hjelp av tilskudd er at de kjemper på lik linje som andre deler av kommunen når tilskudd bevilges. Stormen Konserthus ønsker ikke at noe skal gå på bekostning av andre når det kommer til tilskudd, men de må samtidig kjempe for sin sak. Respondent forklarer at i de den siste budsjettforhandlingen var klare på hva de hadde behov for. De er også klare på at de får for lite i tilskudd og at kommunen forventer at de tjener inn resterende selv. Da er også foretaket nødt til å være konsekvent i sin prispolitikk og stå på sine krav.

Respondentene peker også her på at kommunikasjonen med kommunen er viktig. Avgjørende å opplyse kommunen hvordan situasjonen er og gjøre de klar over kostnader forbundet med ulike aktiviteter. Samtidig søker de også en bedre forståelse fra kommunen sin side for de kostnader foretakene har knyttet til disse oppgavene.

*”Pedagogisk utfordring i forhold til å opplyse kommunen. Bedre aksess for dette fra politisk hold er nødvendig.” (ØS3)*

Stormen Konserthus forklarer at de jobber med å synliggjøre sine inntekter og kostnader for kommunen, men opplever samtidig at kommunen ønsker gratis leie. Dette er en for Stormen Konserthus er utfordring. De mener dette blir prinsipielt feil og har håp om å få på plass en avtale som fungerer for begge parter. De må vertfall få dekket kostnadene sine, og dette medfører at de må få en bedre pris enn de har i dag.

*”Kommunen er ikke like klar over hva som kreves av ressurser for å ha en forestilling. Må jobbes mer med dette.” (ØS2)*

Dette fører til en usikkerhet knyttet til ressursbruk for foretakene. Foretakene ser på forskjellige måter for å få kommunisert dette ovenfor kommunen. Det pekes blant annet på styresammensetningen som en mulig kommunikasjonskanal for foretakene ovenfor kommunen. Foretakene trekker fram ulike poenger de mener er viktig med tanke på denne kryss-subsidieringen.



Bodø Spektrum har diskutert hvorvidt nye styremedlemmer som har politisk bakgrunn vil kunne føre til bedre bevisstgjøring ovenfor kommunen blant annet med tanke på å få dekket kostnader. De er klare på at dette gir de en mulighet og en ny kommunikasjonskanal inn i kommunen.

Stormen Konserthus mener prisen bør være konsekvent, men tilpasset ulike aktører. Viktigst å få betalt for tjenester, og en får helle redusere tilskudd. I dag ingen forståelse for denne, slik at det bidrar til usikkerhet knyttet til foretakets ressursbruk.

Bodø Havn mener god struktur er viktig. Det er en spenning knyttet til hybride organisasjoner og kryss-subsidiering må unngås. Det krever mye av administrasjonen, styret og eier, og dagens prosess er litt uklar. Det blir viktig å ha noe konkret å vise til ovenfor bystyret. Kan ikke bare si at vi tror det foregår kryss-subsidiering.

#### **5.4.2 Interessekonflikter**

Respondentene er klare på at foretakets mål, om det gjelder forretnings- eller forvaltningsmessige, utfyller hverandre, men utfordringer oppstår.

Bodø Spektrum ser foretakets mål som komplementære og mener de henger sammen. Pålagte oppgaver fra kommunen er med å løfter totalproduktet etter som at de ønsker å være tilstede for alle. En målsetting har vært flere elever inn i skolesvømming. Dette er i utgangspunktet skolen sin oppgave, ikke foretaket, som skal fungere som en tilrettelegger. Forholder seg til de politiske målene, men det gjelder å få tilstrekkelig betalt for sine tjenester. Kommunen har ikke tatt inn over seg foretakets mål, noe som henger sammen med eierstrategien i Bodø kommune.

Stormen Konserthus sier det byr på utfordringer, men er samsvar. Det er det økonomiske som byr på utfordringer. Foretaket og kommunen jobber mot samme mål og foretaket mener også at de målene en har er de som en slik organisasjon skal ha. Det blir helt feil å kun måles ut ifra kommersiell aktivitet.

Bodø Havn mener dette fører til et spennende mulighetsrom. utfordringer, som hos de andre, er knyttet til det økonomiske. Det å være en del av kommunens overordnede økonomi er en utfordring. God oversikt er nødvendig for at det skal fungere.

Styresammensetningen i foretakene inkluderer personer som både har forretningsmessig og politisk bakgrunn. Respondentene er klare på at styret skal jobbe for foretakets beste, men påpeker samtidig at forskjellig bakgrunn kan gi ulikt syn på hva som er det beste for foretaket.

Styret i Bodø Spektrum har vært preget av representanter fra næringslivet, noe som har ført til et fokus på det forretningsmessige. Dette har fungert fint, og det er i dag en fin miks. Dette mener foretaket er viktig for dynamikken i styret.

Stormen Konserthus har et helt nytt styre. Det er satt sammen av representanter med forskjellig bakgrunn. Dette er viktig og fører til flere meninger. Representanter med offentlig bakgrunn kan fremme meninger både ut ifra foretakets, men og kommunens beste. Styreleder føler han er benyttet i en del oppgaver som inngår med i daglig drift enn hva en styreleder strengt tatt burde gjøre. Dette henger nok sammen en del med at organisasjonen er helt ny og styreleder har lang erfaring med kommunen. Blir kanskje lett for å lene seg på han. Dette må nok endres når organisasjonen er satt.

Sist Bodø Havn vedtok sin strategiplan var 5/7 representanter i styret politikere, i tillegg til en fra fylkeskommunen og en ansattrepresentant. Det ble i 2015 gjort en endring og de har nå fått et mer forretningspreget styre og det er i dag bare en representant fra bystyret. De mener endringen kan være positiv for foretaket og har ikke opplevd at representanter benytter forskjellige ”hatter”, men er klar over at det kan forekomme. I perioden hvor styret var mer politisk preget var oppfatningen at enkelte politiske signaler ikke kom gjennom de korrekte kanalene.

Foretakene er klare på sin rolle som offentlig aktør, men alle foretakene har et klart fokus på forretningsmessig drift. For foretaket som er helt selvfinansierende er det i større grad avgjørende for driften, men dette betyr ikke at de andre foretakene ikke merker presset. Reduksjon i tilskudd fra kommunen fører til et økt fokus på inntekter for at virksomheten ikke skal lide. Oppfatningen av at forvaltningsmessige også inngår i det forretningsmessige deles

også av respondentene. Et viktig poeng med tanke på driften er at foretakene får refundert moms hvis de driver på korrekt måte.

Hvis Bodø Spektrum tar for seg kundeperspektivet så ønsker jo ikke kunden å betale mer enn nødvendig, samtidig som kunden har en smerteterskel som er mulig å utnytte. På den andre siden ser en jo at eier ikke ønsker å inn med mer penger.

*”Viktig å se på hvordan egen organisasjon drives og hvordan eier tildeler midler. Og ikke minst hvordan kundene oppdager produktet.” (SL3)*

Stormen Konserthus er ikke sikker på hva eierne mener hele tiden, men det blir satt krav til hva som skal leveres av kommersielle og ikke-kommersiell aktiviteter. Dette henger sammen med moms.

Inntrykket til respondentene er at kommunen ikke påvirker mye av den daglige driften og hvordan foretaket skal operere på daglig basis. Politisk påvirkning kan oppstå hvis det er snakk om større investeringer som krever finansiering og som bystyret må ta stilling til. Foretakene opplever at kommunikasjonen med kommunen ikke alltid er den beste, og de har gjort seg egne erfaringer i forhold til hvordan en skal kommunisere synspunkter og for at de skal nå frem.

Bodø Spektrum forklarer at de har funnet sin egen vei når det gjelder kommunikasjon med bystyret. De opplever det som vanskelig å gå til bystyret hvis eksterne krav pålegger foretaket nye investeringer. Andre løsninger må benyttes. Har i dag et aksjeselskap som er likvid og har egenkapital, og uten dette hadde foretaket måtte gå til bystyret for hver eneste sak, men er nå mer selvstendig.

*”Når det gjelder større investeringer kommer man ikke unna bystyret. Foretaket kommer til å bli nedprioritert.” (ØS3)*

Stormen Konserthus er usikker på om kommunen reflekterer veldig mye på foretakets daglige drift til vanlig. Kommunen mener nok at foretaket skal drifte innenfor de rammene som er satt. God kommunikasjon er viktig for å løse eventuelle problemer. De har møte hvert halvår for diskutere driften, ledere og rådmann. Det er vanskelig å be om mer penger når

budsjettforhandlingen er avsluttet, så det er viktig å være en del av prosessen fra starten. Stormen Konserthus har ikke det største behov per nå for nye investeringer, men er klar over at ulike dilemma kan oppstå.

Bodø Havn forklarer at etter hvert som tyngden av det vi holder på med har blitt forretning så har det skapt en del utfordringer rundt dialogen med kommunen. Har litt med det å være offentlig og gi brukere et tilbud. De er der for innbyggerne i kommunen, og forvaltningen knyttet til dette. Havnen har ingen tilskudd og må skape sine egne inntekter. Dette kan føre til konflikter på grunn av at man er markeds- og prisfokusert. Da er de inne som næringsaktør i byen og da må en ha en grense på hvilke aktiviteter skal de holde på med og hva skal næringslivet for øvrig gjøre, slik at havnen ikke er i konkurranse med de. Det har vært en diskusjon med kommunen om hva havnen skal holde på med. Det foreligger i dag ikke noe økonomisk press med tanke på å øke eller utvide havnerelaterte forretningsområder. Selv om foretaket er selvfinansierende så nå kommunen fortsatt godkjenne større finansieringer og dette blir en begrensning for foretaket.

Et av foretakene eier et aksjeselskap som gjør at de står mer fristilt fra kommunen med tanke på vedlikeholds- og anleggsinvesteringer. Selskapet er likvid og har egenkapital. En slik ordning vurderer også et annet foretak. Respondenter stiller videre spørsmål til om en slik løsning er god, og mener det blir naturlig å stille spørsmål til foretaksmodellen samtidig.

*”Vurdere å opprette eiendoms AS. Må da strengt tatt ikke opp i bystyret med tanke på investeringer og finansiering av disse. Privat låneopptak. Litt av årsaken til dette er politisk påvirkning på prosjekter.” (DL1)*

Interessestrukturen er viktig å se på, mener respondent i Bodø Spektrum. Årsaken til at de etablerte aksjeselskap var at denne måten sikret verdiene, i tillegg til andre bakenforliggende årsaker. Hvis en skal stille spørsmålet hvorfor kommunen ønsker foretaksmodellen, er det på grunn av kontroll og en måte å sikre utførelse av en kommunal oppgave. Spørsmålet som bør stillers er hva kommunen skal holde på med, og om det er nødvendig med kommunale foretak.

### 5.4.3 Oppgjør med foretaksmodellen

Respondentene er relativt samstemte om at det foreligger utfordringer med foretaksmodellen, og at den setter begrensninger for driften i foretakene. Respondentene er derimot ikke helt sikker på om situasjonen hadde endret seg drastisk hvis foretaksmodellen forkastes, men peker på eventuelle nye løsninger.

Når det kommer til begrensninger med foretaksmodellen så beskriver Bodø Spektrum det å forholde seg til bystyret som en årlig problemstilling. En annen type organisering ville, for eksempel aksjeselskap, ville lagt andre økonomiske føringer og potensielt kunne bidratt til økt effektivitet. Vil heller diskutere med bank/styret enn bystyret med tanke på investeringer.

*”...begrensninger ligger kanskje i en gang i fremtiden må gå på rammene løs.” (ØS3)*

Videre så er utfordringen i forhold til kommunale foretak samlokalisering i forhold til økonomi, ikke nødvendigvis de samme prioriteringene. Bodø Spektrum spår utfordringer med tanke på vedlikehold og fornying av anlegg.

Stormen Konserthus peker på sitt budsjett og at dette påvirkes av hvordan økonomien er. For at foretakets drift skal gå rundt er de avhengig av et bestemt tilskudd, men på grunn av underskudd på helse og sosial del i kommunen ble tilskuddet i sist budsjettforhandling redusert. Det var flere som fikk mindre enn forventet og ønsket. På slutten av året viste kommunens økonomiske status et større overskudd, også mer enn hva de hadde budsjettet med. Var krise, men nå er det jubel. Stor effekt på foretaket.

Når det gjelder det økonomiske kontra det offentlige så har det ikke vært slik at den ene parten har stått kraftigere på sitt enn den andre. Samstemning. En utfordring er at man på den ene siden krever at man ikke skal ha mere tilskudd, tilby flere gratis arrangementer og samtidig ha en god økonomi. Det er krevende. Hvordan skal foretaket overleve hvis tilskudd skal kuttes hvert år. Kommunen setter press med tanke på at foretaket skal leve med en presset økonomi og samtidig levere gratis forestillinger. Kommunens mål for foretaket er de samme som foretaket selv har, men økonomien er utfordringen, for begge parter. Det har vært enkeltsaker som kan være utfordrende, at styret har blitt overstyrt. Fører til en mer kompleks organisasjoner, mer uforutsigbarhet. Samtidig er tilskuddet også en fordel for foretaket.

*”Den økonomiske situasjonen var mindre kompleks tidligere. Hvis vi hadde fått de tilskuddene vi faktisk må ha for å drive så hadde vi ikke trengt å være like aktivt på det kommersielle markedet med kurs og konferanse, noe som vi primært ikke driver med.” (DL2)*

Bodø Havn mer utfordringene ligger mest på lang sikt og knyttet til finansiering av større prosjekter. Dette er knyttet opp kommunens økonomi. Når de i sist bystyremøte etterspurte midler så ble det satt opp mot kommunens øvrige finansiering. Når de gjennomfører låneopptak så er jo det i hovedsak for å få merinntekter og sikre at de kan utføre de aktiviteter de er satt til å gjøre. Når kommunen gjennomfører låneopptak så er det som regel til kostnadsaktiviteter, for eksempel skole og helse. Når disse blir satt opp mot hverandre så er kanskje Bodø Havns aktivitet ikke det som kommunen prioriterer. Da gjør modellen det at foretaket ikke får det de mener de har behov for. Er en utfordring når rammene til kommunen er så stramme.

Samtidig som foretaksmodellen, i følge respondentene, kan skape utfordringer så føler ikke foretakene at kommunen aktivt påvirker den daglige driften. Her styrer foretakene driften selv.

## 6.0 Analyse

I dette kapittelet skal de to teoretiske perspektivene som ble presentert teorikapittelet bidra til en forklaring på hvordan en hybrid organisasjon innretter sin økonomistyring for å sikre måloppnåelse. I forkant av analysen vil det være mulig å anta at det ligger en spenning knyttet til måloppnåelsen på bakgrunn av ulike hensyn og ansvarsforhold. De teoretiske perspektivene er design og mobilisering og responderingsplikt, og i tillegg benyttes tidligere forskning på temaet. Dette inkluderer hybride organisasjoner, forskjeller i økonomistyring innenfor profitt og null-profitt organisasjoner, offentlig og privat sektor, og kritikk av hybride organisasjoner.

### 6.1 Analyse ut fra Design og Mobilisering

Dette perspektivet omfatter Mouritsens (2005) verk om Design og Mobilisering, Ouchis (1977) verk om Organizational Control og Otleys (1980) verk om betingelsesteori. Hovedfokuset ligger i Mouritsens verk, men dette supplementers med verkene til Ouchi og Otley.

#### 6.1.1 Design og Mobilisering

Oppgavens problemstilling ønsker å se hvordan økonomistyringen i en hybrid organisasjon innrettes. Et av målene er å avdekke hvordan hybride organisasjoner planlegger og jobber mot måloppnåelse. Som tidligere studier har tatt opp (Grossi & Thomasson, 2015) kan det i hybride organisasjoner være tvetydige eller motstridene mål.

Mouritsen (2005, 99) introduserer forskjellen mellom design og mobilisering, og hvordan det kan hjelpe til med å avklare hvorfor økonomistyringssystemer alltid er i endring.

*Design* beskriver hvordan økonomistyringssystemer bli utstyrt med kalkulerende, organisatoriske og teknologiske prosedyrer. Her må følgende vektlegges: definering av rolle, beslutningsmyndighet, mål, ytelseskrav. Designet skal fungere som en arbeidstegning. *Mobilisering* beskrives som prosessen hvor designet blir gjennomført, endret og bøyd rundt formål, og hvor design påvirker menneskers bekymringer, interesser og ambisjoner

I følge Mouritsen (2005) er en av årsakene til at endring skjer kontinuerlig at designet ikke på forhånd kan si noe om hvorvidt det vil fungere som først tiltenkt, og om det skulle gjøre det er det vanskelig å forutse alle konsekvenser som følger. Foretakene er opptatt av formell kontroll og planlegging står sentralt. Fokus på både kort- og langsiktig planlegging og klare strategiplaner kjennetegner foretakene. For foretakene er det viktig at de skal kunne se virksomheten i et lengere perspektiv, samtidig som de skal kunne respondere på kort sikt hvis utforutsette situasjoner skulle oppstå. Kommunens prioriteringer skaper i stor grad konsekvenser for foretakene, spesielt med tanke på det årlige budsjettet, som igjen påvirker drift og investeringer i foretakene.

### **Foretakenes mål**

Foretakenes overordnede mål er knyttet til vedtektene som er nedfelt for hvert enkelt foretak. Vedtektene tar utgangspunkt i foretakenes virksomhet og hvilken sektor det operer innenfor. Foretakets strategi blir naturlig nok også preget av vedtektene. Gjennom vedtektene gis foretakene tillatelse til å drive forretningsmessig virksomhet, noe som skiller kommunale foretak fra andre, mer forvaltningspreget, virksomhet i kommunen. Vedtektene bidrar til defineringen av foretakenes beslutningsmyndighet.

Foretakene sier det er en tilstedeværelse av både forvaltnings- og forretningsmessige mål. I noen tilfeller er de mer avskilt, men noen respondenter har en oppfatning av at de er samlet. Selv om det ligger i hybride organisasjoners nature å jobbe mot begge målene er det ikke nødvendigvis slik at målene er komplimentære (DiMaggio, 2002; Ebrahim & Rangan, 2010; Paton, 2003; lest i Ebrahim et al., 2014). Foretakene er av en oppfatning av at målene er komplementære og at de ikke er en belastning for hverandre. En årsak til den oppfatningen kan være at forvaltningsmessig drift har mange likhetstrekk med den forretningsmessige, eller at den forvaltningsmessige driften ikke er like synlig som den var før. Dette kan ses på som en form for mobilisering, og gjør det lettere for foretakene å definere ytelsesmål som er lettere å overvåke.

Hvorvidt foretakene skiller mellom eksterne og interne mål er litt usikkert. Til en hvis grad er respondentene enige i at eksterne mål er knyttet opp mot forvaltningsansvar, men på grunn av større forretningsfokus blir eksterne mål også knyttet opp mot det å skape inntekter. Interne målsettinger kan være snakk om produktkvalitet og skape en organisasjon som jobber i samme retning og at alle føler en tilhørighet til det de driver med.



## **Budsjett**

De kommunale foretakene er pålagt en omfattende budsjettprosess fra kommunens side. Bystyret skal godkjenne foretakets årlige budsjett, og eventuelt kreve endringer og utbedringer hvis dette er nødvendig. Budsjettet står med andre ord sentralt i foretakenes direkte økonomistyringstiltak. Budsjettet omfatter foretakenes prognoser i forhold til daglig drift, vedlikehold og investeringer. De foretakene som mottar tilskudd fra Bodø kommunen vil også i budsjettet beregne hvor mye de har behov for, hvorvidt dette blir tildelt er et resultat av en politisk prosess.

## **Beslutningsmyndighet**

Beslutningsmyndighet i den daglige driften tilfaller administrasjon og foretakets styre. I forhold til store investeringer, og avgjørelser av en mer omfattende art vil bystyret være øverste beslutningsmyndighet. Det er derfor viktig at foretaket opprettholder en god dialog med bystyret og kommunen. Rollefordelingen er klar og situasjonsbestemt. Det er bestemte politiske prosesser som foretakene må følge noe som må tas hensyn til når foretakene skal innrette sin økonomistyring. Dette er også i følge Mouritsen (2005) viktig i designprosessen til en økonomistyringssystem.

## **Finansiering**

Finansieringen i foretakene skjer i hovedsak gjennom egen drift og kommunale tilskudd. Foretakene har ikke beslutningsmyndighet til å gjennomføre låneopptak. Et låneopptak vil også påvirke kommunens samlede gjeldsgrad. Dette er et klart eksempel på hvordan beslutningsmyndighet påvirker designet, og et eksempel på hvordan dette har blitt mobilisert er opprettelse av egne aksjeselskaper som eies av foretakene.

## **Organisasjonsstruktur**

Organisasjonsstrukturen i foretakene er preget av likhet. Som illustrert i presentasjonen av foretakene har de en relativt lik hierarkisk oppbygging. Styresammensetningen i de kommunale foretakene har vært preget av representanter med politisk bakgrunn. Foretakene har i dag en sammensetning bestående i større grad av representanter fra det private næringsliv og på den måte mer forretningsrettet enn tidligere. Dette er i følge respondenter i de ulike foretakene en endring som kommer naturlig, da det forretningsmessige aspektet blir mer synlig. Foretakene rapporterer til kommunen, som også er eier. De rapporterer i henhold

til kommuneloven og dette medfører tertial-rapportering. Prosessen har klare definerte roller. Administrasjonen skal utarbeide rapporter og foretakets styre har ansvar for å holde bystyret og kommunen orientert.

### **Kausalitet og mobilisering**

Mouritsen (2005) tar opp kausalitet i forbindelse med mobilisering og at dette kan bli et problem når økonomistyringssystemer ikke fungerer slik de er tiltenkt. Hvis man ser kausalitet i sammenheng med mobilisering referer det til aktiviteter en leder kan iverksette for å få et design til å produsere ønsket effekt og endre forutsetningene slik at det fungerer optimalt. Foretakenes budsjett skal godkjennes av bystyret, men hvis de blir tvunget til å gjøre endringer på grunn av et mindre kommunalt tilskudd vil foretakets ledelse og styre revurdere og dekket budsjettavvik på en annen måte før bystyret kan godkjenne. I følge Mouritsen (2005) så handler mobilisering om å ta grep for å oppnå ønsket effekt, som i foretakenes øyne vil være drift uten underskudd. Foretakene nevner en politiske fargen i byen som en faktor som påvirker planleggingen i foretakene. Ulike prioriteringer kan få innvirkning på foretakenes budsjett og dette fører til at foretakene må tilpasse seg og eventuelt foreta endringer.

Som et resultat av kutt i tilskudd, klare begrensninger på lånefinansiering, og et større krav til selvfinansiering har et av foretakene opprettet et aksjeselskap som blant annet leier ut næringseiendom, og som har som formål å genere merinntekter slik at foretaket kan gjennomføre ønskede vedlikehold og investeringer uten å måtte gå til bystyret for midler. Foretaket så det som et nødvendig grep for fortsatt å kunne opprettholde et tilstrekkelig tilbud. Et annet foretak vurderer også en lignende løsning. Dette foretaket er helt selvfinansierende og dette skaper en ekstra utfordring når investeringer skal planlegges og gjennomføres. Foretakene opplever at designet ikke fungerer optimalt, og må derfor tilpasse seg slik at oppgavene de er satt til å gjøre kan utføres på en tilfredsstillende måte.

Et sentral punkt i foretakenes økonomistyring og som tas hensyn til i design, blant annet i budsjettet, er tilskudd fra kommunen. Det er knyttet usikkerhet til hvorvidt foretaket blir tildelt det de selv mener de har behov for, og dette kan få konsekvenser for budsjettet, som er en del av designet. Det kan oppstå hull i budsjettet som må dekkes på andre måter, og som beskrevet i Mouritsen (2005) vil ledere gjennomføre tiltak for å oppnå ønsket effekt. Dette gjøres i følge foretakene gjennom en forretningsmessig drift, hovedsakelig gjennom salg av

tjenester, som skaper inntekter som foretaket benytter for å dekke hull i budsjett. Videre er også kommunen selv kunde i foretakene gjennom kjøp av tjenester, og det fremkommer i intervju at samtlige foretak ikke får tilstrekkelig betalt for sine tjenester fra kommunen.

### **Kryss-subsidiering**

Et tema som tas opp i offentlige organisasjoner er faren for kryss-subsidiering. Dette kan beskrives som en situasjon hvor inntekter til en virksomhet fra et marked benyttes til å subsidiere virksomheten i et annet marked. Hvis vi deler de kommunale foretakenes virksomhet i en forvaltning- og forretningsmessig del vil det kunne se ut som den forretningsmessige driften i foretaket subsidiere den forvaltningsmessige.

På den ene siden kan vi observere at kommunen ikke betaler for seg, altså foretakene får ikke dekket kostnader de har forbundet med aktiviteter som kan ses på som en forvaltningsmessig plikt. På den andre siden tildeler ikke kommunen tilstrekkelig tilskudd for at foretakene skal kunne drifte virksomheten. Hvilken tanke kommunen har med de kommunale foretakene vil være naturlig å se på. Det er virksomheter i kommunen med et særlig forretningsmessig preg som blir organisert som kommunale foretak. Hvis kommunen for eksempel mener at foretakene skal kunne dekke hull i budsjettet, som følge av tildeling av tilskudd, selv gjennom forretningsmessig drift ville det vertfall være naturlig å anta at de kompenserer foretakene tilstrekkelig for de tjenestene de selv benytter.

Utfordringen for foretakene er å kommunisere dette ovenfor kommunen. De beskriver dette som en pedagogisk prosess. Det må jobbes med å synliggjøre både inntekter og kostnader foretakene har, spesielt med tanke på det som kan regnes som forvaltningsmessig virksomhet. Kommunikasjonen virker å være en del av problemet, samtidig som at kommunen ikke engasjerer seg på det nivået som fra foretakenes side hadde vært ønskelig. Samtidig er foretakene enig at de kan bli bedre på dette området selv. Det å få på plass prosedyrer og klare avtaler vil nok være positivt for både kommunen og foretakene, og foretakene etterlyser dette selv.

Dette er en form for mobilisering som oppstår og som sørger for at foretaket kan nå sine mål. På grunn av denne kryss-subsidieringen engasjerer foretakene seg i aktiviteter som ikke nødvendigvis ligger nærmest deres kjerneoppgaver. Det kan tenkes at dette blir et forstyrrende element, men det er ingen foretak som i dag opplever særlige forstyrrende

effekter av dette i dag. Det er derimot en situasjon som ikke er ønsket av alle, men er nødvendig slik situasjonen er i dag.

Foretakene trekker frem et større kunde-, inntekt-, og kostnadsfokus som årsaker til at mobilisering av styringssystemer iverksettes. Foretakene trekkes stadig mot brukerleddet og de er opptatt av forbrukers syn og krav. Eksterne krav fra leverandører fører til omprioriteringer og at budsjett må revideres. Kravene må blant annet møtes for å sikre inntekter eller skape nye. Et av foretakene er som forvaltningsorgan satt til å forvalte i henhold til juridiske bestemmelser. Når de disse endres og påvirker inntektsgrunnlaget faller noe av foretakets inntektsgrunnlag bort, og de må justere budsjett etter det. Videre påvirker dette fremtidige inntekter for foretaket.

### **Foretaksmodellen**

På bakgrunn av den informasjonen som kommer frem i samtaler med respondenter og tidligere studiers kritikk av hybride organisasjoner vil det være naturlig så på hvorvidt en slik organisasjonstype skaper utfordringer, både for mål og måloppnåelse, men også for hvordan økonomistyringen, ut ifra design og mobilisering, blir innrettet.

Foretakene er relativt samstemte om at det foreligger utfordringer med foretaksmodellen, og at den setter begrensninger for driften i foretakene. Beslutningsmyndighet, som må defineres i et design, er et punkt foretakene mener det foreligger utfordringer. Det å måtte forholde seg til bystyret blir en årlig problemstilling. Bakgrunnen er den effekten deres beslutninger kan ha for driften i foretakene.

Hvorvidt situasjonen ville vært annerledes hadde en annen organisasjonsform blitt valgt er vanskelig å si. Respondentene er ikke sikre på om dette hadde ført til drastiske endringer, men peker på eventuelt nye løsninger. En ting foretakene peker på er større selvstendighet. I følge Ouchi (1977) er selvstendighet i en organisasjon blant annet påvirket av størrelse og hierarkiske nivåer som eksisterer i organisasjonen. Foretakene peker på samlokalisering i forhold til økonomi, og ulike prioriteringer som eksempler på dette. Budsjett og tilskudd påvirkes av kommunens økonomiske situasjon. En vil heller diskutere med banken og styret med tanke på investeringer.

### 6.1.2 Organizational Control

I følge Ouchi (1977) så består et kontrollsystem av en prosess som inkluderer overvåkning, evaluering og belønning. En organisasjon kan kontrollere forskjellige deler av sin virksomhet, som input, output eller produksjonsprosessen, skiller gjerne mellom atferd- og output kontroll. Atferdskontroll handler om å besitte informasjon rundt produksjonsprosessen og ”mean-ends” forhold. Output kontroll er ikke like opptatt av prosessen, men pålitelige og gyldige mål for ønsket output (Ouchi, 1977).

Foretakene vil innenfor flere av sine forretningsområder være i stand til å måle output og kvantifisere til tallmessig informasjon som vil kunne gi en indikasjon på inntekter. Selv om foretakene er forvaltningsorgan står det forretningsmessige aspektet sterkt og dette kan være en årsak til foretakene til en hvis grad kjennetegnes med output kontroll. Foretakene ser ikke selv som produksjonsbedrifter, og input-output relasjonen er derfor ikke like interessant. Input i foretakene er i hovedsak tilskudd fra kommunen, og det skal selvfølgelig forvaltes på en god måte. Foretakene har forklart at kommunen ikke blander seg nevneverdig inn i det daglige driften, noe som også kan gi en indikasjon på at produksjonsprosessen ikke er like interessant. Videre så er kommunen opptatt av at foretakene opererer på en tilfredsstillende måte, og at de får resultater ut av de tilskudd som tildeles.

Ouchi, (1977) beskriver også en situasjon hvor både output og atferdskontroll er vanskelig for en organisasjon adoptere. I en slik situasjon skal den formen for kontroll som anvendes være støttet av ritualer fremfor rasjonelle analyser. Organisasjoner er avhengige av en nøyaktig seleksjonsprosess som en type kontroll. Oppfyllelse av vedtektene er et mål for foretakene, og det kan eksistere ulike defensjoner på hvordan disse best oppfylles og oppfylles de på en god måte er også kommunen tilfreds. Det kan være en utfordring å anvende output eller atferdskontroll hvis en skal forsøke å definere hvorvidt vedtakende er oppfylt. Selve prosessen kan være vanskelig å tyde på grunn av mulig politisk påvirkning, og hvorvidt vedtektene oppfylles ved måling av en bestemt output kan også være vanskelig å definere. Erfaring foretakene har gjort seg i tidligere prosesser vil kunne være en måte foretakene kan styre etter, dette på bakgrunn av seleksjonsprosess som har vært gjennomført på et tidligere tidspunkt.

Et av foretakene har nettopp vært igjennom en stor omstillingsprosess. Fra å være en relativt liten organisasjon er de blitt en betydelig større enhet og over doblet antall ansatte. Når

organisasjoner vokser øker også antallene av hierarkiske nivåer i organisasjonen. Dette kan i følge Williamson (1971) og Evans (1975) føre til et kontrolltap (Ouchi, 1977).

Organisasjonens reaksjon på dette vil være å forkaste atferdskontroll og fokusere på output kontroll. Et resultat av at organisasjonen vokser vil være en horisontal differensiering, nye divisjoner eller avdelinger med hvert sitt spesialiseringsfelt og output kontroll kan gjøre det lettere å sammenligne ytelsesmål innad i organisasjonen (Ouchi, 1977). For foretaket dette gjelder ble det iverksatt tiltak for å opprette nye rutiner og prosedyrer. Økonomien ble et betydelig større fokus. Fra å være en organisasjon som hadde et fokus på hvordan produktet ble satt sammen, er det nå i større grad fokusert på hvordan sluttresultatet blir, og hvilke inntekter og kostnader dette skaper.

Sammenligning av ytelsesmål mellom avdelinger og organisasjoner blir lettere ved adopsjon av output-kontroll (Ouchi, 1977). Det er fordelaktig for kommunen at foretakene rapporterer og innretter seg etter deres standarder, og dette er også situasjonen slik foretakene beskriver det.

### **6.1.3 Betingelsesteori**

I følge betingelsesteorien (Otley, 1980) finnes det ikke et universelt akseptert økonomistyringssystem som passer for alle organisasjoner, men at valg av systemer og teknikker vil være avhengig av omgivelsene en organisasjon befinner seg i. Videre peker Otley (1980) på at graden av selvstendighet som eksisterer i en organisasjon er en funksjon av både organisasjonsstruktur og teknologi, hvor organisasjonsstrukturen påvirkes, men bestemmes ikke av teknologi.

Chenhall (2003) peker på ulike faktorer som fører til formell kontroll knyttet opp mot det som i betingelsesteorien beskrives som betingelsesvariabler. Disse variablene inkluderer de eksterne omgivelsene, teknologi, og organisasjonsstruktur.

Fiendtlige og turbulente omgivelser fører til at en organisasjon i større grad benytter formell kontroll og vektlegger tradisjonelle budsjetter (Chenhall, 2003). Foretakene opplever en presset økonomisk situasjon og dette henger nok sammen med usikkerhet knyttet til tildeling av midler fra kommunen. I tillegg vil den politiske utskiftningen også føre til at prioriteringen endres og et nytt usikkerhetsmoment. Dette kan forklare oppslutningen rundt budsjettet i

foretakene. Det er ikke kun på grunn av pålegg fra kommunen om å fremlegge årlig budsjett, foretakene benytter også dette som en sentralt styringsverktøy internt. Khandwalla (1972; i Otley, 1980) koblet graden av sofistikerte økonomistyringssystemer opp mot den konkurranse som organisasjonen står ovenfor. Slik situasjonen foretakenes situasjon er i dag er det to av tre foretak preget av en mer synlig konkurranse enn det tredje. Dette er i hovedsak fra andre fritidsaktiviteter. Dette har i større grad fått foretakenes oppmerksomhet og er noe som følges opp på daglig og månedlig basis.

Hvis teknologien er karakterisert som standardisert, og kjennetegnes av automatiserte prosesser, desto mer formell kontroll benyttes (Chenhall, 2003). Foretakene er i mindre grad preget av usikre oppgaver. Oppgavene er til en hvis grad standardisert, men dette betyr ikke at uforutsette situasjoner kan oppstå, som må foretakene må reagere på med en hvis grad av improvisasjon eller avvik fra normal måte. Selv om oppgaver krever arbeidskraft med ulik kompetanse vil oppgavene de utfører karakteriseres som relativt standardiserte. Det foreligger i større grad klare prosesser, noe som kan skyldes at foretakene er veldig klare på hva deres hensikt er. Et unntak som kan pekes på er foretakenes kobling til politiske prosesser. Dette kommer til synet i budsjett- og finansieringsforhandlinger spesielt, og som nevnt tidligere må foretakene forholde seg til et politisk skifte i byen og kommunen.

Organisasjonsstruktur som preges av desentralisering, mangfold og en hvis størrelse adopterer gjerne formell kontroll. Foretaksmodellen kjennetegnes av en ansvarsoverføring fra kommunen til foretaket da foretakets selv kan operere slik de mener er mest hensiktsmessig innenfor sitt forretningsområdet. Videre er desentralisering forbundet med aggregering og integrasjon. Foretakene har sin respektive forretningsområder, og innenfor disse tilbyr foretakene ulike tjenester og produkter. Det økonomiske presset har ført til at foretakene både har sett seg nødt til fokusere på enkelte områder og spisse seg mer, og samtidig tilby flere tjenester for å sikre god inntjening.

#### **6.1.4 Oppsummering**

I forhold til måloppnåelse anerkjenner foretakene tilstedeværelse av både forretnings- og forvaltningsmessige mål. Respondentene er samstemte når de sier at målene oppleves som komplimentere, og at de i utgangspunktet ikke er motstridende eller går på bekostning av hverandre, som andre studier viser til.

Mouritsen (2005) skiller mellom design og mobilisering. Designet er arbeidstegningen for hvordan økonomistyringssystemet skal se ut. Mobiliseringen er gjennomføring av designet, og hvor situasjoner oppstår som gjør at designet bøyes rundt formål for å fortsatt kunne levere tilfredsstillende og ønsket resultat. Hvordan foretakene har valgt å innrette sin økonomistyring er et resultat av beslutningsmyndighet og organisasjonsstruktur. Her spiller kommunen en sentral rolle. Foretakene er budsjettorienterte både internt og eksternt. Utfordringer foretakene støter på fører til mobilisering i flere tilfeller, og resulterer blant annet i en form for kryss-subsidiering og at spørsmål stilles til foretaksmodellen.

Foretakene kjennetegnes av formell kontroll, og flere årsaker kan ligge bak dette. I følge Otley (1980) og betingelsesteori kan årsaken til formell kontroll ligge i omgivelsene, organisasjonsstrukturen og teknologien. Turbulente omgivelser, relativt standardisert teknologi og en organisasjonsstruktur som preges av desentralisering og mangfold.

Hvis en viser til Ouchi (1977) så vil output kontroll være i flere tilfeller være mest hensiktsmessig å anvende. Dette skyldes forretningsområdene foretakene opererer i, og det større forretningsmessige fokuset. Samtidig er viktig å anerkjenne at politiske prosesser kan gi en ekstra dimensjon av usikkerhet, og at det ikke i alle tilfeller vil være mulig og hensiktsmessig å benytte verken output eller atferdskontroll.

## **6.2 Analyse ut fra responderingsplikt perspektivet**

I dette kapittelet vil empiri drøftes opp mot det andre teoretiske perspektivet, responderingsplikt. Teori som går på responderingsplikt blir benyttet, og det vil også være naturlig å knytte prinsipal-agent teori inn under dette perspektivet.

### **6.2.1 Responderingsplikt**

Responderingsplikt innebærer en plikt de folkevalgte har til å respondere ovenfor ulike instanser og ulike situasjon (Gårseth-Nesbakk & Kjærland, 2015). Grossi & Thomasson (2015) omtaler responderingsplikt som å bli stil til ansvar for sine handlinger. Foretakene opplever de er tilstede for, og har et ansvar ovenfor eier, kunder, og innbyggerne. Dette kan knyttes opp mot ulike typer responderingsplikt. Sinclair (1995; i Gårseth-Nesbakk & Kjærland, 2015) forklarer at de ulike typene ikke behøver å oppstå hver for seg, men gjerne



samtidig. I praksis så overlapper disse gruppene hverandre noe som skyldes tolkningen av disse gruppene. For eksempel kan innbyggere og kunder være en gruppe i enkelte tilfeller.

Gjennom en demokratisk prosess har kommunens bystyre blitt valgt. Det er bystyrets oppgave å velge de personene som er best skikket til å sitte i foretakets styre. Foretaksstyret har ansvar for å ansette en daglig leder som overser den daglige virksomheten i foretaket.

Responderingsplikt i offentlig sektor består av hierarkiske og vertikale forhold, og ulike former for responderingsplikt. Vi kan skille mellom byråkratisk, juridisk, profesjonell og politisk responderingsplikt. Foretakene må forholde seg til kommuneloven, i tillegg setter havne- og farvannsloven rammer for et av foretakene.

Byråkratisk responderingsplikt tar for seg forholdet mellom ledere og underordnede i regjeringen. I denne sammenhengen kan vi definere det byråkratiske forholdet mellom kommunen, representert med bystyret, og foretaket. Bystyret blir av foretakene definert som eier, og foretakene er klare på sitt ansvar ovenfor sin eier.

Juridisk responderingsplikt omfatter de lover og regler som offentlige aktører må forholde seg til. De kommunale foretakene er regulert av kommuneloven, men andre lover, som havne og farvannsloven, gjelder også for et av foretakene. For dette foretaket går dette under den forvaltningsmessige delen av foretaket.

Profesjonell responderingsplikt er den plikt som en har som medlem av en profesjonell eller ekspertgruppe (Sinclair, 1995). Det kan for eksempel dreie seg om en profesjonskobling. Det å opptre profesjonelt ovenfor sin eier, eller at ledere opptre profesjonelt utad er viktig når en innehar en sentral rolle i samfunnet. Foretakene skal opprettholde et tilbud som er preget av forvaltning, og dette er det knyttet, som nevnt, utfordringer til. Dette er det viktig at foretakene kommunisere ovenfor kommunen, og det er også et ansvar foretakene har og tar. Dette vil også påvirke andre interessegrupper, blant annet kunder og innbyggere i kommunen.

Politisk responderingsplikt referer til det forholdet mellom folkevalgte og innbyggerne, og mellom ulike nivåer i det offentlige beslutningshierarkiet. Foretakene føler et samfunnsmessig ansvar ovenfor kommunens innbyggere. Samtidig mener de at sosialpolitiske oppgaver i hovedsak er kommunens ansvar. Det kan stilles spørsmål til hvordan et foretak, som er en del

av kommunens økonomi, distanserer seg i forhold til det ansvaret som eventuelt måtte være tilstede ovenfor innbyggerne. Et argument for dette kan være det forretningsmessige preget virksomheten i foretakene innehar. De bedriver ikke forvaltning på lik linje som et sykehus eller skole. De utfører oppgaver i forbindelse med de forretningsområder som er gitt. Innbyggerne i kommunen er også foretakenes kunder, og er med andre ord avhengig av deres tillit og ønske om å benytte deres tilbud.

Foretakene er klare på sitt ansvar ovenfor sine kunder og mener dette blir viktig å prioritere i fremtiden. Det forretningsmessige aspektet preger foretakene, og en årsak til dette er blant annet kutt i tilskudd, noe som fører til at foretakene må bli mer markedsrettet. En fare her, som tidligere studier har pekt på, er forretningsmessige fokuset påvirker de kommunale foretakenes rolle som forvaltningsorgan. Foretakene i denne studien skiller ikke veldig klart mellom forvaltning og forretning. De forvaltningsmessige oppgavene blir sett på som en type kundeoppgave, og gis med andre ord et forretningsmessig preg. Dette beskrives som *mission drift*, en risiko som er forbundet med å miste tilknytning til sitt sosiale oppdrag på grunn av økende anstrengelser knyttet til profittmaksimering (Fowler, 2000; Jones, 2007; Weisbrod, 2004; lest i Ebrahim et al, 2014).

André (2010) og Billis (2010) argumenterer for at sammensettingen av ulike komponenter gjør organisasjonene komplekse og svekker deres responderingsplikt (Grossi & Thomasson, 2015). Videre peker Brandsen og Karré (2011; i Grossi og Thomasson, 2015) på hvordan hybride organisasjoner potensielt kan utgjøre en trussel mot den offentlige sektor, både finansielt og kulturelt.

Dette kan ses i sammenheng med enkelte respondenters svar hvor det kommer frem at grensen for hva som foretakets skal engasjere seg i stadig flyttes. Det største årsaken til dette er nettopp den økonomiske situasjonen. Hvis det oppstår en rollekonflikt, hvor foretaket og kommunen har forskjellig oppfatning av foretakets rolle, vil dette kunne være en utfordring, og være noe som påvirker foretakets og kommunens responderingsplikt.

### **6.2.2 Prinsipal-agent teori**

Introduksjonen av hybride organisasjoner har i følge Grossi og Thomasson (2015) ført til et vertikalt og horisontalt responderingspliktsforhold, hvor det tradisjonelle forholdet kun tar for

seg det vertikale. De viser til at det vertikale forholdet utspiller seg mellom innbyggerne og de folkevalgte politikerne. Etter introduksjonen av hybride organisasjoner har et horisontalt forhold mellom organisasjonen og de folkevalgte, i tillegg til et kundeforhold mellom organisasjonen og innbyggerne. Dette er et godt utgangspunkt når en skal forsøke å indentifisere ulike prinsipal-agent forhold som er tilstede.

I følge tradisjonell agentteori forventes agenter å følge sin egeninteresse, som er i større grad påvirket av byråkratiske mandater og personlige interesser (Dunleavy, 1991; i Elsig, 2012). Ledelsen i et selskap kan ha egne motiver og for å sikre at agent utfører oppgaver fastsatt av prinsipal opprettes incentivsystemer. Prinsipal-agent kategorier stammer fra virkelige situasjoner hvor insentivstrukturen, med utgangspunkt i forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, prøver å forklare hvorfor ulike arbeidsoppgaver blir gjennomført eller ikke.

Kommunen, representert med bystyret, vil fungere som en prinsipal ovenfor de kommunale foretakene, som da blir agenter. Bystyret oppretter foretakene og tilhørende vedtekter. Foretakene skal oppfylle vedtektene innenfor rammer som settes av bystyret. Den økonomiske egeninteressen til ledelsen er nok ikke like tydelig i kommunale foretak som de kanskje ville vært i et aksjeselskap. En avgjørende forskjell er profittmaksimering og null-profit som fokus. Foretakene vil fortsatt være avhengig av å levere gode prestasjoner. Hvis det oppdages store avvik vil dette være en sak for bystyret og det vil kunne få konsekvenser for ledelsen i foretaket, som for eksempel å bli løst fra sine stillinger.

Kommunen kan også opptre i en agentrolle, hvor innbyggerne i kommunen er prinsipalen. Her kommer den demokratiske prosessen hvor innbyggerne i kommunen går til valg på bakgrunn av hva ulike politikere står for og lovnader som fremmes i valgkampen. På grunn av sine synspunkt og lovnader blir enkelte politikere valgt, tildelt en form for autoritet og myndighet, og oppfyller gjennom dette en form for egeninteresse enten for seg selv eller på vegne av sitt parti.

Forholdet mellom foretaket og innbyggerne i kommunen er det Grossi og Thomasson (2015) karakteriseres som kundeforholdet. De går ikke inn på dette forholdet i sin studie, men de kommunale foretakene som studeres i denne studien har et klart kundeperspektiv og er sentral del av virksomheten.

Agentkostnader er knyttet til potensielle interessekonflikter mellom prinsipal og agent. Hvis man forsøker å se ting fra agentens side så vil graden av autonomi i stor grad være påvirket av mandatet som tildeles og hvordan kontrollmekanismer blir designet

Ulike interesser kan for eksempel være kommunens ønske en sunn drift og de forvaltningsmessige oppgaver utførers på en tilfredsstillende måte. Foretakene, som har mer oversikt over den daglige driften, vil kanskje være opptatt inntjening. Ikke nødvendigvis med tanke på profittmaksimering, men de ser det som en nødvendighet på grunn av en utfordrende økonomisk situasjon.

Senere forskning har skiftet fokus fra agentens utgangspunkt til prinsipalen. Agentens autonomi blir påvirket av prinsipalens mangel på mandater og kontroll mekanismer. Thompson (2006; i Elsig, 2010) introduserer delegeringskostnader. Disse kostnadene er et resultat av blant annet for lite ressurser til utførelse av oppgaver, mangel på mandater, uklar konsensus og opportunistisk oppførsel hos enkelte prinsipaler for å hindre agentens oppgave. Når det gjelder foretakenes situasjon kan vi observere en prinsipal som av forskjellige årsaker tildeler mindre tilskudd enn nødvendig. Et av foretakene opplevde å få kuttet sine tilskudd på grunn av utfordrende underskudd i kommunen. Når kommunen ved slutten av året kan vise til et meget godt resultat også større enn hva kommunen selv hadde budsjettert med. Dette påvirket budsjettet i flere av kommunens virksomheter. Dette kan, uten å konkludere, se ut som opportunistisk oppførsel fra prinsipalens side som har stor effekt på agentene.

Som nevnt blir agents autonomi påvirket av mandater som tildeles og hvordan kontrollmekanismer blir designet. Forståelsen av hvordan agenter tolker sitt mandat er viktig med tanke på å forstå hvordan agenter benytter ulike tilnærminger for å bruke sin autonomi (Elsig, 2010, 498). Gjennom vedtektene settes foretakenes ytre rammer og begrensninger. Innenfor disse vedtakene er det variasjoner på hvordan foretakene velger å tolke og benyttes sitt mandata og sin autonomi. Dette kan for eksempel påvirke foretakenes oppfatning av prinsipaler og agenter, og hvordan samspillet mellom disse utspiller seg.

## 7.0 Konklusjon

Tema for denne studien har vært økonomistyring og måloppnåelse i hybride organisasjoner. Studiens problemstilling: Hvordan innretter hybride organisasjoner sin økonomistyring for å etterstrebe måloppnåelse. Problemstillingen er bred og det er på grunn av praktiske årsaker er det nødvendig med en avgrensning. Denne studien skal ved hjelp av to teoretiske perspektiver forsøke å belyse problemstillingen og skape et bilde av den økonomiske styringen i en hybrid organisasjon.

Responderingsplikt perspektivet tar for seg ulike former og dimensjoner for responderingsplikt, og ulike responderingsplikt relasjoner. Gjennom design og mobiliserings perspektivet er fokuset hvordan hybride organisasjoner planlegger sin virksomhet med tanke på reguleringer, restriksjoner og byråkrati. Videre hvordan de jobber for å etterstrebe måloppnåelse når de må forholde seg til flere parter som drar i ulike retninger og om de opplever motstridende eller tvetydige mål med tanke på sine organisering.

Empirien viste at foretakene opplever sitt ansvarsforhold som delt. Kommunen, som også er eier, er de som foretaket er tilstede for. På grunn av et økende forretningsmessig fokus har foretakene i tillegg et sterkt kunde- og produktfokus. Foretakene anerkjenner et ansvar ovenfor byens befolkning, men dette er preget av et kundesyn og krav fra foretakenes eier.

Empirien viste at foretakene i sin styring og planlegging er preget av formell kontroll med mye av sin hovedvekt på årlig budsjett. Videre at foretakene anerkjenner tilstedeværelsen av ulike mål knyttet opp mot forvaltnings- og forretningsmessige oppgaver. I følge foretakene går ikke målene på bekostning av hverandre i særlig grad, derimot oppleves de som komplimentere.

Empirien viste at foretakene påvirkes av ulike restriksjoner, reguleringer og byråkrati. Foretakene opplever restriksjoner og regulering i forhold til finansiering og investeringer. Dette kommer hovedsakelig fra kommunen og foretakene er bundet til ulike byråkratiske prosesser.

Funnene indikerer at økonomistyringen i foretakene preges av å være formell. Det vies mye tid til budsjett, både i forhold til forberedelse og oppfølging. Det rapporteres etter kommunale

standarder og avviksrapportering er svært sentralt. Årsaken kan finnes i foretakenes omgivelser, organisasjonsstruktur og teknologi. De operer i en presset økonomisk situasjon, påvirkes av politiske utskiftninger og en stadig med synlig forretningspreget konkurransesituasjon. Foretakene preges videre av desentralisering i den grad kommunen delegerer ansvar til foretakene. Strukturer er tydelig hierarkisk, og som fører til formell kontrollbruk. Foretakene preges i hovedsak av standardiserte produksjonsprosesser og dette gjøre det lettere å benytte output kontroll. Dette gjør det også lettere for kommunen å sammenligne sine foretak og institusjoner.

På grunn av de restriksjoner, reguleringer og byråkrati som foretakene påvirkes av oppstår det utfordringer. Foretakene opplever at kommunen ikke tilstrekkelig grad kompenserer for tjenester de kjøper av foretakene, og når årlig tilskudd ikke er tilstrekkelig fører dette til et større forretningsmessig fokus. Resultatet er form for kryss-subsidiering. Restriksjoner i forhold til finansiering skaper usikkerhet og fører at foretakene må tilpasse seg på andre måter. Hvor tidligere studier og kritikk av hybride organisasjoner har tatt opp problematikk knyttet til motstridende og uklare mål er ikke dette oppfatningen foretakene i denne studien har. Derimot er kritikken som rettes mot foretaksmodellen, knyttet opp mot forholdet mellom foretaket og kommunen, og at et den setter begrensninger for foretakenes stadig større forretningsmessige preg og fokus.

Responderingsplikt, som innebærer den plikt folkevalgte har til å respondere ovenfor ulike instanser og situasjoner. Det kan også defineres som det å bli stilt til ansvar for noe. Det er i tidligere litertur definert ulike typer: profesjonell, byråkratisk, politisk og juridisk. Dette kommer til syne i foretakene også. De anerkjenner et ansvar ovenfor både kommunen, innbyggere og kunder. De to sistnevnte har i enkelte tilfeller blitt sett på en felles interessant. Dette kan skyldes det et større forretningsmessig fokus enn tidligere.

Hvorfor kommunen velger foretaksmodellen fremfor andre selskapsformer og hvilke endringer dette ville ført til hadde vært interessant å se nærmere på. Når det gjelder hybride organisasjoner og trusselen de kan ha på dagens offentlige sektor, både finansielt og kulturelt. Et større forretningsmessig fokus kan gå utover det vi i dag kaller offentlig sektors kultur, men dette kommer som et resultat av den offentlige sektors finansielle struktur. Prioriteringer fra politisk hold fører til at foretakene må jobbe for å finne nye løsninger, slik at de kan drifte sin virksomhet på en sunn og god måte.

## Referanseliste

### Artikkel:

- Brandsen, T. & Karre, M.P., (2011). Hybrid Organizations: No Cause for Concern? *International Journal of Public Administration*. 34:13, 827-836.
- Coletta, D., (2013). Principal-agent theory in complex operations. *Small Wars & Insurgencies*. 24:2, 306-321.
- Chenhall, R. H., (2003). Management control designs within its organizational context: Findings from contingency-based research and directions for the future. *Accounting, organizations and Society*. No. 28, 127-168.
- Ebrahim, A., Battilana, J., & Mair, J., (2014). The Governance of Social Enterprises: Mission Drift and Responderingsplikt Challenges in Hybrid Organizations. *Research in Organizational Behaviour*. 34, 81-100.
- Elsig, M., (2010). Principal-agent Theory and the World Trade Organization: Complex agency and “missing” delegation. *European Journal of International Relations*. 17, 495-517.
- Faulhaber, G., R., (1975) Cross-Subsidization: Pricing in Public Enterprises. *The American Economic Review*. Vol. 65, No. 5, 966-977.
- Grossi, T., & Thomasson, A., (2015). Bridging the Responderingsplikt Gap in Hybrid Organizations: The Case of Copenhagen Malmö Port. *International Review of Administrative Sciences*. 0, 1-17.
- Grossi, G. (editor), (2012) Public Sector Governance and Accountability. *Critical Perspectives on Accounting*. 24, 479-487.
- Melby, G., A. & Ongre, K., (2005). Konkurransen mellom offentlig og privat virksomhet. *Revisjon og Regnskap*. 2005, 5.
- Mouritsen, J., (2005). Beyond accounting change: design and mobilization of management control systems. *Journal of Accounting & Organizational Change*. 19, 97-113.

Nissen, P. H., (2009). Økonomistyring i ideelle organisasjoner. *Revisjon og Regnskap*. Nr. 8, 2009, 19-22.

Otley, T. D., (1980). The Contingency Theory of Management Accounting Achievement and Prognosis. *Accounting, Organizations and Society*. Vol. 5, No. 4, 413-428.

Ouchi, W. G., (1977). The Relationship Between Organizational Structure and Organizational Control. *Administrative Science Quarterly*. 22, 95-113.

Pepper, A., & Gore, J., (2012). Behavioral Agency Theory: New Foundations for Theorizing About Executive Compensation. *Journal of Management*. 41, 4, 1045-1068.

Sinclair, A., (1995). The Chameleon of Responderingsplikt: Forms and Discourses. *Accounting, Organisations and Society*. 20, 219-237.

Spechbacher, G., (2003). The Economics of Performance Management in Nonprofit Organizations. *Nonprofit Management & Leadership*. Vol. 13, No. 3, 267-281.

### **Bok:**

Andersen, O., J., Gårseth-Nesbakk, L. & Bondas Terese (red.) (2015). *Innovasjoner i offentlig tjenesteyting – Vågal reise med behov for allierte*. Bergen, Fagbokforlaget.

Easterby-Smith, M., Thorpe, R. & Jackson, P., (2013). *Management Research*. SAGE Publications Ltd.

Mauland, H., & Mellemvik, F., (2004). *Regnskap og økonomistyring i staten*. Oslo, Cappelen Akademisk Forlag.

Mellmemvik, F., Gårseth-Nesbakk, L. & Mauland, H., (2010). *Regnskap og budsjett i staten – en innføring*. Cappelen akademiske.

Otley, D., (1995). "Management Control, Organizational Design and Accounting Information Systems". I Ashton, D., Hopper, T. & Scapens, R. (eds) *Issues in Management Accounting*. London, Prentice Hall.



Resch-Knudsen, V., (2011). *Kommunalt eierskap – roller, styring og strategi*. Oslo, Kommuneforlaget.

Yin, K. R., (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. USA, SAGE Publications.

### **Elektroniske kilder:**

Bodospektrum.no (12.05.2016) *Strategi for Bodø Spektrum* [Internett] Bodospektrum.

Tilgjengelig fra: [http://www.bodospektrum.no/?a\\_id=1694](http://www.bodospektrum.no/?a_id=1694) [Lest 12.05.2016]

Lovdata.no. (01.10.15) *Lov om havner og farvann (havne-og farvannsloven)* [Internett],

Lovdata. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-04-17-19?q=havn> [Lest 18.04.2016].

Lovdata.no. (25.04.2016) *Lov om kommuner og fylkeskommuner, Kapittel 11. Kommunalt og fylkeskommunalt foretak*. [Internett], Lovdata. Tilgjengelig fra:

[https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107#KAPITTEL\\_15](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107#KAPITTEL_15) [Lest 18.04.2016]

Stormen.no (12.05.2016) *Om Stormen Konserthus* [Internett] Stormen. Tilgjengelig fra:

<http://stormen.no/konserthuset/om-konserthuset/> [Lest 12.05.2016]

Stormen.no (12.05.2016) *Om Stormen bibliotek* [Internett] Stormen. Tilgjengelig fra:

<http://stormen.no/om-biblioteket/category462.html> [Lest 12.05.2016]

### **Andre elektroniske kilder:**

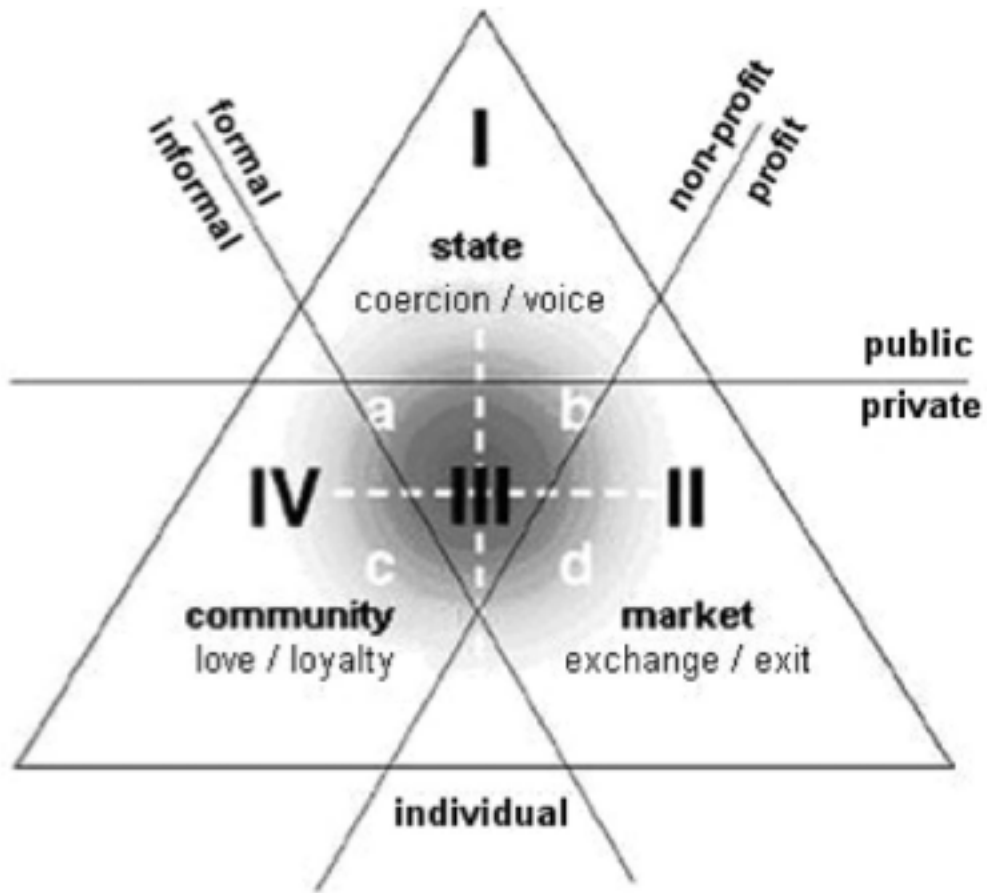
Gårseth-Nesbakk, L., (2015). *Matching Control Systems With Organizational Characteristics*, Lecture 09.09.15.

### **Rapporter og andre dokumenter:**

Jensen, B., (2007) *Offentlige Velferdsgoder, Økonomistyring, regnskapsprinsipper, og New Public Management*. Delrapport 1: Økonomistyringssystemer og New Public Management. Høgskolen i Hedmark. Rapport nr. 12.

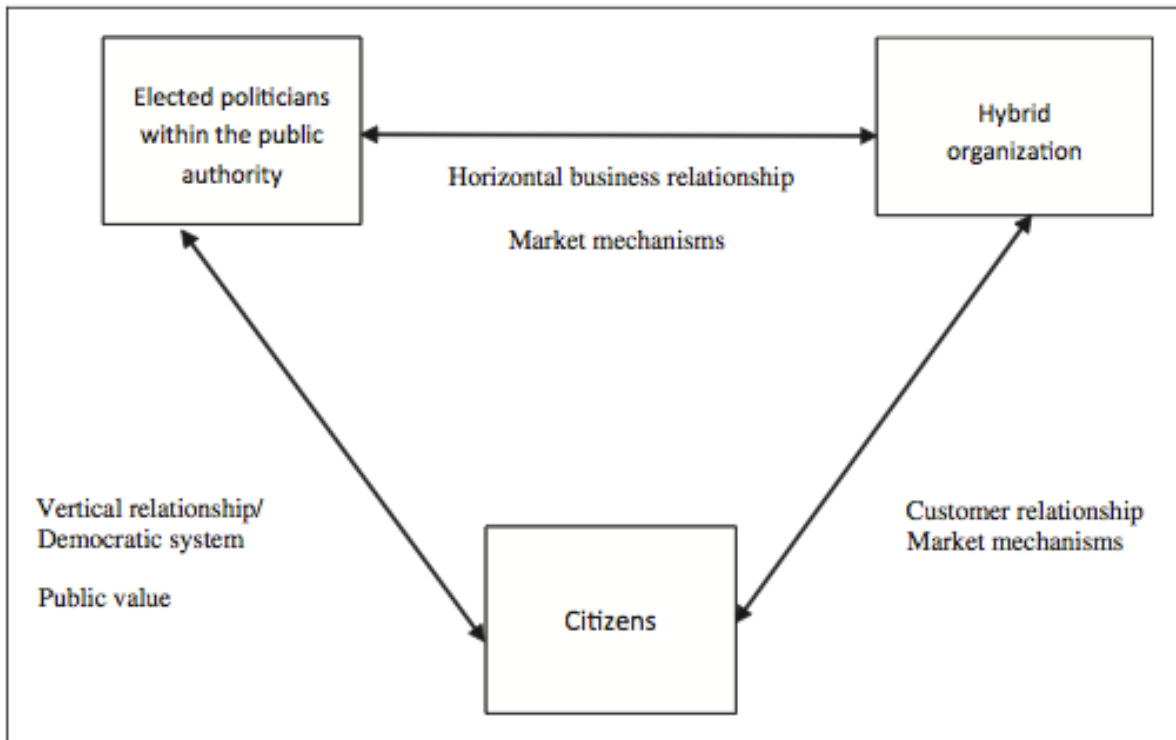
Strategiplan for Bodø Havn 2014-2018. Bodø Havn KF , 2014.

Figur 3:



Social Triangle (Van de Donk, 2001)

**Figur 4:**



Relationships and mechanisms through which accountability is claimed in hybrid organizations (Grossi & Thomasson, 2015, 6).

**Figur 5:**



**Fig. 2. The minimum necessary contingency framework.**

The minimum necessary contingency framework (Otley, 1980, 421).

# Vedlegg 1 Intervjuguide

## Intervjuguide – MOPP 2016

### *Økonomistyring og måloppnåelse*

- 1) Hva er organisasjonens/virksomhetens mål?**
  - a) Hva er det dere sikter mot?
  
- 2) Hvordan oppleves kort og langsiktig planlegging i virksomheten?**
  - a) Hvilke erfaringer har virksomheten gjort seg
  - b) Utfordringer som har oppstått
  - c) Forvaltning vs. Forretningsmessig drift
  
- 3) Hvilke verktøy for økonomistyring benytter virksomheten?**
  - a) Gi eksempler hvis uklart
  - b) Formell vs. Uformell
  - c) Tradisjonelle verktøy eller kostnadssystemer, ”pakkeløsninger”, kultur.
  
- 4) Hvordan jobber virksomheten for å nå sine mål og på hvilken rolle har eventuelt økonomistyringsverktøy i den sammenheng?**
  - a) Hvilken rolle innehar de forskjellige verktøyene
  - b) Årsaken til valg av verktøy
  
- 5) Har de tiltenkte styringssystemene/verktøyene endret karakter?**
  - a) Endring i ambisjonsnivå?
  - b) Endring av målsetting
  - c) På grunn av interessekonflikter?
  - d) Bøyes rundt formål
  
- 6) Hvordan har virksomheten opplevd at systemene/verktøyene ikke fungerer, over tid, slik de er tiltenkt?**
  - a) Årsaker?
  - b) Planlegging, målsettinger
  - c) Hvordan du som leder jobber med å forutse hendelser?
  - d) 5-10 år perspektiv
  
- 7) På hvilken måte har tiltenkte systemer/verktøy endret organisasjonens handlinger på godt eller vondt?**
  - a) Påvirker valg av design til nye handlinger?
  - b) Styres eller svekkes systemet?

- 8) Hvordan oppleves det at foretakets rammebetingelser (hybrid organisering) setter begrensninger for hvilke styringsverktøy som benyttes?**
- a) Omgivelser, teknologi, organisasjonsstruktur
  - b) Reguleringer

*Responderingsplikt*

- 1) Hvem opplever virksomheten at de må respondere/rapportere ovenfor/til?**
- a) Kunde, kommune, innbyggere
  - b) Ansvarsforhold
  - c) Hvem er viktigst?
- 2) Hvordan oppleves ulike mål knyttet opp mot offentlig og forretningsmessig drift.**
- a) Byr kombinasjonen på utfordringer?
  - b) Samstemning?
- 3) På hvilken måte opplever virksomheten at ulike interesser påvirker målsettinger og hvordan disse nåes?**
- a) Kan sammensetningen av styret være en årsak?
  - b) Hvordan forholder styret seg til dette?
  - c) Agentkostnader?
- 4) Hvordan har endrede mål over tid skiftet fokus i virksomhetsstyringen og måten den styres på?**
- a) Hvordan jobber virksomheten over tid for å nå målsettinger?
- 5) På hvilken måte opplever foretaket at virksomhetens mål går på bekostning av hverandre?**
- a) Kommunestyret vs. styret?
  - b) Offentlig forvaltning og forretningsmessig drift.
  - c) Fører dette til målkonflikter?
- 6) Hvordan skiller de interne målene seg fra de eksterne?**
- a) Er de eksterne knyttet opp mot forvaltningsansvar mer enn økonomisk drift?
  - b) Henger de sammen? Utfyller de hverandre?