

# MASTEROPPGAVE

Emnekode: BE304E

Navn / kandidatnr.: Håkon E. Vestgren

---

Studie av prosess for design av nytt  
styringssystem for nye Asker kommune

---

Dato: 20.05.2019

Totalt antall sider: 100

# Forord

Denne masteroppgaven er skrevet som en avsluttende del av mitt toårige masterstudium i økonomi og ledelse ved Nord Universitet. Fordypningsretningen min er innen økonomistyring, og oppgaven utgjør 30 studiepoeng. Jeg har i denne oppgaven hatt et mål om å se nærmere på hvordan økonomistyringssystemer fungerer i offentlige organisasjoner, og hvordan de endres ved organisasjonssammenslåinger. Arbeidet har både vært spennende og lærerikt, men også utfordrende og krevende til tider. Dog vil jeg hevde at lærdommen jeg har lært av oppgaven har vært av stor betydning for meg. Jeg ønsker å takke samtlige informanter for at de kunne ta seg tid til å delta på intervju. Jeg vil i tillegg takke min veileder Elena Dybtsyna for god veiledning, oppfølging og støtte.

Bodø, 20. mai 2019

Håkon E. Vestgren

## **Abstract**

The main purpose of this study is to get a broader understanding of how management control systems work in public organizations, and how such systems change in the process of an organizational merger. The study uses theoretical frameworks within management accounting and institutional theory to help to gain a better understanding of how management control systems change over time, and also which factors play a role in how they change. The context of this study is to look more closely at a situation where three municipalities, Asker, Røyken and Hurum, with different sizes and financial positions merge to become a common municipality called nye Asker kommune. My main findings show that the size of the municipalities, as well as their financial position, have a decisive effect on what management control systems are being implemented in the new municipality. The study shows that both new and existing systems are introduced into the new municipality. In addition, there are also some existing systems in the three former municipalities that change to better fit the context of the new municipality.

# Sammendrag

Denne studien har sett på en situasjon der en ny kommune kalt nye Asker kommune opprettes basert på de tre kommunene Asker, Røyken og Hurum. Sammenslåingen har vært av frivillig art, og det er enighet om at nye Asker kommune skal settes sammen basert på de ressursene, kunnskapene og systemene som Asker, Røyken og Hurum besitter i dag. Med en ny kommune følger også et nytt styringssystem, som også har vært hovedfokuset i denne studien. Jeg har sett på hvordan prosessen har foregått ved å velge ut både eksisterende systemer som blir benyttet i Asker, Røyken og Hurum i dag, og også hvordan kommunene har dannet helt nye systemer som ikke tidligere har blitt benyttet. Oppgavens problemstilling har vært som følger: *Nytt styringssystem i ny kommune; hvordan har prosessen foregått med å velge ut og implementere de ulike del-systemene som til sammen danner den nye styringspakken for nye Asker kommune?*

Studien har bestått av et teoretisk rammeverk bestående av Malmi & Browns (2008) rammeverk for økonomistyring som en pakke og DiMaggio & Powells (1983) for institusjonaliserte mekanismer innen isomorfi. Malmi og Browns (2008) rammeverk har bidratt med at jeg har kunnet forstå hvordan styringssystemene fungerer i Asker, Røyken og Hurum kommune. Dette har igjen vært nødvendig for å kunne se på *hvilke* systemer som blir med over til det nye styringssystemet til nye Asker fra de tre kommunen, samt hvilke som er nye. DiMaggio og Powells (1983) rammeverk har hjulpet meg å belyse *hvorfor* ulike valg har blitt tatt og årsaken til at noen systemer velges fremfor andre. Som en støtte til denne studien har jeg sett på tidligere forskning på samme tema for å bedre kunne forklare hvordan organisasjoners styringssystemer endres når organisasjoner slås sammen

Studien har vist at kommunenes økonomiske stilling og størrelse har en innvirkning på hvilke styringssystemer de benytter. Nye Askers styringssystem har vist seg å både bli basert på Askers, Røykens og Hurums styringssystemer, men dog i ulik grad. Grunnet endringer i kommunenes omgivelser har det også blitt identifisert nye systemer som ikke har blitt benyttet tidligere. Mange av de tekniske systemene i nye Asker har blitt basert på de Asker tidligere har brukt, men også lærdom i måten Røyken og Hurum har styrt på har blitt tatt hensyn til når det nye systemet har blitt planlagt og designet.

# Innholdsfortegnelse

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1 Introduksjon</b> .....  | <b>1</b>  |
| <b>1.1 Motiv og tema</b> .....                                       | <b>1</b>  |
| <b>1.2 Tidligere forskning</b> .....                                 | <b>2</b>  |
| <b>1.3 Problemstilling og avgrensning</b> .....                      | <b>5</b>  |
| <b>2 Asker, Røyken, Hurum og nye Asker kommune</b> .....             | <b>7</b>  |
| <b>2.1 Om kommunene</b> .....  | <b>7</b>  |
| 2.1.1 Asker kommune.....   | 7         |
| 2.1.2 Røyken kommune.....  | 8         |
| 2.1.3 Hurum kommune.....   | 9         |
| 2.1.4 Nye Asker kommune .....  | 9         |
| <b>3 Teoretisk referanseramme</b> .....                              | <b>12</b> |
| <b>3.1 Økonomistyring i offentlig sektor</b> .....                   | <b>12</b> |
| 3.1.1 Hva er et økonomistyringssystem? .....                         | 12        |
| 3.1.2 Økonomistyring i offentlige organisasjoner .....               | 14        |
| <b>3.2 Et rammeverk for et helhetlig økonomistyringssystem</b> ..... | <b>15</b> |
| 3.2.1 Hvorfor økonomistyring som en pakke? .....                     | 15        |
| 3.2.2 Malmi og Browns rammeverk .....                                | 16        |
| 3.2.2.1 Kybernetisk kontroll .....                                   | 17        |
| 3.2.2.2 Planleggingsaktiviteter .....                                | 20        |
| 3.2.2.3 Administrativ kontroll.....                                  | 20        |
| 3.2.2.4 Kulturell kontroll.....                                      | 21        |
| <b>3.3 Institusjonell teori</b> .....                                | <b>23</b> |
| 3.3.1 Introduksjon .....   | 23        |
| 3.3.2 Institusjonalisering .....                                     | 23        |
| <b>3.4 Institusjonelle mekanismer</b> .....                          | <b>24</b> |
| 3.4.1 Tvungen isomorfisme .....                                      | 25        |
| 3.4.2 Imiterende isomorfisme .....                                   | 25        |
| 3.4.3 Normativ isomorfisme .....                                     | 26        |
| <b>3.5 Sammendrag av teori</b> .....                                 | <b>26</b> |
| <b>4 Metode</b> .....  | <b>27</b> |
| <b>4.1 Valg av forskningsmetode</b> .....                            | <b>27</b> |
| <b>4.2 Forskningsdesign</b> .....                                    | <b>28</b> |
| 4.2.1 Casestudie .....   | 28        |
| 4.2.2 Enkelt case-design med flere analyseenheter.....               | 28        |
| <b>4.3 Utvalg og Prosess for datainnsamling</b> .....                | <b>28</b> |
| 4.3.1 Utvalg og utvalgsstrategi.....                                 | 28        |
| 4.3.2 Kvalitative dybdeintervjuer .....                              | 29        |
| 4.3.3 Dokumentstudie.....  | 30        |
| <b>4.4 Analyse og evaluering av data</b> .....                       | <b>31</b> |
| 4.4.1 Analysemetode.....   | 31        |
| 4.4.2 Validitet .....  | 31        |
| 4.4.3 Reliabilitet .....   | 32        |
| <b>5 Empiriske funn</b> .....  | <b>34</b> |
| <b>5.1 Introduksjon</b> .....  | <b>34</b> |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>5.2 Styringspakkene til Asker, Røyken og Hurum .....</b>   | <b>34</b> |
| 5.2.1 Røyken kommune .....                                    | 34        |
| 5.2.1.1 Introduksjon .....                                    | 34        |
| 5.2.1.2 Kybernetiske systemer .....                           | 35        |
| 5.2.1.3 Planleggingsaktiviteter .....                         | 36        |
| 5.2.1.4 Administrative kontrollsystemer .....                 | 37        |
| 5.2.1.5 Kulturelle kontrollsystemer .....                     | 38        |
| 5.2.2 Hurum kommune .....                                     | 39        |
| 5.2.2.1 Introduksjon .....                                    | 39        |
| 5.2.2.2 Kybernetiske kontrollsystemer .....                   | 40        |
| 5.2.2.3 Planleggingsaktiviteter .....                         | 41        |
| 5.2.2.4 Administrative kontrollsystemer .....                 | 42        |
| 5.2.2.5 Kulturelle kontrollsystemer .....                     | 43        |
| 5.2.3 Asker Kommune .....                                     | 44        |
| 5.2.3.1 Introduksjon .....                                    | 44        |
| 5.2.3.2 Kybernetiske kontrollsystemer .....                   | 46        |
| 5.2.3.3 Planleggingsaktiviteter .....                         | 46        |
| 5.2.3.4 Administrative kontrollsystemer .....                 | 48        |
| 5.2.3.5 Kulturelle kontrollsystemer .....                     | 51        |
| <b>5.3 Styringspakken til nye Asker .....</b>                 | <b>52</b> |
| 5.3.1 Introduksjon .....                                      | 52        |
| 5.3.2 Kybernetiske kontrollsystemer.....                      | 54        |
| 5.3.4 Planleggingsaktiviteter .....                           | 56        |
| 5.3.3 Administrative kontrollsystemer .....                   | 59        |
| 5.3.5 Kulturelle systemer .....                               | 67        |
| <b>6 Analyse .....</b>  | <b>70</b> |
| 6.1 Introduksjon .....  | 70        |
| 6.2 Kybernetiske kontrollsystemer.....                        | 70        |
| 6.3 Planleggingsaktiviteter .....                             | 72        |
| 6.4 Administrative kontrollsystemer .....                     | 73        |
| 6.5 Kulturelle systemer .....                                 | 79        |
| 6.6 Tabell 6 - Oppsummering av analytiske funn i tabell ..... | 81        |
| <b>7 Konklusjon og forslag til videre forskning .....</b>     | <b>82</b> |
| <b>7.1 Konklusjon.....</b>                                    | <b>82</b> |
| <b>7.2 Praktiske implikasjoner .....</b>                      | <b>84</b> |
| <b>7.3 Forlag til videre forskning .....</b>                  | <b>85</b> |
| <b>Kilder: .....</b>  | <b>87</b> |
| <b>Vedlegg.....</b>   | <b>91</b> |

## Figurliste

|  |           |
|--|-----------|
| <i>Figur 1 - Kart over Asker, Røyken og Hurum kommune.....</i>   | <i>7</i>  |
| <i>Figur 2 - Illustrasjon av Malmi &amp; Browns rammeverk for organisasjoners styringspakker...17</i>    | <i>17</i> |
| <i>Figur 3 - Røykens modell for kontinuerlig forbedring.....</i>   | <i>35</i> |
| <i>Figur 4 - Helhetlig modell for virksomhetsstyring i Asker.....</i>                                    | <i>44</i> |
| <i>Figur 5 - Askers modell for kontinuerlig forbedring kalt PUFF-sirkelen.....</i>                       | <i>45</i> |
| <i>Figur 6 - Illustrasjon av Askers 1- og 4-årshjul.....</i>   | <i>47</i> |
| <i>Figur 7 - Nye Askers modell for helhetlig virksomhetsstyring.....</i>                                 | <i>53</i> |
| <i>Figur 8 - Nye Askers 1- og 4-årshjul.....</i>   | <i>57</i> |
| <i>Figur 9 - Ny modell for kontinuerlig forbedring.....</i>  | <i>60</i> |
| <i>Figur 10 - Nye Askers illustrasjon for overgangen fra formynderkommune til samskapingkommune.....</i> | <i>64</i> |

## Tabeller

|  |           |
|--|-----------|
| <i>Tabell 1 - Oversikt over informanter og type intervju.....</i>                          | <i>29</i> |
| <i>Tabell 2 - En oversikt over de fire kommunenes kybernetiske kontrollsystemer.....</i>   | <i>56</i> |
| <i>Tabell 3 - En oversikt over de fire kommunenes planleggingsaktiviteter.....</i>         | <i>58</i> |
| <i>Tabell 4 - En oversikt over de fire kommunenes administrative kontrollsystemer.....</i> | <i>66</i> |
| <i>Tabell 5 - En oversikt over de fire kommunenes kulturelle kontrollsystemer.....</i>     | <i>68</i> |
| <i>Tabell 6 - Oppsummering av analytiske funn i tabell.....</i>                            | <i>81</i> |

# **1 Introduksjon**

Jeg skal i dette kapitlet gi en innføring til denne studiens bakgrunn og kontekst. Kapitlet skal gi en forklaring på situasjonen studien omhandler, dens avgrensing, samt dens problemområde. Jeg vil også belyse tidligere forskning på samme tema, som skal kunne bidra med å sette denne studiens kontekst mer i perspektiv.

## **1.1 Motiv og tema**

Motivet rundt oppgaven, og dermed min interesse for å studere dette nærmere, er en situasjon der tre kommuner, Asker, Røyken og Hurum, skal slå seg sammen og bli til en ny og stor kommune. Den nye kommunen blir på ca. 95000 innbyggere, og skal hete Asker kommune. Prosjektet rundt kommunesammenslåingen heter nye Asker kommune, og vil være navnet for den nye kommunen gjennom denne oppgaven. Den nye kommunen skal være basert på tidligere ressurser, infrastruktur, ansatte og systemer fra de tre tidligere kommunene. Dermed skal også et nytt økonomistyringssystem for den nye kommunen designes. I denne sammenheng har det blitt opprettet en intensjonsavtale for den nye kommunen. I intensjonsavtalen står det beskrevet at nye Asker skal settes sammen med bakgrunn av ressursene og systemene basert på ønsker og behov de tre kommunene måtte ha omkring den nye kommunen. Jeg vil i denne oppgave se nærmere på hvordan selve prosessen med å vurdere og velge fra de tidligere styringssystemene foregår, og hvordan disse igjen blir implementert inn i det styringssystemet til den nye kommunen. Denne konteksten kan i tillegg gi meg muligheten til å se nærmere på hvordan økonomistyringssystemer fungerer, og hvordan de endres over tid i større offentlige organisasjoner. Den vil også gi meg muligheten til å se på hvordan fusjoneringen mellom organisasjoner foregår og hvordan det nye styringssystemet til den nye kommunen blir planlagt og designet.

Denne oppgaven skal fokusere på prosessene rundt bestemmelsene for hvordan det nye styringssystemet blir satt sammen. I dette ligger at både eksisterende systemer fra de tre tidligere kommunene og nye systemer blir viet oppmerksomhet. Sammenslåing av tre kommuner kan gi et bredt spekter av endringer i det nye systemet, og både interne og eksterne faktorer kan tenkes å påvirke hvilke valg som tas grunnet kommunenes ønsker og behov.



## 1.2 Tidligere forskning

Det har vært noe tidligere forskning rundt design og implementeringen av et økonomistyringssystem i en situasjon der to eller flere organisasjoner har slått seg sammen til en. Dette har resultert i at de har måttet designe og implementere nye styringssystemer for å kunne møte endringer både internt og eksternt i organisasjonene. Jeg vil i denne oppgaven fokusere på tidligere forskning fra Jones (1985), Granlund (2003) og Zoni, Dossi & Morelli (2012). De kommende avsnittene vil forklare situasjonen i hver av disse undersøkelsene i detalj og hvilke sentrale funn de kom frem til. I siste delkapittel vil jeg forklare hva som skiller disse studiene fra min egen, og med det forsøke å bidra til å både dekke noen gap i studiene som har funnet sted, eller i hvert fall bidra med økt kunnskap om hvordan og hvorfor organisasjoner endrer sine økonomistyringssystemer.

Jones (1985) studie dreide seg om hvilken rolle et økonomistyringssystem hadde i de to etterfølgende årene etter en organisasjonssammenslåing. Undersøkelsen var en empirisk undersøkelse og inkluderte 30 organisasjoner i Storbritannia, hovedsakelig produksjonsbedrifter. Jones (1985) så på viktigheten av styringssystemer, hvordan systemene var modifisert i ulike typer organisasjonssammenslåinger, og hva som kan bli dysfunksjonelt i en slik situasjon. Det er viktig å nevne at Jones (1985) fokuserte på en mengde ulike former for organisasjonssammensetninger, og dermed ikke kun på fusjoneringsprosesser. Jones (1985) konkluderte med at kontrollsystemer innenfor finansielle aktiviteter spilte en betydelig større rolle enn hva som først var antatt i organisasjonene. I tillegg konkluderte han med at uegnede endringer i et økonomistyringssystem kunne føre til betydelig uønskede effekter. Han kom frem til at økonomistyringssystemer har en viktig rolle når det kommer til å tilrettelegge for integrasjon i organisasjoner. Han hevder at styringssystemer kan bidra til å motivere, støtte beslutningstaking og autorisasjonsdelegering og bidra med systemer for å måle prestasjon. Han hevder også at fusjoneringsprosesser kan bidra til å utfordre styringssystemer ved at de fører til nye krav for organisasjonene, og dermed muligheten for å se behovet for endringer av styringssystemer. Jones (1985) så at ledere med manglende kunnskap og evner for å håndtere endringer bidro til utfordringer for implementeringen og endringen av styringssystemer. I tillegg så han at det oppstod utfordringer dersom lederne i organisasjonene som fusjonerte seg sammen hadde ulike oppfatninger hva gjelder lederstil og kultur. Han så også at i de tilfeller der ansatte var imot beslutninger og valg utført ansvarlige av personer for organisasjonsendringene førte til dysfunksjonelle effekter for styringssystemene. Som en

oppsummering på Jones (1985) studie kan det dermed forstås som at det er viktig at både ansatte og ledere i de fusjonerende organisasjonene deler felles forståelse for hvordan styringssystemene skal designes og implementeres.

Granlunds (2003) studie så på hvordan et økonomistyringssystem ble endret, designet og implementert i en situasjon der et stort selskap kjøpte opp et annet i årene etterfulgt av at sammenslåingen hadde funnet sted. Granlunds (2003) studie skiller seg fra Jones (1985), ved at han går mer i dybden på en spesifikk sammenslåing fremfor å se på et bredt utvalg av sammenslåinger i mindre detaljert grad. Granlunds (2003) undersøkelse gjaldt to private bedrifter, der den ene kjøpte opp den andre basert på ønske å om å øke organisasjonsstørrelsen. De fusjonerende organisasjonene var av tilnærmet lik størrelse, men hadde ulike kulturelle kjennetegn og styringssystemer. Sammenslåingen var ikke ønsket av begge parter, da det kun var oppkjøper som hadde et ønske om å sammenslå de to organisasjonene. De ansatte i hver av organisasjonene viste skepsis og motstand mot å slå sammen organisasjonene, da de så på resultatet av sammenslåingen som mindre hensiktsmessig i forhold til om de skulle fungere hver for seg. Sammenslåingen var i hovedsak ønsket og besluttet fra eierne og ledelsen i den kjøpende organisasjonen. Det kom frem i studien at lederne i det kjøpende selskapet så på det som vanskelig å høre på behovene og ønskene til det oppkjøpte selskapet, da dette selskapet hadde styrt på en annen måte og ulønnsomt. I tillegg ønsket lederne i det kjøpende selskapet at lederne i det oppkjøpte selskapet raskt godtok og implementerte endringer. Granlund (2003) fant at planleggingen rundt sammenslåingen kan sies å ha vært noe svak ettersom store deler av det nye økonomistyringssystemet ble endret og implementert først etter sammenslåingen hadde funnet sted. Dette gjeldt både for ledelsen og eierne. Han så også at faktorer som enighet om målsettinger, kulturelle ulikheter, utfordringer og dominerende individer spiller en sentral rolle når nye styringssystemer designes og implementeres.

Zoni, Dossi og Morelli (2012) studie så på hvordan endringer av økonomistyringssystemer påvirkes av dens organisatoriske og strategiske kontekst. De undersøkte fire ulike situasjoner for organisasjoner med fire ulike årsaker til endringer i økonomistyringssystemer. I den ene situasjonen, som er mest relevant i forhold til min undersøkelse og dermed omtalt, så de på hvordan et nytt design på et styringssystem ble designet ut ifra behovet for implementering av et ERP-system og hvordan integreringsprosessen fungerte etter en fusjon hadde funnet sted. Fusjonen var basert på at en markedsleder som slet med å bevare sin stilling som også

kostnadsleder i markedet hadde forsøkt å utføre oppkjøp av mindre selskaper som et forsøk på å redusere kostnader ved å oppnå stordriftsfordeler. De lyktes ikke med å oppnå gode finansielle resultater, og ledelsen så dermed på behovet for å forbedre lederaktiviteter og økonomistyringssystemer for at selskapet skulle bli mer effektiv. Selskapet møtte først på en utfordring der de hadde utviklet metoder for nye styringsmekanismer som ikke støttet de teknologiske ressursene selskapet benyttet. De fant ut at det måtte være samsvar mellom styringssystemene og de tekniske ressursene for at styringssystemet skulle virke optimalt. Etter videre arbeid kom selskapet frem til tre sentrale endringer i økonomistyringssystemet. Den første endringen var et nytt produkt-kostnads-system, som var mer rettet mot det behovet selskapet hadde for å beregne dens produksjonskostnader. Den andre var en omorganisering i rapporteringsstrukturen til selskapet, der det ble innført et fokus på noe de kalte for *ansvarssentre* i organisasjonen som hadde egne rammer de måtte forholde seg til. Den siste store endringen var nye budsjettprosesser som gikk fra en *top-down* til en *bottom-up*-tilnærming.

Jeg ønsker at denne oppgaven skal kunne bidra til å gi en bedre forståelse av hvordan økonomistyringssystemer endres grunnet situasjonen der organisasjoner slår seg sammen. Det som skiller konteksten min studie noe fra de tidligere studiene som forklart ovenfor er at den baseres på at tre kommuner, som er av ulik størrelse og med ulik økonomisk situasjon, frivillig ønsker å gå sammen til å bli en felles og ny kommune. Dette fører igjen til at et nytt styringssystem for den nye kommunen skal planlegges og designes basert på tre ulike systemer. Dette er på forhånd bestemt i en felles intensjonsavtale mellom de tre kommunene. Perspektivet på min studie skiller seg noe fra de tidligere, ettersom jeg ser på hvordan kommunene går frem for å designe et nytt styringssystem, og hvordan de planlegger å implementere dette før sammenslåingen har funnet sted. Dette gir meg mulighet til å se nærmere på hvilke behov de ulike kommunene har inn mot det nye styringssystemet, og se dette fra ulike syn da informantene fremdeles jobber i kommunene mens denne oppgaven skrives. Jeg tror dette igjen vil kunne bidra med interessante funn ved at informantene ikke blir påvirket ved å ha begynt i nye stillinger i den nye kommunen. Om så hadde vært tilfellet ville undersøkelsen i stor grad ligget mer innenfor konteksten til de tre andre undersøkelsene som ble omtalt ovenfor, som baserte seg på informantenes syn først etter sammenslåingene hadde funnet sted. Jeg ser frem til å undersøke om det både er noen ulikheter og likheter med funnene jeg kommer frem til og funnene til Jones (1985), Granlund (2003) og Zoni et. al. (2012). Jeg håper denne studien kan bidra med å få en større forståelse av hvordan

organisasjoner som slår seg sammen definerer behov og beslutter for endringer inn i nytt styringssystem før systemet har blitt implementert. Jeg håper også den kan bidra med å styrke annen forskning på lignende tema ved å belyse funn som kan brukes både til å bekrefte tidligere forskningsresultater, men også bidra med å danne interesse for videre forskning innenfor endring av økonomistyringssystemer ved en sammenslåing.

### **1.3 Problemstilling og avgrensning**

Jeg ønsker å se nærmere på hvilke motiver og begrunnelser som ligger bak valgene av de ulike delene av de tre tidligere økonomistyringssystemene i de tre kommunene. Jeg vil fokusere på å studere motivene rundt valg som allerede er tatt. Det gjør at jeg får muligheten til å se på hvordan prosessen rundt valg av systemer og hvordan deltakelse fra de tre kommunene har fungert. Jeg vil også se om de ulike organisasjonsstørrelsene på kommunene vil ha noen effekt på hvem som faktisk får bestemme mest, og om de mindre kommunene får gjennomslag for sine ønsker, ideer og behov.

Sammenslåingsprosessen er i gang mens jeg skriver denne oppgaven, og skal være ferdig 01.01.2020 da den nye kommunen skal være ferdig planlagt og innført. Jeg vil i denne studien se på hvilke valg som allerede er blitt tatt rundt designet av det nye styringssystemet slik det er designet per 01.05.2019. Studien vil se på hvordan de tidligere styringssystemene er innført per nå i Asker, Røyken og Hurum, og hvordan prosessen foregår for å velge hva som skal være med videre i det nye systemet til den nye kommunen. Jeg vil også ta opp spørsmål om hvorfor noen systemer blir valgt fremfor andre, og hva de skal bidra med i det nye styringssystemet. I dette ligger også at ikke bare økonomistyring er sentralt i denne oppgaven, men også teori rundt organisasjonsendringer. Det er viktig å nevne at nye Asker, og dermed også det nye styringssystemet, ikke offisielt blir innført før 01.01.2020. Oppgaven vil derfor ikke analysere situasjonen rundt et ferdig konstruert styringssystem ettersom endringer kan skje helt frem til utgangen av 2019. Jeg vil derfor se på hvordan det nye styringssystemet har blitt formet og hvordan prosessen har foregått frem til og med utgangen av april 2019.

Av tids- og ressursmessige årsaker har jeg måtte foreta noen begrensninger når det kommer til antall informanter som har blitt intervjuet. Jeg har fokusert på å utføre dybdeintervjuer av rådmenn og økonomisjefer Asker, Røyken og Hurum. Dette begrunner jeg med at jeg ser det som hensiktsmessig å intervju personer med en helhetlig forståelse av hvordan

styringssystemene fungerer i de tre kommunene. Informantene er også sentrale deltakere i det som kalles en *styringsgruppe* for nye Asker, som er ansvarlig for å planlegge og beslutte hvordan den nye kommunen skal fungere i årene som kommer. Som en støtte til dybdeintervjuene har jeg også både benyttet meg av interne og offentlige dokumenter som omhandler kommunene og måten de styrer på.

Jeg tror det vil bli interessant å se på om en situasjon der tre organisasjoner blir til en vil bidra til ulemper, eller fordeler, for sammenslåingen og det nye økonomistyringssystemet. Det vil også være interessant å se på hvordan tre kommuner handler når de skal slå seg sammen og danne et felles styringssystem. De tre kommunene har blitt driftet og styrt hver for seg i lang tid, slik at kultur- og verdiforskjeller vil etter min mening være svært sannsynlig. I tillegg kan det antas at de tre kommunene hver for seg har noen spesielle kjerneaktiviteter eller systemer som de prioriterer mer enn andre. Det vil bli interessant å se på om hver av de tre kommunene i vil få like stor beslutningsmakt selv om det er relativt stor forskjell på størrelsen til de tre kommunene der Hurum er på ca. 10000, Røyken ca. 20000 og Asker med ca. 60000 innbyggere. Analysen vil i stor grad struktureres basert på funn fra de ulike kommunenes «styringspakker,» der jeg ser på hvordan de ulike systemene til kommunene er satt sammen som et egendefinert system, også kalt en organisasjons «styringspakke.» Organisasjoners styringspakker vil bli forklart nærmere i teorikapittelet. Valget på hvorfor de ulike systemene velges fremfor andre blir belyst ut ifra institusjonell teori, og mer spesifikt innen institusjonelle mekanismer for isomorfisme.

Med bakgrunn i tidligere forskning, situasjonen der tre kommuner skal bli til én med et felles og nytt styringssystem, i tillegg til å undersøke motivasjonen og bakgrunnen for valgene av de ulike delene av systemene fra de tre eksisterende økonomistyringssystemene har jeg valgt følgende problemstilling:

*Nytt styringssystem i ny kommune; hvordan har prosessen foregått med å velge ut og implementere de ulike del-systemene som til sammen danner den nye styringspakken for nye Asker kommune?*

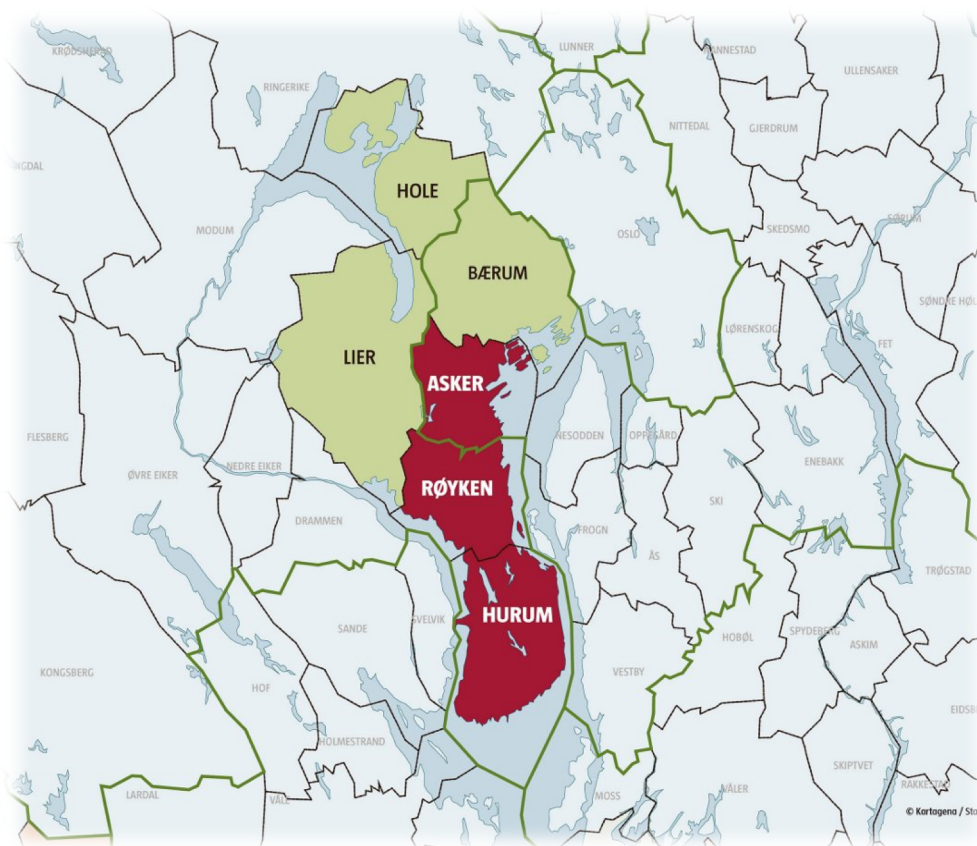
For å støtte problemstillingen har jeg valgt å inkludere følgende forskningsspørsmål:

1. Hvilke delsystemer vil nye Askers styringspakke bestå av?
2. Hvorfor har disse delsystemene blitt valgt inn i den nye styringspakken til nye Asker?

## 2 Asker, Røyken, Hurum og nye Asker kommune

### 2.1 Om kommunene

Jeg vil i dette kapittelet kort fortelle om hva som kjennetegner Asker, Røyken og Hurum kommune. Informasjonen baseres i stor grad på kommunenes kjennetegn og økonomiske stilling. Siste delkapittel omhandler prosjektet nye Asker kommune som er basert på en sammenslåing av de tre ovennevnte kommunene. Sammenslåingen vil resultere i en ny kommune kalt Asker kommune fra 01.01.2020. Følgende figur viser et kart over Asker, Røyken og Hurum. Nye Asker kommune vil bestå av summen av arealet til de tre kommunene.



Figur 1 - Kart over Asker, Røyken og Hurum kommune (Gustavsen, 2018)

#### 2.1.1 Asker kommune

Asker kommune ligger i Akershus fylkeskommune. Kommunen har ca. 60000 innbyggere, og kjennetegnes som en norsk storkommune. Askers visjon er *Asker-mulighetens kommune*, og kommunens verdier er *åpenhet, troverdighet og gjensidig respekt*. Kommunen regnes som en kommune med et godt økonomisk handlingsrom. Grunnen til dette er i hovedsak en befolkning med høye inntekter og som derfor gir kommunen høy skatteinngang. Askers

økonomiske stilling har gitt kommunen mulighet til å utvikle differensierte og tilrettelagte tjenester av høy kvalitet (Asker kommune, 2016).

Asker har også kunnet styrke områder i kommunen utover det som er lovpålagt. Kommunen har kunnet opprettet nye tiltak og tjenester for å kunne gi et ekstra godt tjenestetilbud til kommunens innbyggere. Dette er i hovedsak grunnet overskudd og handlingsrom som kommunen har oppnådd de senere årene (Asker kommune, 2016).

Asker kommune oppnådde et driftsresultat på 3,8% i 2018. Tjenesteområdene som er dyrest å drifte (% i totale utgifter) er henholdsvis helse- og omsorg (31%), grunnskole (21%) og Barnehage (13%) (SSB, 2018a). Kommunen figurerer generelt høyt på kommunebarometre og andre sammenlikninger. Fra intervju med økonomisjef i Asker satser kommunen mye på utbygging og vedlikehold av bygningsmasse.

### **2.1.2 Røyken kommune**

Røyken kommune ligger i Buskerud fylkeskommune. Kommunen har i dag ca. 20000 innbyggere. Røykens visjon er å være *grønn, nær og levende*, og kommunens verdier bygger på *åpenhet, troverdighet, ærlighet, vennlighet og gjensidig respekt* (Røyken kommune, 2017). Ifølge rådmannen i Røyken har kommunen de senere årene (2010-2018) hatt en stor bedring i dens økonomiske stilling. Han hevder også at Røyken figurerer høyt i sammenlikninger med andre kommuner, der Røyken eksempelvis ble kommunen nummer 2 av 428 kommuner i kommunebarometeret 2018.

Ifølge rådmannen i Røyken har kommunen jobbet seg opp fra å være i nærheten av ROBEK-listen i (2004 og 2010) til dagens situasjon, noe som i stor grad skyldes en strategi for vekst som har ledet til høy befolkningsvekst og gjennom dette god skatteinntang. Kommunen har hatt et stort fokus på det de kaller en *nøktern* økonomistyring, der stram kostnadskontroll og lite overforbruk har vært i fokus.

Røyken kommune fikk et driftsresultat på 0,7% i 2018. Tjenesteområder som er dyrest i drift er helse- og omsorg (28%), grunnskole (23%) og barnehage (12%) (SSB, 2018b). Ifølge rådmannen i Røyken har kommunen de senere årene investert i store vedlikeholdsprosjekter for bygninger innenfor skole og aktiviteter, noe som har vært mulig ved å ha hatt et fokus på begrense unødvendig ressursbruk.

### **2.1.3 Hurum kommune**

Hurum kommune ligger i Buskerud fylkeskommune. Hurum kommune har et innbyggertall på ca. 10000, og regnes ved det som en middels stor kommune i Norge. Hurums visjon er *muligheter mellom to fjorder*, og kommunens verdier er *menneskelighet, ærlighet og åpenhet*. (Hurum, 2018)

Kommunen jobber aktivt med å kunne levere gode tjenester til sine innbyggere, og har stort fokus på å utføre en god økonomistyring som støtter ressurs- og kostnadsbesparelser i kommunen. Kommunen møter dog på noen utfordringer ved å ha høy lånegjeld i kombinasjon med behov for investeringer i forhold til bygningsmasse. Kommunen håper derimot på at den økonomiske situasjonen skal styrkes ved kommunesammenslåingen for nye Asker. (Hurum, 2018)

Hurum oppnådde et negativt driftsresultat på -3,2% i 2018. Helse- og omsorgssektoren er den største kostnadsbæreren med 32% av kommunens kostnader, etterfulgt av grunnskole (23%) og barnehage (10%) (SSB, 2018c). I intervju med rådmannen i Hurum har et fokus vært på tett samhandling mellom kommunen og dens innbyggere, der Hurum kommune tilrettelegger for møtearenaer der samtaler og diskusjoner for kommunens fremtid finner sted mellom kommunen og dens innbyggere.

### **2.1.4 Nye Asker kommune**

Kommunene Asker, Røyken og Hurum står midt inne i en stor omorganiseringsprosess der de tre kommunene skal fusjoneres til å bli til én kommune. Bakgrunnen for sammenslåingen er regjeringens kommunereform. Den nye kommunen skal hete Asker kommune, og skal være utviklet og organisert basert på nåværende ressurser og kunnskap i alle de tre kommunene. Sammenslåingen har vært frivillig, der hvert av kommunestyrene har gjort vedtak om å bli med i sammenslåingen (Hurum, Røyken og Asker kommune, 2016). Rådmannen og prosjektleder for nye Asker har følgende utsagn om prosessen inn mot ny kommune (Styringsgruppen til nye Asker, 2018a):

*«6 mrd. i budsjett, 6 000 ansatte, 58 selskaper/-interkommunale samarbeid, 106 ikt systemer, 300 innkjøpsavtaler, ulik økonomi og Tjenestetilbud, ulike gebyrer/avgifter, ulike lønn,*



*arbeidsvilkår, pensjonsordninger og vi skal sammen sørge for gode tjenester til 90 000 innbyggere fra vugge til grav fra 1.1.2020»*

Utviklingen av den nye kommunen utføres som et prosjekt, og har som mål å være ferdig 01.01.2020 da nye Asker skal stå klar som én kommune. Prosjektet legger opp til nytenkning og læring, noe jeg håper denne oppgaven også kan bidra med til den nye kommunen. Arbeidet med sammenslåingen er basert på et prosjektarbeid, og planlegges derfor etter tidsfrister og milepæls mål. Det foregår nå en prosess med å velge ut hvilke deler av styringssystemene som skal bli med over til det nye styringssystemet, samt hvilke systemer som må lages for å dekke nye behov for den nye kommunen (Hurum, Røyken og Asker kommune, 2016). Fra intervjuene fikk jeg vite at det i denne sammenheng har blitt opprettet en gruppe sammensatt av nøkkelpersoner både fra Asker, Røyken og Hurum. Gruppen kalles *styringsgruppen* i prosjektet for nye Asker, og er opprettet for at kommunenes tanker, meninger og behov blir hørt når nye Asker planlegges. Styringsgruppen består av rådmenn og økonomisjefer fra de tre kommunene, og det samarbeides tett med en politikergruppe kalt *fellesnemda*. Fellesnemda er en valgt politikergruppe fra kommunestyrene i Asker, Røyken og Hurum, og skal bidra til å støtte kommunesammenslåingen samt å forberede saker for nytt kommunestyre som skal velges høsten 2019.

Det har blitt arbeidet med noe som kalles et *harmoniseringsarbeid* inn mot nye Asker. Harmoniseringsarbeidet er et tiltak styringsgruppen for nye Asker har innført for å samle ledere og ansatte fra Asker, Røyken og Hurum for å bedre kunne skape samhandling i nye Asker. I harmoniseringsarbeidet legges det opp til å dele relevant informasjon til ansatte, og fungerer som en arena der ledere og ansatte kan komme med meninger, tanker og behov inn mot ny kommune (Styringsgruppen til nye Asker, 2018c).

Den nye kommunen skal etableres på bakgrunn av et samarbeid mellom kommunene Hurum, Røyken og Asker. Samarbeidet legger vekt på at likeverdighet og forståelse av hverandres ståsted og utgangspunkt skal prege et godt samarbeid og en vellykket sammenslåing (Hurum, Røyken og Asker kommune, 2016). Fra intervjuene kom det frem at nye Askers verdier blir *raus, nær, modig og skapende*. Den nye kommunen skal drives med bakgrunn og utgangspunkt i hver av de tre kommunenes nåværende kulturaktiviteter, tradisjoner, ressurser og utfordringer. I tillegg legges det stor vekt på at et lokaldemokrati med

gode nærdemokratiske ordninger skal ha høy prioritet (Hurum, Røyken og Asker kommune, 2016)

I kjølvannet av Prosjektet til nye Asker kommune har det blitt laget en *intensjonsavtale* for å sikre at verdier og ressurser fra de tre kommunene skal implementeres i nye Asker kommune. Intensjonsavtalen bygger på «Formelle rammer i byggingen av nye kommuner» fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og de formelle føringer fra inndelingsloven «Lov om fastsetting og endring av kommune- og fylkesgrenser». Dette er gjort for å sikre at sammenslåingen utføres etter lover og regler satt av staten (Hurum, Røyken og Asker kommune, 2016). Intensjonsavtalen har til hensikt å ivareta følgende statlige målsettinger (Hurum, Røyken og Asker kommune, 2016):

- Gode og likeverdige tjenester for innbyggerne
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

## **3 Teoretisk referanseramme**

Jeg vil i dette kapitlet presentere den teoretiske referanserammen jeg har benyttet i min studie. Jeg har valgt ut teorien basert på studiens formål og problemstilling. Den teoretiske referanserammen skal bidra med å sette studiens empiri i sammenheng med rammeverk innenfor styringssystemer og organisatorisk endring. Teorikapitlet er hovedsakelig strukturert i to deler. Den første delen omhandler økonomistyringssystemer. Den andre går inn på organisatorisk endring, nærmere innenfor institusjonell teori og institusjonelle mekanismer.

### **3.1 Økonomistyring i offentlig sektor**

I denne studien ser jeg på en sammenslåing av tre kommuner med tre ulike økonomistyringssystemer som skal slå seg sammen og danne en felles kommune med et felles økonomistyringssystem. Rammeverket for «økonomistyring som en pakke» åpner for muligheten til å se hvilke spesifikke delsystemer kommunenes styringspakker består av. Rammeverket gir meg mulighet til å utføre en analyse av hvilke styringssystemer som i dag blir brukt i Asker, Røyken og Hurum, og som har potensiale til å kunne bli med over i den nye kommunen. Dette vil igjen kunne bidra med å gi en bedre forståelse av økonomistyringspakker ved en kommunesammenslåing i norsk kontekst. Før jeg forklarer rammeverket for økonomistyringspakker ser på det som hensiktsmessig å først definere hva et økonomistyringssystem er.

#### **3.1.1 Hva er et økonomistyringssystem?**

Et økonomistyringssystem er en integrert del av en organisasjons struktur.

Økonomistyringssystemet bidrar med prosesser og aktiviteter for å kunne forbedre organisatorisk kontroll. Økonomistyringssystemet skal kunne gi organisasjonen støtte ved å gjøre organisasjonen mer integrert og sammenhengende, samt å motivere individer og grupper. I tillegg skal økonomistyringssystemet kunne støtte beslutningstaking og bidra til å kunne måle ulike typer prestasjoner (Jones, 1985). Otley og Ferreira (2009, s. 264) definerer et økonomistyringssystem som:

*«... the evolving formal and informal mechanisms, processes, systems, and networks used by organizations for conveying the key objectives and goals elicited by management, for assisting the strategic process and ongoing management through analysis, planning,*

*measurement, control, rewarding, and broadly managing performance, and for supporting and facilitating organizational learning and change.»*

Generelt kan man si at et økonomistyringssystem tilbyr et sett av prinsipper som bidrar med standardisering og stabilisering av organisatorisk operasjon og styring. Under ordinære omstendigheter vil et økonomistyringssystem kunne bidra med informasjon som igjen støtter koordinering og kontroll av organisatoriske aktiviteter. Dette gjelder også dersom de organisatoriske aktivitetene utføres på ulike geografiske lokasjoner (Burns & Scapens, 2000). Økonomistyringssystemer kan bidra med å stabilisere aktiviteter og handlinger i tider med kraftig turbulens i organisasjonens omgivelser ettersom de kan brukes med hensikt til å koordinere (Macintosh & Scapens, 1991, ref. i Granlund, 2003).

Økonomistyringssystemer også kan bidra med et felles «språk», noe som kan sies å være helt nødvendig for at en organisasjon skal kunne fungere med avdelinger og individer som jobber sammen (Dent, 1991, ref. i Granlund, 2003). Et økonomistyringssystem vil også kunne støtte eller bidra med en felles enighet rundt teknologi, som igjen ved å bli implementert i de ulike organisatoriske enhetene bidrar og støtter koordinering, kontroll og organisasjonens aktiviteter (Chenhall 2003). Økonomistyringssystemet vil igjen kunne støtte organisasjonens evne til å måle, sammenligne og styre (Otley og Ferreira, 2009).

Organisasjoner befinner seg i dag i omgivelser med stor usikkerhet. Perfekt kontroll vil være tilnærmet umulig å få til i en organisasjon å oppnå, ettersom det alltid vil være en sjanse for at uforutsette hendelser kan inntreffe (Budding, 2015). Private organisasjoner opplever økte konkurransesituasjoner, mens offentlige organisasjoner møter strengere krav fra statlige eiere, brukere av tjenester og lovendringer. Organisasjoner er i dag avhengig av gode samarbeidspartnere som leverandører, kunder, brukere og nettverk for å kunne operere. Organisasjonenes eksterne miljø er stadig under stor endring, noe som kan gjøre situasjonene for organisasjonene usikre. Økonomistyringssystemet må kunne operere og fungere i usikre omgivelser. I tillegg må systemet kunne bidra med å takle de ulike utfordringene som måtte oppstå. I dette ligger også at styringssystemet må kunne være tilpasningsdyktig i ulike situasjoner (Otley, 2016).

Økonomistyringssystemet er også en sentral ressurs som kan brukes i ansvarfordeling og kontroll (Otley og Ferreira, 2009). Økonomistyringssystemet bidrar med å skape formell ansvarliggjøring rundt områder, i tillegg til å gjøre personer ansvarlige for deres handlinger

(Granlund, 2003). Økonomistyringssystemet støtter også autoritetsfordelinger ved at noen ledere vil kunne holdes ansvarlig for hvordan dens underordnede handler og opptrer (Granlund, 2003). Økonomistyringssystemet kan derfor sies å være et sentralt styring- og ledelsessystem som kan støtte bedriftens strategi og måloppnåelse (Jones, 1985). Opstad (2013, s. 239) identifiserer seks dimensjoner han mener inkluderes i styringen av en organisasjon:

- Være i stand til å prioritere
- Være i stand til å kunne påvirke aktiviteten, eller å endre kurs
- Å ha oversikt
- Å ha kontroll
- Å holde seg innenfor gitte rammer
- Å være i stand til å utnytte ressursene på en god måte

Opstad (2013) hevder at for at en organisasjons økonomistyringssystemer skal kunne sies å være karakterisert som god må organisasjonen ha gode planleggings- og beslutningsprosesser og ha en kultur som tilrettelegger for åpenhet og mulighet for ansatte til å komme med forbedringsforslag.

### **3.1.2 Økonomistyring i offentlige organisasjoner**

I denne oppgaven ser jeg på økonomistyring ved en kommunesammenslåing, og jeg vil derfor se mer spesielt på hvordan økonomistyring fungerer og kjennetegnes i offentlige organisasjoner. Offentlige organisasjoner har et sosialt oppdrag eller mål, i tillegg til at de skal balansere effektivitet rundt kostnads- og ressursforbruk for å realisere et høyest mulig sosial verdiskapning (Scholey og Schobel, 2016). Mange offentlige organisasjoner må bruke verktøy og systemer for å bli suksessfulle. Private organisasjoner har kunder, mens offentlige organisasjoner skal dekke et samfunnsbehov, i tillegg til at de har brukere og klienter som anvender og bruker organisasjonens tjenester (Budding, 2015). Ettersom offentlige organisasjoner ikke har inntekt fra salg til kunder, må de oppnå inntekter ved å konkurrere for å motta støtte fra staten og frivillige organisasjoner for å forsikre seg om at de har nok ressurser til å kunne tilby gode tjenester til brukerne og samfunnet. I tillegg vil det være viktig for en kommune å få et godt rykte over tjenestekvalitet slik at flere innbyggere flytter til kommunen, og føler de får igjen for den skatteytelsen de må betale til samfunnet. Ettersom eierstrukturen til en offentlig organisasjon kan være bred, bestående av kommunens innbyggere, har de ulike perspektiver på hva organisasjonen skal oppnå og hvordan denne

informasjonen skal rapporteres. I tillegg er det vanlig med et overordnet styre bestående av ledere, samt lovgivende og juridiske institusjoner. Kommuner har et politisk styre, som har en velges for en 4-års periode. Grunnet ulike krav fra deleiere kan designprosessen for et styringssystem være vanskelig å gjennomføre grunnet ulike behov (Budding, 2015). Offentlige organisasjoner har derfor utfordringer der de må prioritere for å dekke alle eieres interesser, samtidig som de må ha kontroll på utfordringer rundt begrensede ressurser som kapital, ansatte og annen organisatorisk kapasitet. Offentlige organisasjoner med strategier linket til ytelsesparametere i et økonomistyringssystem er bedre i stand til å kunne møte og håndtere konflikter som måtte oppstå ved at de må dekke ulike behov til ulike deleiere. (Scholey og Schobel, 2016)

## **3.2 Et rammeverk for et helhetlig økonomistyringssystem**

### **3.2.1 Hvorfor økonomistyring som en pakke?**

Det finnes flere ulike rammeverk for å beskrive et økonomistyringssystem (Simons, 1995; Chenhall, 2003; Otley og Ferriera, 2009; Malmi og Brown, 2008). Felles for rammeverkene er at de forsøker å forklare hvordan styringssystemer fungerer i organisasjoner, og hvilke deler som inkluderes i et økonomistyringsstyringssystem. Mye arbeid har gått til å finne et rammeverk for økonomistyring som kan støtte problemstillingen til denne oppgaven, og som dermed kan bidra med å støtte organisatorisk endring med hovedvekt innenfor organisering og økonomistyring. Valget falt på Malmi og Browns (2008) rammeverk for økonomistyring som en «styringspakke». Hovedtanken i teorien er at hver organisasjon benytter seg av et utvalg av ulike styringssystemer, også kalt *pakker* eller *delsystemer*, som til sammen illustrerer organisasjonens egendefinerte styringspakke (Malmi og Brown, 2008). For å oppnå effektiv styring må organisasjonens styringspakker baseres og tilpasses organisasjonens indre og ytre betingelser (Elvegård, Gressevold, Pettersen, 2013). Rammeverket legger vekt på at styringspakken er situasjonsbestemt i den grad at styringspakken vil variere fra organisasjon til organisasjon ut ifra hva den enkelte organisasjon ser på som de mest hensiktsmessige systemene for å bidra til måloppnåelse (Malmi og Brown, 2008)

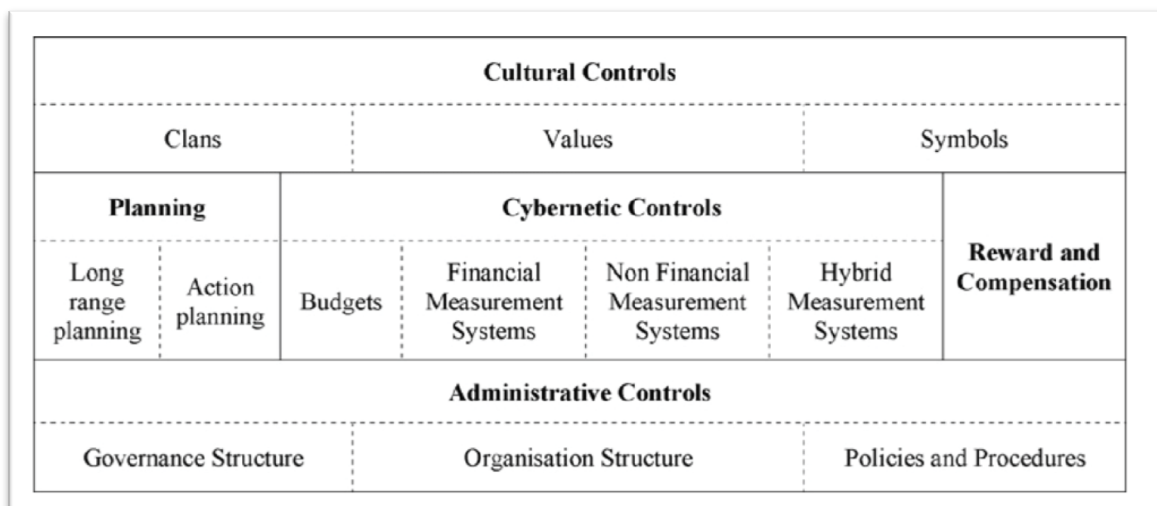
Det er flere grunner til at Malmi og Browns (2003) rammeverk er et passende teoretisk grunnlag til å støtte denne oppgaven. Rammeverket muliggjør det å se hver av kommunenes styringssystemer som styringspakker, som igjen bidrar til et felles sammenligningsgrunnlag når hver av de fire styringspakkene skal analyseres. I tillegg bidrar rammeverket med å kunne

se på hvilke faktorer som gjør at de ulike styringspakkene blir formet, som igjen bidrar til muligheten til å kunne forstå hvorfor og hvordan de ulike systemene blir designet og implementert i det nye styringssystemet til den nye kommunen. Rammeverket støtter også forståelsen av nye systemer som ikke før har blitt benyttet i de tre tidligere kommunene, og som implementeres inn i det nye systemet til den nye kommunen ved at det er basert på den enkelte organisasjons situasjon.

### **3.2.2 Malmi og Browns rammeverk**

Økonomistyringssystemer opererer ikke isolert og fra hverandre, men fungerer heller ved å støtte hverandre i et større og helhetlig styringssystem (Malmi og Brown, 2008). Flere tidligere studier rundt styringssystemer har hatt fokus på enkelte systemer eller et fåtall systemer sett i kombinasjon. Økonomistyring som en pakke går videre i den form av at teorien forsøker å se på hvordan de ulike systemene i et større styringssystem er knyttet sammen, og hvordan de opererer i kombinasjon og støtter hverandre (Malmi og Brown, 2008).

Hver av de ulike delene av et helhetlig styringssystem studeres ofte hver for seg, og dermed uten sammenheng og sammenligning med hverandre. Men økonomistyringssystemer kan også studeres på den måten at hver av de ulike systemene sees i sammenheng i en felles «styringspakke». Styringspakken vil være situasjonsbestemt for den enkelte organisasjon, slik at noen deler av pakken vil være inkludert eller ekskludert alt ut ifra organisasjonens situasjon, omgivelser og ressurser (Malmi og Brown, 2008). Rammeverkets styrke er å kunne se bredden i de ulike kontrollsistemene i organisasjonen i et økonomistyringssystem som en pakke, fremfor en dypere diskusjon rundt hvert enkelt system sett i isolasjon. Malmi og Brown (2008, s. 291) illustrerer deres rammeverk for en organisasjons styringspakke slik:



Figur 2 - Illustrasjon av Malmi & Browns rammeverk for organisasjoners styringspakker

Rammeverket består av fem kontrolltyper (Malmi og Brown, 2008, s. 291):

- Kulturell kontroll
- Planlegging
- Kybernetisk kontroll
- Belønning og kompensasjon
- Administrativ kontroll

Ettersom rammeverket er basert på studie av den enkelte organisasjons styrings- og kontrollsystemer vil viktigheten av de ulike kontrolltypene variere etter situasjonen den spesifikke organisasjonen befinner seg i. Sentrale kontrolltyper i denne studien vil være kulturelle kontrollsystemer, planlegging, kybernetisk kontroll og administrativ kontroll. Belønning og kompensasjon vil tillegges lite fokus ettersom belønning og kompensasjon i offentlige organisasjoner i stor grad er de ansattes lønn og karrieremuligheter (Busch, Johnsen, Vanebo, 2014). Jeg vil i de neste delkapitlene videre forklare de nevnte kontrolltypene jeg mener er sentrale i konteksten rundt et nytt styringssystem i en ny kommune.

### 3.2.2.1 Kybernetisk kontroll

Kybernetiske kontrollsystemer kan enten være et informasjons-system eller et kontrollsystem definert etter hvordan systemet til anvendt. Dersom ledere i organisasjonen selv oppdager uønskede variasjoner i systemet og endrer aktivitetene som bidrar til variasjonen i måloppnåelsen uten noen andres involvering vil systemet kunne defineres som et



informasjons- og beslutningsstøtte-system. Men dersom koblingen mellom handling til mål og resultat samt ansvarsdelegering til ulike målparametere, og dermed en variasjon i disse, settes av lederen vil systemet gå fra å kun være et informasjonssystem for å støtte beslutning til å bli et økonomistyringssystem (Malmi og Brown, 2008).

Green & Welsh (1988, s. 289) definerer kybernetisk kontroll som *“a process in which a feedback loop is represented by using standards of performance, measuring system performance, comparing that performance to standards, feeding back information about unwanted variances in the systems, and modifying the system’s comportment”*

Det finnes fire ulike typer av kybernetiske systemer (Malmi og Brown, 2008, s. 292):

- Budsjetter
- Finansielle måltall
- Ikke-finansielle måltall
- Hybrider (f.eks. balansert målstyring)

Det å holde ansatte ansvarlige for spesifikke finansielle måltall er en vanlig form for kontroll i organisasjoner. Finansielle måltall kan enten være budsjettet, som er en bred og helhetlig teknikk, og finansielle måltall-systemer som kan brukes for å måle resultater opp mot målsettinger. Eksempler på finansielle måltall er måling av ulike regnskaps- og budsjettstørrelser som omsetning, driftsmargin, driftsresultat, gjeldsgrad og likviditet (Malmi og Brown, 2008).

Et budsjett er et mye anvendt system i organisasjoner grunnet dets evne til å samle organisasjonens ulike avdelinger til en felles og helhetlig plan som tjener et spekter av forskjellige formål. Eksempler er planlegging av ressursfordeling samt etterlevelse og evaluering av oppnådde resultater sett opp mot planene. Grunnet budsjettets evne til å samle deler av organisasjonen sammen i et felles system er det ofte definert som selve fundamentet til, eller i hvert fall tett knyttet opp mot, økonomistyringssystemet i organisasjoner. Som et kontrollsystem fokuserer budsjettet som en plan for å sammenstille organisasjonens handlinger opp mot planlagte akseptable mål- og resultatkrav. Budsjettet kan også ha andre bruksområder som integrering av prosesser og beslutninger rundt ressursallokering. Det er viktig å bemerke seg at budsjettet er et planleggingsverktøy som opererer *ex post*

evalueringen av organisasjonens måloppnåelse *vis a vis* tidligere planlegging (Malmi og Brown, 2008).

Budsjettet er kommunenes økonomiske rammer som bestemmer hvilket aktivitetsnivå kommunene kan operere innenfor. Budsjettet delegeres til ulike avdelinger og poster i organisasjonen, slik at et bredt utvalg personer vil være en del av budsjettarbeidet i kommunene. (Opstad, 2013). Budsjettet er et sentralt styringssystem i kommuner, og er et av de viktigste systemene kommunene bruker for å kunne styre. Budsjettet kan brukes ulikt ut ifra hvilken setting det skal brukes i. Det skilles mellom budsjettgiver og budsjettmottaker. Budsjettgiveren benytter budsjettet som virkemiddel for å kunne prioritere. For mottakeren blir budsjettet en ramme den må forholde seg til og innenfor, og som setter en grense for hvordan ulike aktiviteter kan utføres. Ifølge Opstad (2013), har budsjettet fire hovedmål i kommunale organisasjoner. Disse er planlegging, prioritering, delegering og virke som et informasjonsdokument. Planlegging går i korte trekk ut på at kommunens ledelse setter opp mål, rammer og planer for aktivitetene kommunen skal utføre i den kommende perioden. Prioritering handler om at kommunens begrensede ressurser fordeles på en hensiktsmessig måte for å kunne oppnå den beste ressursutnyttelsen. Kommunen delegerer myndighet slik at enkelte ansatte handler på vegne av andre. Eksempler er delegering av utføring av oppgaver eller myndighet til å kunne fatte beslutninger. Delegeringen står svært sentralt med de aktivitetene og prosessene som de enkelte enhetene kan sies å ha kontroll over. Dersom det ikke er samsvar med ansvarsdeling og lederens kontrollområde vil ikke delegeringen fungere effektivt. Budsjettet skal i tillegg kunne fungere som en informasjonskilde ovenfor ulike interessenter, som kommunens ansatte, innbyggere og massemedier. Kommunene må orientere sine interessenter dersom endringer skjer eller nye tiltak innføres i kommunen. Budsjettet gir også en informasjon for hvordan kommunen disponerer og utnytter skattebetalernes penger de kommende årene. Budsjettet anbefales å utformes slik at det fremstår som forståelig for et bredere publikum (Opstad, 2013).

Ikke-finansielle måltall skiller seg fra de finansielle ved at de tar sikte på å fokusere mer på selve driverne av prestasjoner. Ikke-finansielle måltall blir mye brukt i moderne organisasjoner som gjerne fokuserer på å prestere på et bredt spekter av ulike måltall som går fra finansielt til ikke-finansielt. Ikke-finansielle måltall kan for eksempel være oppfattet kvalitet på leveranser eller tjenester, sykefravær og medarbeiderundersøkelser. I nyere tid er det blitt mer vanlig å benytte hybride måltall-systemer. Slike systemer er en kombinasjon av

finansielle og ikke-finansielle systemer, der måltallene gjerne opererer i et og samme målesystem. Et eksempel på et hybrid system er balansert målstyring, som fokuserer på måltall innenfor fire perspektiver: finansielt, interne prosesser, kunder samt læring og vekst. Balansert målstyring benyttes gjerne i kombinasjon med organisasjonens visjon og strategi for å bedre kunne oppnå organisasjonens målsettinger (Malmi og Brown, 2008).

#### *3.2.2.2 Planleggingsaktiviteter*

Planlegging er en *ex ante* form for kontroll. I planleggingsaktivitetene i en organisasjon settes målene de funksjonelle områdene i organisasjonen skal jobbe mot. Planlegging identifiserer også hva som kreves av organisasjonen og dens ansatte for å nå de satte målene eller for å nå et ønsket og fremtidig resultat. Planlegging kan også støtte samarbeid og målkongruens ved delegering av arbeidsgrupper som igjen jobber spesifikt med en spesiell oppgave eller i et spesielt faglig felt. Planlegging kan deles inn i to typer; kort-tids og lang-tid planlegging, der korttids planlegging vanligvis inngår i en 12-måneders plan fremover. Korttidsplanleggingen vil ha et mer taktisk fokus. Langtidsplanlegging har et mer strategisk fokus, der man forsøker å se organisasjonen flere år frem i tid. Scenarier er et eksempel på et tiltak en organisasjon kan benytte seg av i langtidsplanleggingen. Planlegging kan både være finansielt og strategisk rettet (Malmi og Brown, 2008).

#### *3.2.2.3 Administrativ kontroll*

Administrativ kontroll styrer organisasjonens ansatte ved å strukturere arbeidsstyrken enten individualistisk eller i grupper. Denne kontrolltypen tilrettelegger også for muligheten til å overvåke og følge med på ansattes handlinger i tillegg til å gjøre ansatte ansvarlige. Prosessene rundt hvordan arbeidsoppgaver skal gjøres, og evt. ikke gjøres, ligger også innenfor en organisasjons administrative kontroll-systemer (Malmi og Brown, 2008). Malmi og Brown (2008, s. 293) hevder det finnes tre grupper av administrativ kontroll:

- Organisasjonsdesign og struktur
- Organisasjonens lederstruktur
- Organisasjonens prosesser og retningslinjer

Bruken av organisasjonsstruktur kan være et hensiktsmessig kontrollverktøy.

Organisasjonsstruktur går ut på hvordan de ulike hierarkiske nivåene i organisasjonen er bygget opp. Vanlige former for organisasjonsstruktur er vertikale, horisontale og

mastrisestrukturer. Matrisestrukturer kan benyttes i kombinasjon med en av de overnevnte innen enkelte grupper og avdelinger (Busch et al. 2009). Organisasjonsstruktur kan benyttes som et kontrollverktøy gjennom bruk av spesialisering og dets evne til å redusere variasjon i handlinger og dermed øke forutsigbarheten til handlinger i organisasjonen (Malmi og Brown, 2008).

Ledelsesstrukturen i organisasjonen består vanligvis av et styre, toppledelse, mellomledelse og linjeledelse. Ledelsesstrukturer illustrerer organisasjonens ulike nivåer av autoritet, maktfordeling og ansvarsfordeling. Ledelsesstrukturen er gjerne knyttet sammen med organisasjonsstrukturen, og kan fungere både vertikal og horisontal i organisasjonen (Malmi og Brown, 2008). Lederstrukturen er en viktig del av organisasjonens økonomistyringssystem da lederens rolle i styringen av organisasjonen kan sies å være svært sentral ettersom lederen har ansvaret for rapportering og oppfølging av resultater og prosesser. Det er lederens ansvar å se til at dens lederområde fungerer optimalt, og at nødvendige tiltak innføres. I tillegg er det viktig at de ulike ledernivåene jobber sammen, og rapporterer oppover og nedover i organisasjonen (Busch et al. 2009).

#### *3.2.2.4 Kulturell kontroll*

Malmi og Brown (2008) hevder at en organisasjonskultur kan virke som et styringssystem dersom den bidrar til å regulere de ansattes atferd. I dette ligger at organisasjonskulturen danner en felles *norm* for hvordan de ansatte opptrer i ulike situasjoner som er satt i organisasjonen (Clegg, Kornberger, Pitsis, 2005). Det er de uformelle normene og verdiene som ofte forbindes med organisasjonskulturen (Christensen, Egeberg, Lægheid, Roness, Røvik, 2015). Organisasjonskulturen kan i noen tilfeller stå utenfor lederes mulighet til å foreta endringer av den (Clegg et al. 2005). Det er ikke uten grunn at Malmi og Brown (2008) har plassert organisasjonskultur øverst i sin figur for sitt rammeverk. De hevder at de kulturelle systemene i organisasjonen påvirker måten organisasjonen praktiserer de andre kontrolltypene. Organisasjonskulturen kan sies å være kontekstbasert, og vil være noe som er spesifikt for en organisasjon basert på erfaringer, omgivelser og utfordringer (Christensen et al., 2015). Malmi og Brown (2008) ser i sitt rammeverk på tre ulike typer kulturell styring. Disse er verdier, symboler og klaner. Hver av disse typene vil kunne påvirke ansattes handlinger i organisasjonen (Malmi og Brown, 2008).

### *Verdier*

Verdibaserte systemer, og deres evne til å styre handlinger etter å ha blitt institusjonalisert i organisasjonen, fungerer på tre nivåer. Det første er situasjonen der lederne rekrutterer ansatte som har en spesiell type verdier, og som stemmer overens med organisasjonens. Det andre nivået går ut på at individer blir sosialisert i organisasjonen, og blir påvirket til å endre deres verdier til å bedre stemme overens med verdiene i organisasjonen. Det tredje og siste nivået går ut på at ansatte respekterer de organisatoriske verdiene og handler i takt med dem, selv om den ansatte ikke nødvendigvis følger disse verdiene selv. Verdisystemene innføres i organisasjoner for å kunne styre og påvirke de ansattes handlinger, og dermed kunne oppnå bedre kontroll (Malmi og Brown, 2008).

### *Symboler*

Organisatoriske symboler benyttes for å kunne samle de ansatte ved at organisasjonen skaper ulike synlige uttrykk for hvordan den ønsker å fremme sin kultur. Eksempler er kleskoder og bruk av åpne eller lukkede kontorlandskap. Et åpent kontorlandskap kan benyttes for å få de ansatte til å jobbe mer sammen, og for å skape et bedre samhold blant de ansatte. Dette vil da være en måte å styre de ansattes atferd på, som igjen kan bidra til bedre trivsel eller bedre motivasjon hos de ansatte (Malmi og Brown, 2008).

### *Klaner (grupper)*

Organisatoriske klaner/grupper dannes ved at ulike ansatte, som gjerne har felles kunnskap eller interesser, grupperer seg sammen. Dette vil ikke være unaturlig i større organisasjoner, da det kan antas at det finnes et bedt spekter av ansatte med ulike personligheter. Klanene grupperer seg sammen, og kan danne seg egne under-kulturer. Organisasjoner kan benytte seg av klaner i dens kontrollaktiviteter for å styrke ansattes samhandling, trivsel og motivasjon (Malmi og Brown, 2008).

For å kunne forklare hvorfor valg om systemer inn i ny styringspakke for nye Asker benytter jeg meg av institusjonell teori. Jeg ønsker å kunne få muligheten til å forstå hvorfor ulike valg tas basert på kommunenes omgivelser. Fokus vil i stor grad rettes mot ny institusjonell teori, som i korte trekk handler om at organisasjonen er en del av dens omgivelser, og forsøker å oppnå legitimitet ved å handle slik omgivelsene ønsker og krever. Dette kommer jeg mer tilbake til i neste delkapittel, som omhandler institusjonell teori.

## **3.3 Institusjonell teori**

### **3.3.1 Introduksjon**

Dette delkapittelet omhandler teori rundt institusjonell endring av organisasjoner. Den institusjonelle teorien forsøker å forklare organisatoriske endringer, og dermed hva som motiverer og fører til behov for endring. Den institusjonelle teorien har blitt mer populær de siste tiårene. Tidligere var det et stort fokus på individets handlinger i økonomisk og politisk teori. En hovedoppfatning av institusjoner på denne tiden var summen av de enkelte organisatoriske individenes handlinger. Den institusjonelle teorien er et motsvar til denne måten å tenke institusjoner på, der hovedfokuset går mer ut på forståelsen av den sosiale konteksten og sosiale institusjoners endringer over tid. En sentral faktor til utspringet av den institusjonelle teorien er at organisasjoner beveger seg mot å bli større og mer komplekse, som igjen gjør dem mer betydningsfull for dens interessenter og samfunnet den opererer i (DiMaggio og Powell, 1983). Dette kan sies å være relevant for min studie da det kan gi meg mulighet for å se nærmere på hvordan et nytt økonomistyringssystemet velges inn en ny kommune ved en sammenslåing mellom tre kommuner.

Organisasjoner kan hovedsakelig bli påvirket av dens omgivelser i form av ulike typer krav. Det ene kravet ligger innenfor tekniske og økonomiske faktorer, som at organisasjonen skal produsere og selge sine produkter og tjenester på reelle markeder. Den andre type krav ligger innenfor sosiale og kulturelle aspekter. Slike krav kan være at organisasjonen må spille spesifikke roller i samfunnet ved å benytte en spesifikk ytre fasade. De to typene krav omgivelsene setter for organisasjonen er ikke avhengige av hverandre, og ulike omgivelser vil sette ulike krav til organisasjonene. Omgivelser som verdsetter de sosiale og kulturelle aspektene ved en organisasjon er gjerne ute etter at organisasjonene streber etter å opptre etter de verdier, normer, regler og alminnelige oppfatninger som omgivelsene krever for at den skal belønne organisasjonen (Hatch, 2004).

### **3.3.2 Institusjonalisering**

Institusjoner kan bli sett på som ett mønster for kollektiv handling. Det er dette synet på en institusjon kan vi bruke i organisasjonsteorien. I motsatt kontrast av institusjoner står vaner. Vaner kan normalt sies å være en individuell og lokal for hvert individ, og kan dermed ikke sammenstilles med en organisasjons overgripende norm eller verdi. En institusjon kan sies å være kollektiv, den kan virke over lang tid, og kan forklares normativt (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre, Woll, 2014). Institusjoner er ikke bevisst utformet, selv om de kan sies å

være produkter av menneskers handlinger (DiMaggio og Powell, 1991). Man kan si at institusjoner er et resultat av vårt behov for å skape et bestemt mønster handlingene våre (Eriksson-Zetterquist et al., 2014). Det er ved hjelpen av disse mønstrene kan vi bespare ressursbruk, og heller bruke den til andre handlinger som for eksempel refleksjon og nyskaping (Berger & Luckmann, 1966 ref. i Eriksson-Zetterquist et al. 2014). Institusjoner kan bidra med å skape orden i våre omgivelser, hjelpe med å håndtere det usikre samt å begrense alternative tolkninger av omverdenen. Organisasjoner kan sies å både tilpasser seg sine interne gruppers aspirasjoner og dens eksterne omgivelers verdier (Selznick, 1957, ref. i Hatch, 2004). Den nye institusjonelle teorien forsøker å gi en beskrivelse av hva som gjør handlingsmønstre og organisasjoner om til institusjoner. Scott (2014) hevder at institusjonalisering går ut på at individers eller gruppers handlinger gjentas og tilordnes en felles mening av både en selv og andre. Institusjoner kan bestå av både organisasjoner og handlinger, som institusjonaliseres ved at deres måte å operere på gjentas og gis samme mening av flere i samfunnet (Hatch, 2004).

### **3.4 Institusjonelle mekanismer**

I ny institusjonell teori er tanken at organisasjoner opererer innenfor høyt institusjonaliserte omgivelser. Omgivelsene er ikke kun begrenset til organisasjonenes nære interessenter som kunder, leverandører og konkurrenter – men inkluderer også kulturelle regler og sosiale normer som kan påvirke organisasjoners strukturer og prosesser (Moll, Burns, Major, 2018).

Offentlige organisasjoner har et særpreg ved at de leverer tjenester fra ressurser de har fått fra sitt eksterne miljø. For kommuner er et sentralt eksempel skattebetalingen fra innbyggerne i kommunen. Det er derfor naturlig å anta at det vil være hensiktsmessig for kommunen å fremstå som legitim ovenfor dens innbyggere ved at den utfører *aksepterte* måter å handle og operere på for å utnytte dens ressurser på best mulig måte, samtidig som den leverer den kvaliteten på tjenestene i kommunen i den grad innbyggerne forventer (Busch et al. 2009). Gjør ikke kommunene dette, er det rimelig å anta at de kan risikere å møte negative tilbakemeldinger fra innbyggerne, dårlig rykte, og fraflytting fra kommunen.

En sentral teori innen den institusjonelle teorien er isomorfisme. Isomorfisme går ut på prosessen der organisasjoner over tid beveger seg og endres til å bli mer like hverandre. I dette ligger at både interne strukturer og prosesser endrer seg basert på hvordan organisasjonens eksterne miljø handler, ønsker og krever. Organisasjonen forsøker å oppnå

legitimitet fra dens omgivelser ved å handle slik organisasjonens omgivelser krever (Moll et al. 2018). Døving & Johnsen (2005) hevder videre i denne sammenheng at økonomistyringen må tilpasses institusjonelle krav ved at det opprettes systemer som legger til rette for å gi organisasjonen innsikt i de kravene omgivelsene setter.

Det finnes to typer isomorfisme: konkurrerende og institusjonell isomorfisme. Den konkurransebaserte isomorfismen fokuserer på å forklare hvorfor organisasjoner blir like ved at de tilpasser seg det samme markedet på samme måte (Moll et al. 2018). Den institusjonelle isomorfismen vil være mest relevant for denne oppgaven ettersom den forsøker å forklare organisasjonens påvirkning fra andre organisasjoner i omgivelsene som en kulturell og politisk prosess. Institusjonell isomorfisme består av tre underkategorier: Tvungen, mimetisk og normativ isomorfisme (DiMaggio og Powell, 1983).

#### *3.4.1 Tvungen isomorfisme*

Tvungen isomorfisme går ut på at eksterne faktorer som politiske vedtak, reguleringer som lover og regler, og leverandørforhold utøver en form for krav og tvinger dermed organisasjonen til å bruke spesifikke interne strukturer og prosedyrer. (DiMaggio og Powell, 1983). Tvungen isomorfisme utøves i stor grad ved politisk påvirkning, der staten påvirker gjennom lovgivning. Sagt på en konkret måte vil sterke organisasjoner med makt kreve at svakere organisasjoner tilpasser seg spesifikke krav av både formell og uformell art (Eriksson-Zetterquist et al. 2014).

#### *3.4.2 Imiterende isomorfisme*

Mimetisk isomorfisme handler om at organisasjonen forsøker å implementere og kopiere interne strukturer og prosedyrer som andre organisasjoner i omgivelsene benytter. Organisasjonen er i dette tilfellet usikker, og ønsker å implementere prosesser og strukturer som andre organisasjoner i omgivelsene har hatt nytte av (DiMaggio og Powell, 1983). Organisasjonen håper på å vinne legitimitet i omgivelsene ved å handle på lik måte og like vellykket som andre organisasjoner. Et eksempel kan være bruken av et spesielt analyseverktøy for å tilegne seg spesifikk kundeinformasjon som en organisasjon i omgivelsene har hatt god nytte av, og som de andre organisasjonene også kunne ønske å benytte seg av (Eriksson-Zetterquist et al. 2014).



### *3.4.3 Normativ isomorfisme*

Normativ isomorfisme omhandler organisasjoners tilegning av strukturer og prosedyrer som blir brukt av dominerende yrker, faglige organer eller konsulenter (DiMaggio og Powell, 1983). Denne formen for isomorfisme ligner noe på den mimetiske, men er mer spisset enkelte former for organer i omgivelsene. Organisasjoner kan tenkes å ønske å ansette og benytte ansatte med en spesiell utdannelse, eller som har en spesiell spisskompetanse. Isomorfin ligger i at de ulike organisasjonene i omgivelsene ønsker å ansette de samme ansatte basert på like krav, da disse individene kan ha en positiv effekt på hvordan organisasjonen operer. (Eriksson-Zetterquist et al. 2014).

## **3.5 Sammendrag av teori**

Hensikten med teorikapitlet er å støtte diskusjonen av funn fra informanter for å kunne besvare forskningsspørsmålene. Forskningsspørsmålene bidrar igjen til å danne kunnskap som kan bidra til å besvare studiens problemstilling. Denne studien består av en egendefinert teoretisk referanseramme som er bygget opp av teori innenfor økonomistyring og institusjonell teori. Teorien innenfor økonomistyring tar hovedsakelig utgangspunkt i rammeverket «økonomistyring som en pakke» av Malmi og Brown (2008). Kort fortalt dreier rammeverket seg om å se den enkelte organisasjons styringssystemer som en pakke av delsystemer som til sammen danner den egenartede styringspakken for den nye organisasjonen, nye Asker kommune. Den institusjonelle teorien i mitt teoretiske rammeverk består av de institusjonelle mekanismene mimetisk, normativ og tvungen isomorfisme for å kunne få en bedre forståelse av hvorfor kommunene tar beslutninger å velge de elementene til et nytt økonomistyringssystemet sett i forhold til dens omgivelser. Jeg vil i neste kapittel begrunne for hvilken forskningsmetode jeg har benyttet meg av for å hente inn relevant empiri for å kunne besvare studiens problemstilling.

## **4 Metode**

Jeg vil i dette kapitlet presentere hvordan jeg har kommet frem til og gjøre rede for hvilke metodiske valg jeg har tatt i min studie. Kapitlet starter med å gi en forklaring på min forskningsmetode, etterfulgt av forskningsdesign, prosess for å velge ut informanter og begrunnelse for hvilke tiltak jeg har utført for å styrke oppgavens reliabilitet og validitet.

### **4.1 Valg av forskningsmetode**

Innen forskningsmetode skiller det mellom kvantitativ og kvalitativ metode. Hensikten med den kvantitative metoden er å fokusere på årsakssammenhenger. I den kvalitative metoden er hensikten å legge vekt på forståelse ved å studere et fenomen og utvikle teori.

Forskningsmetoden velges for å kunne bidra med å kunne danne seg en fremgangsmåte for å hente inn relevant informasjon til å kunne besvare oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. Dette vil også resultere i at valget for forskningsmetode vil ha en utslagseffekt når det kommer til oppgavens utforming og resultat (Johannessen, Christoffersen, Tufte, 2011). For å kunne undersøke fenomenene til i denne studien, og danne meg en forståelse basert på innhentet empiri, ser jeg på det som hensiktsmessig å benytte den kvalitative forskningsmetoden i denne studien. Den kvalitative forskningsmetoden vil kunne bidra med å få et dybdesyn inn i en spesifikk case ved å for eksempel utføre dybdeintervjuer av informanter (Easterby-Smith, Thorpe, Jackson, Jaspersen, 2018). For å besvare problemstillingen ser jeg på det som svært viktig å kunne hente inn en mengde informasjon fra hvordan kommunene styrer, og hvordan deres styringspakker fungerer. I tillegg trenger jeg informasjon om hvordan den nye styringspakken til den nye kommunen blir dannet, og på hvilket grunnlag. Ved å utføre min studie etter denne metoden, mener jeg at jeg er godt rustet til å kunne utføre studier av de ulike kommunenes styringspakker.

I tillegg til dybdeintervju ser jeg på det som nødvendig å hente inn informasjon fra både interne og eksterne dokumenter fra kommunene. Oppgavens metode vil dermed også baseres på et dokumentstudie. Jeg vil tro at de tre kommunene, hovedsakelig grunnet størrelse og ressurskapasitet, vil ha noe ulik kvalitet og omfang av ulike dokumenter. For å løse dette benytter jeg meg av dybdeintervju for å hente inn den informasjonen jeg trenger til denne oppgaven, og som dokumentene ikke kan forklare. Jeg mener med det at metoden min vil bidra med å hente inn relevant og betydningsfulle data.

## **4.2 Forskningsdesign**

### **4.2.1 Casestudie**

Casestudie vil etter min mening passe godt som forskningsdesign for å få besvart min problemstilling og mine forskningsspørsmål. Bruken av casestudie gir meg muligheten til å studere en aktivitet, program, organisasjon eller system. I tillegg kan en casestudie bidra med å gjøre en grundig undersøkelse og analyse av menneskers handlinger, samt hvordan samhandling skjer i organisasjoner (Johannessen et al. 2011). I en casestudie utfører forskeren en eller flere undersøkelser over lengre tid. Forskeren henter inn data ved bruk av både primære og sekundære datakilder. Casestudier kan bidra med å studere mennesker og samfunn ved å være en kritisk, kvalitativ eller antipositivistisk (Andersen, 2013). En casestudie kan være deskriptiv, utforskende eller forklarende. Casestudie fokuserer gjerne både prosesser og resultater. Prosesser i den forstand at man ser på hvordan for eksempel endringer ble utført, eller resultat i form av hvordan et system fungerer (Andersen, 2013).

### **4.2.2 Enkelt case-design med flere analyseenheter**

I casestudier skiller det mellom to typer design: enkelt case-design og fler-case design (Johannessen et al. 2011). I en enkelt-case kan forskeren både fokusere på en enkelt enhet og studiet av flere analyseenheter. Flere analyseenheter benyttes gjerne dersom forskeren henter inn informasjon fra flere analyseenheter, og sammenligner disse i en og samme case (Johannessen et al. 2011). Min studie vil kunne karakteriseres som en enkeltcase-design med flere analyseenheter, der de ulike analyseenhetene blir de fire kommunene med hvert sitt styringssystem. Selve casen blir å se de tre ulike styringssystemene hver for seg, og for så å se hvordan det nye styringssystemet til nye Asker konstrueres basert på både tidligere og nye systemer.

## **4.3 Utvalg og Prosess for datainnsamling**

### **4.3.1 Utvalg og utvalgsstrategi**

Jeg så det som hensiktsmessig å intervju personer med mye kunnskap om hvordan de ulike kommunene driftes og styres. Valget på utvalg falt dermed på rådmann og økonomisjef for hver av kommunene. Jeg begynte med å intervju informanter fra Røyken og Hurum først, da jeg tenkte det var greit å høre om deres styringssystemer og deres syn på prosessen inn mot nytt styringssystem for nye Asker først. I ettertid ser jeg at det har blitt en del ekstra arbeid med å hente inn spesifikk informasjon fra Røyken og Hurum, da store deler av prosessen viste

seg å ledet av prosjektleder for nye Asker, som er rådmann i Asker Kommune. Rådmannen i Asker hadde derfor også mest kunnskap om hvordan prosessen foregikk med å designe det nye styringssystemet. Det må nevnes at samtlige rådmenn og økonomisjefer er med i styringsgruppen i prosjektet for nye Asker, men det viste seg at det fremdeles var noe ulik kunnskap om helheten i prosessen rundt det nye styringssystemet. For å få et godt overblikk fra start kan det tenkes at det hadde vært mest hensiktsmessig å starte i Asker kommune. Jeg mener derimot ikke at kvaliteten på empirien ble noe svekket av den grunn, da nødvendig informasjon som jeg manglet fra de første intervjuene ble hentet inn i ettertid ved bruk av epost. Tabellen nedenfor viser de ulike informantene, hvilke kommuner de i dag jobber innenfor, samt hvilken type intervjuform jeg har benyttet for hver av dem for å hente inn informasjon:

*Tabell 1 – Oversikt over informanter og type intervju*

| <b>Informantens stilling</b>             | <b>Kommune</b> | <b>Type intervju</b> | <b>Varighet på dybdeintervju</b> |
|--|----------------|----------------------|----------------------------------|
| Økonomisjef                              | Røyken         | Dybdeintervju, epost | 60 minutter                      |
| Rådmann                                  | Røyken         | Dybdeintervju        | 40 minutter                      |
| Økonomisjef                              | Hurum          | Dybdeintervju, epost | 35 minutter                      |
| Rådmann                                  | Hurum          | Dybdeintervju        | 30 minutter                      |
| Økonomisjef                              | Asker          | Dybdeintervju        | 45 minutter                      |
| Rådmann (og prosjektleder for nye Asker) | Asker          | Dybdeintervju, epost | 80 minutter                      |

#### **4.3.2 Kvalitative dybdeintervjuer**

Min undersøkelse bygger i stor grad på at mye informasjon må hentes inn for å kunne forklare de ulike styringssystemene til de fire kommunene. Jeg ser det derfor som hensiktsmessig å benytte kvalitative dybdeintervjuer for å kunne hente inn en mengde informasjon om et spesifikt felt. Kvalitative intervjuer gjør meg i stand til å styre intervjuet på den måten at jeg får hentet inn den informasjonen som er relevant for å kunne besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene. Et kvalitativt intervju bidrar også med at jeg som forsker kan komme med oppfølgingsspørsmål dersom informanten kommer med informasjon som enten er diffus, eller som er spesielt relevant (Easterby-Smith et al. 2018). Dette ble i stor grad benyttet i

intervjuene, noe jeg ser på som fordelaktig med tanke på at jeg skal forklare hver av kommunenes styringspakker i detalj. I tillegg ga kvalitative intervjuer meg mulighet til å forklare spørsmål på ulike måter dersom informanten har problemer med å forstå meningen med spørsmålene. Samtlige dybdeintervju ble tatt opp med opptaksenhet etter godkjenning fra informant. Jeg så på dette som hensiktsmessig, ettersom jeg da kunne fokusere på å komme med oppfølgingsspørsmål fortløpende dersom noe var uklart, fremfor å notere underveis.

For å øke kvaliteten på informasjonen som ble hentet inn gjennom dybdeintervjuer sendte jeg ut intervjuguide på forhånd til samtlige informanter. Dette ga en god effekt på flere måter. For det første kunne informanten se og tenke over de ulike spørsmålene i forkant av intervjuet, slik at informasjonen ble mer konkret og relevant forklart på selve intervjudagen. I tillegg åpnet det for muligheten for informanten å komme med spørsmål i forkant av intervjuet dersom det var noe den ikke forstod med spørsmålene. Jeg fikk inntrykk av at samtlige informanter satte pris på å få spørsmålene tildelt på forhånd. Jeg utarbeidet strukturerte intervjuguides, og informasjon om muligheten for tilleggsspørsmål ut over det som var skrevet i intervjuguiden ble gitt på forhånd før intervjudagen. Jeg ga klart uttrykk til informantene om at det var frivillig å delta på intervjuet og å svare på spørsmålene.

### **4.3.3 Dokumentstudie**

Styringssystemer kan ofte være komplekse og detaljerte, noe jeg innså da jeg begynte mine kvalitative intervjuer. For å støtte de kvalitative intervjuene har jeg valgt å benytte meg av dokumentstudier der jeg har fått hentet inn både offentlige og interne dokumenter for kommunenes økonomiske stilling og styringssystem. Offentlige dokumenter bestod i hovedsak av årlig økonomiplan for hver av kommunene. Jeg benyttet muligheten til å spørre om kommunene hadde interne dokumenter innenfor bruken av styringssystemer som jeg kunne få oversendt. Dokumentstudier ga meg mulighet til å hente ut spesifikke detaljer rundt enkelte styringssystemer i kommunene. Mengden informasjon jeg mener jeg har måttet ha om styringssystemene til kommunene for å kunne besvare problemstillingen utfyllende hadde ikke vært mulig med dybdeintervjuer i seg selv. Dokumentstudier har dermed vært nødvendig for å hente inn tilstrekkelig med informasjon for å kunne besvare denne oppgaven.

### **4.2.3 Tilleggsspørsmål på E-post**

Dersom det var noen «hull» i informasjonen jeg fikk fra dybdeintervjuene, eller at det var noe jeg ønsket å vite mer om som ikke ble fortalt på intervjuene benyttet jeg meg av å komme

med oppfølgingsspørsmål på e-post. Spørsmålene var konstruert til å være spesifikke, og informantene fikk god tid på seg til å besvare de ulike tilleggsspørsmålene. Informantene besvarte spørsmålene både presist og utfyllende, bruken av epost kan i stor grad sies å ha hatt en effekt på min helhetsforståelse av hver av styringspakkene da ulike detaljer ble mer synlige.

## **4.4 Analyse og evaluering av data**

### **4.4.1 Analysemetode**

Datanalysen i en casestudie kan sies å være halvstrukturert. I en casestudie finnes det ingen klare og enstemte måter å utføre en dataanalyse på. Analysen handler om å velge ut deler av et større datamateriale for å kunne fatte sammenligninger som igjen kan bidra til et beslutningsgrunnlag (Johannessen et al., 2011). Denne oppgaven kan karakteriseres som å bli basert på teoretiske antakelser jeg som forsker har hatt i starten av studiet, og kan sies å ha vært styrende for hvordan jeg har utført analyseprosessen. Også intervjuer og intervjuguide har blitt konstruert med et grunnlag jeg har dannet meg fra et teoretisk ståsted. Johannessen et al. (2011) hevder at forskeren tolker innhentet datamateriale opp mot eksisterende teori på området. Dette har i stor grad blitt benyttet også i denne studien. Jeg benyttet meg av rammeverket til Malmi og Brown (2008) for å identifisere de ulike delsystemene som til sammen forklarer kommunenes styringspakker. Jeg så det i tillegg som hensiktsmessig å strukturere både empirikapittelet og analysekapittelet etter rammeverket for styringspakker, ettersom denne studien i stor grad baseres på en analyse av tidligere systemer. De ulike styringspakkene i denne studien krever et felles sammenligningsgrunnlag for å kunne fatte presise beslutninger, og en slik struktur på empiri og analysekapittel mener jeg støtter dette i stor grad.

### **4.4.2 Validitet**

En oppgaves validitet går ut på at den undersøkelsens innhentede informasjonen er relevant i forhold til det den er ment å kunne måle i studien. En sterk validitet i en studie bidrar til at forskeren kan utføre beslutninger på rett beslutningsgrunnlag. Oppgavens begreper og variabler må være til stede i oppgaven for at analysen og resultatet skal kunne sies å korrekte (Johannessen et al., 2011).

For å styrke validiteten til oppgavens data har jeg utført noen bevisste valg. Jeg har fokusert på å være en nøytral part i intervjuprosesser, der jeg har forsøkt å konstruere intervjuguiden med spørsmål som er generelle og som ikke er basert på mine egne antakelser av hvordan de ulike kommunene styrer. Intervjuguidene kan sies å ha vært konstruert med et fokus på nøytralitet og åpenhet. Jeg hadde fokus på å unngå å stille ledende spørsmål til informantene, da jeg så det som viktig at jeg ikke hadde noen påvirkning på det informanten sa eller mente. Jeg inkluderte både direkte og mer åpne spørsmål på intervjuene. Dette ble gjort bevisst slik at jeg fikk hentet inn data som bidro til sammenligning. I de spørsmålene der jeg for eksempel trengte svar på om de bruke system X eller Y, ble dette stilt ved direkte spørsmål. I de tilfeller der jeg for eksempel ønsket å vite mer om informantens tanker om et spesielt system så jeg på det som passende med mer åpne spørsmål.

#### **4.4.3 Reliabilitet**

Reliabilitet handler om at studiens funn skal kunne sies å bli de samme hvis undersøkelsen gjøres igjen innenfor den samme forskningsdesign. Hvor pålitelige data er vil alltid være et grunnleggende spørsmål i forskningsprosesser (Johannessen et al. 2011). En forsker bør på en detaljert måte forklare hvordan den utfører sin forskningsprosess. Dette gjelder samtlige stadier fra planlegging, datainnsamling samt analyse av data og konklusjon (Yin, 2014).

For å styrke reliabiliteten til denne oppgaven har jeg forsøkt å beskrive hvilke fremgangsmåter jeg har benyttet underveis i oppgaven. Jeg har forsøkt å danne en helhetsforståelse av fenomenet jeg studerer i introduksjonskapittelet. Jeg har også gjort et forsøk på å gi en grundig forklaring for valg av teori til bruk i oppgaven. For å kunne sikre at dataene jeg har hentet inn er pålitelige har jeg sett om det er samsvar mellom det informantene har sagt i intervjuer både mot det som står i kommunenes interne og offentlige dokumenter. Dersom det er noe jeg synes har vært uklart av det informantene har fortalt, har jeg som tidligere nevnt sendt ut eposter for å sjekke at jeg har forstått det informantene mener. Jeg har hatt fokus på å unngå så mye tolkning av datamaterialet som mulig for å forsikre meg at analysen baseres på korrekt grunnlag. Jeg har også utført intervjuer med to personer fra samme kommune, og tildels spurt de samme spørsmålene. Dette har vært hensiktsmessig både for å skaffe nok informasjon om ulike systemer, men også som tiltak for å styrke datamaterialets reliabilitet ved at den blir bekreftet til å stemme fra flere informanter.

Bruken av lydopptak av intervjuene ga meg mulighet til å transkribere intervjuene i detalj, slik at jeg ble mer sikker på at datamaterialet ble forstått rett, samt at den mengden data jeg trengte til å besvare studien ble hentet inn. Intervjuene ble transkribert ordrett. Det kan tenkes at bruken av lydopptak kan gi en negativ virkning ved at informanten følte den måtte begrense eller tenke mer over det den sa. Jeg spurte i god tid før intervjuet begynte om jeg kunne få ta det opp, og samtlige informanter ga samtykke til at dette var greit. Jeg sa også at det kun er jeg som får høre lydopptakene, og at de slettes etter denne studien er ferdig utført.



## **5 Empiriske funn**

### **5.1 Introduksjon**

I empirikapittelet vil jeg beskrive styringssystemene til de tre kommuner ved å bruke Malmi og Browns (2003) rammeverk for økonomistyring som en pakke for å presentere hvilke systemer og prosesser de ulike kommunene bruker i sitt styringssystem. For å kunne rette mer fokus på ulikhetene til kommunenes styringspakker har jeg valgt å fokusere på de systemene hver av kommunene fokuserer på, og som de bruker enten til en god eller svak grad. Hensikten med dette er å kunne rette fokus på hva de ulike kommunene gjør på en god måte, og som har potensiale til å bli med videre inn i det nye styringssystemet til nye Asker.

Ettersom det er tre kommuner som sammenlignes, og som kan sies å i stor grad skal levere de samme tjenestene, forholde seg til de samme lovverkene i tillegg til å ha et lignende eksternt interesser vil systemene av natur ligne noe på hverandre. Kommunene får den største delen av inntektene fra skatteinntektene fra innbyggerne i kommunen. Budsjettet får stort fokus i styringen i kommuner grunnet dets evne til å fordele kommunens ressurser til de ulike tjenesteområdene. Budsjettet som styringssystem har vist seg å være svært sentralt i kommunenes helhetlige styringssystem. Det betyr dog ikke at kommunene opererer med like budsjettprosesser. Dette kommer jeg mer tilbake til i hvert av kommunenes styringspakker.

Når det er sagt er det noen ulikheter på hvordan de tre kommunene har designet og benyttet sitt styringssystem. Disse vil jeg forsøke å belyse i de kommende delkapitlene side om side med de generelle systemene som er likt blant de tre kommunene. I siste delkapittel vil jeg forklare det nye styringssystemet til nye Asker kommune. Det nye systemet består av en kombinasjon av systemer fra de tre kommunene, i tillegg til nye systemer, noe som vil bli forklart i analysekapittelet.

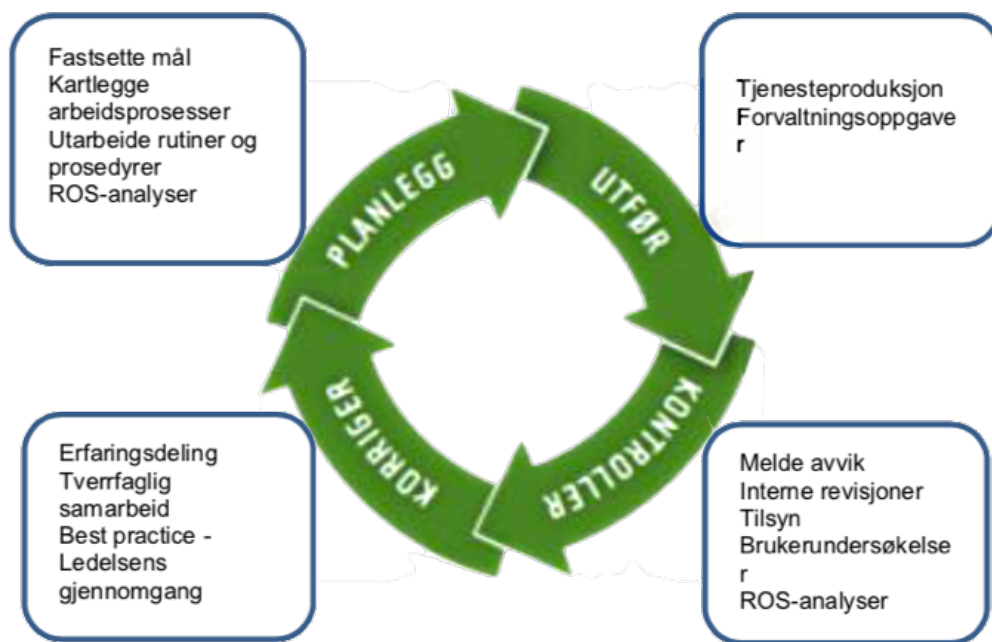
## **5.2 Styringspakkene til Asker, Røyken og Hurum**

### **5.2.1 Røyken kommune**

#### *5.2.1.1 Introduksjon*

Røyken kommune har et fokus på et prinsipp de kaller kontinuerlig forbedring i deres økonomistyringssystem. Modellen består av fire steg: planlegging, utføring, kontrollering og korrigerende. Modellen er basert på kontinuitet, slik at prosessen går videre over i en ny

planleggings-prosess. Kontinuerlig forbedring går også ut på at kommunen skal være en lærende organisasjon der ledere tar i bruk arbeidsformer basert på arbeid på tvers av organisasjonen. Modellen er overordnet og generell, og kan sies å være en plan for hvilke aktiviteter Røyken planlegger å utføre, samt i hvilken rekkefølge og med hvilke systemer. Modellen beskriver dermed ikke hvordan aktivitetene og systemene utføres. Kontinuerlig forbedring knyttes til Røykens bruk av årshjul. Dette vil bli forklart i delkapittelet om Røykens planleggingsaktiviteter. Røyken har laget følgende illustrasjon for deres modell innenfor kontinuerlig forbedring:



*Figur 3 - Røykens modell for kontinuerlig forbedring (Røyken kommune, 2017)*

Delsystemene bygger opp modellen, og for beskrivelsen av hvordan delsystemene i styringspakken fungerer vil bli forklart i kommende delkapitler.

#### 5.2.1.2 Kybernetiske systemer

Røyken kommune benytter seg av et styringssystem basert på mål- og resultatstyring, budsjett og planlegging, måling av KPI (balansert målstyring) samt rapporterings- og korrigeringsprosesser. Budsjettet kan sies å være et svært sentralt system i det overordnede styringssystemet, mens balansert målstyring i stor grad brukes som støtte for å sette mål og strategi, og for å måle på ulike målindikatorer. Røyken benytter seg av balansert målstyring i bred grad, og inkluderer måltall innenfor hvert av virksomhetsområdene. Dette fører dog til at kommunen har særdeles mange ulike måltall.

Budsjettprosessen i Røyken foregår en gang per år, og budsjettet fastsettes på høsten. Hver av virksomhetsområdene i kommunen får hvert sitt budsjett utarbeidet fra Rådmannen, og virksomhetslederne for hver avdeling får ansvar for budsjettoppnåelsen. Kommunen benytter seg av det de kaller *lederavtaler*, der lederes resultatkrav og ansvar blir gitt til virksomhetsledere. Det er kommunalsjef som har ansvar for å gi ut lederavtalene. Lederavtalene består av økonomiske forpliktelser i forhold til budsjett, politiske vedtak fra kommunestyret, bestillinger, måltall og andre mål. Virksomhetslederne får anledning til å komme med innvendinger rundt justeringer i budsjettet. Dette er ofte basert på justeringer rundt resultater og hendelser fra tidligere år. Dette rapporteres så til kommunalsjef, som videre tar dette med til rådmann for videre vurdering. Etter innvendinger kommer rådmann med et endelig forslag, som så går videre til kommunestyret for endelig godkjenning.

Oppfølgingen i Røyken skjer både etter planlagte tider gitt i årshjulet, samt kontinuerlig. Rapportering skjer hovedsakelig ved bruk av Fremsikt, der resultater og hendelser fra hele organisasjonen rapporteres. Fremsikt er et måle- og rapporteringssystem som har blitt innført i alle de tre kommunene for å lette overgangen til nytt og felles styringssystem. Resultatene som hentes ut av rapporteringssystemet diskuteres på månedlige møter mellom virksomhetsleder, kontrollere innenfor virksomhet og kommunalsjef. Kontrollerne i Røyken er støttende til kommunalsjefene, og har kunnskap innenfor drift og oppfølging av den virksomheten den jobber innenfor. Resultatene av møtene går videre til nytt møte med økonomidirektør, kontroller og rådmann der nødvendige justeringer, korrigeringer og oppfølginger finner sted, og det lages en økonomirapport som går til formannskapet. Kommunen har tre større rapporteringer i tillegg hvert år der de ikke kun ser på økonomien, men også politiske bestillinger, vedtak, mål og måltall. I tillegg benytter Røyken seg av KOSTRA-tall for å kunne måle sine virksomheters prestasjoner opp mot andre kommuner.

#### *5.2.1.3 Planleggingsaktiviteter*

Røyken benytter seg både av 1 og 4-års planlegging. I planleggingsfasen defineres mål, arbeidsprosesser blir kartlagt, det arbeides rutiner og prosedyrer i tillegg til at det utarbeides ROS-analyser (risiko- og sårbarhetsanalyser). Som tidligere nevnt under de kybernetiske kontrollsystemene så står budsjettet sentralt når det kommer til kortsiktig planlegging. Planleggingen innenfor budsjettet er i stor grad basert på resultatene kommunen oppnådde året før, regnskapsstørrelser, KPIer og ulike måloppnåelser. Virksomhetsledere i Røyken får

mulighet til å komme med innspill i budsjettkonstruksjonen, men endelig avgjørelse tas av kommunalsjefer og rådmann. Dette er i grunn naturlig ettersom Røykens økonomistyring er relativt streng der nøkternhet og kostnadskontroll står sentralt.

I tillegg til 1-års planlegging benytter også Røyken 4-års planlegging i form av en økonomiplan. Økonomiplanen forteller hvilke prestasjoner og mål de ulike tjenesteområdene kommunen planlegger å møte i et 4-årsperspektiv. Økonomiplanen bygger på prognoser og analyser fra tidligere resultater, ROS-analyser og KOSTRA-analyser. Økonomiplanen gis ut årlig, og legges ut på kommunens offentlige kanaler.

#### *5.2.1.4 Administrative kontrollsystemer*

Røyken benytter seg av en relativt høy vertikal organisasjonsstruktur, der ansvarsfordeling tydelig er definert i et hierarkisk organisasjonskart. Linjestyring står sentralt i styringssystemet der ledernivåer og ansvar er definert. Øverst i Røyken kommune er rådmann, etterfulgt av kommunalsjefer, ledere for tjenesteområder, enhetsledere og avdelingsledere. Hensikten med organisasjonsstrukturen er å definere ansvars- og kontrollområder for å kunne sikre at organisasjonen klarer å oppnå mål og strategier på en effektiv og sikker måte.

I utføringsfasen i Røykens modell for kontinuerlig forbedring leveres tjenesten og tjenesteproduksjon utføres. I dette steget har lederne i hele organisasjonen et ansvar for å følge opp og styre organisasjonen på rett vei basert på tidligere ROS-analyser og håndtering av uforutsette hendelser. Kontrollfasen består flere ulike kontrolltiltak som avviksrapporing, intern revisjon fra eget internrevisjonsteam og brukerundersøkelser. Lederne har ansvaret for å samle inn informasjon i form av resultater og avvik. Internrevisjon utføres to ganger pr år. I korrigeringsfasen av modellen for kontinuerlig forbedring går ledelsen igjennom rapporteringen og analysen fra perioden for å komme med korrigerende tiltak for å endre, forbedre og lære. I denne fasen står bruken og resultatene fra målingen fra de kybernetiske styringssystemene sentralt.

Røyken benytter seg av et årshjul for beskrivelsen av planlagte frister for levering av aktiviteter og rapporter. Årshjulet beskriver hvilke aktiviteter ledere i kommunen skal utføre til gitte tider. Årshjulet er derfor tett knyttet opp mot Røykens modell for kontinuerlig forbedring. Aktiviteter med frister som inngår i årshjulet er rapporteringsfrister, ledermøter, oppfølgingssamtaler og andre frister for ulike bestemmelser og krav som den øvrige ledelsen

har satt. Årshjulet blir dermed et system rådmannen bruker for å kunne skaffe seg kontinuitet i og kontrollen av kommunen, og bidrar som et system for å samle organisasjonens ledere og deres oppgaver.

#### *Bestiller- utfører-modell*

Som system for å levere ulike tjenester innenfor helsesektorene effektivt og ressursbesparende har Røyken kommune implementert noe de kaller en «bestiller-utfører-modell». Modellen bygger på at de ulike helseavdelingene, kalt *utførere*, kjøper tjenester av noe kommunen kaller en *bestillerenhet* som sitter på kommunens penger til bruk i tjenesteytingen. Utførerne får betalt for de timene den bruker til å utføre et tjenesteoppdrag, og bestillerenheten kostnadsfører dette til selvkost kalkulert av kommunen. Røyken hevder de har hatt god nytte av systemet, da det bidrar til å få en detaljert oversikt over hva hver utfører i kostnad har brukt for å levere ulike tjenesteoppdrag. Modellen bidrar dermed også til måling og oppfølging av tids- og ressursbruk innenfor leveringen av kommunens tjenester innenfor pleie- og omsorg. Dersom bestillerenheten har gått med underskudd er det fordi behovene har vært større enn rammene. Går utførerne med underskudd betyr det at de ikke har produsert tjenestene effektivt nok.

#### *Eierstyring*

Røyken benytter seg av en form for eierstyring av aksjeselskap innenfor vedlikehold av kommunens bygningsmasse. Røyken eier i dag to aksjeselskaper for å både bygge ut og vedlikeholde kommunens bygningsmasse. Eierstyringen i Røyken benyttes i stor grad for å effektivisere kostnadsbruken innenfor utbygging og vedlikehold ved å ansette personer med kompetanse innenfor slike prosjekter inn i aksjeselskapene. I eierstyringen benytter Røyken seg av en modell de kaller en husleiemodell. I korte trekk går dette ut på at aksjeselskapene eier kommunens bygninger, og krever en leiekostnad fra brukerne av disse som for eksempel kan være en skole. Hensikten er å istede for å fordele kostnadsrammer til aksjeselskapene slik det gjøres i budsjettprosessen til virksomhetene, så er aksjeselskapene selv ansvarlig for å hente inn inntekter fra de virksomhetene som bruker bygningsmassene.

#### *5.2.1.5 Kulturelle kontrollsystemer*

Røyken kommune har måttet tilpasse sin kultur de senere årene ved at kommuneledelsen har endret fokus til å få kommunen til å operere og handle mer *nøktern* i forhold til kostnads- og ressursbruk. Røyken har fokusert på å lære opp ledere til å få en mer helhetsforståelse av

virksomhetene de jobber innenfor. Dette gjør at lederne i de øvrige sjiktene av organisasjonen har generelt god kunnskap om hvilke utfordringer lederne og ansatte nede på det operative nivået må stå ovenfor.

Det virker som at både samarbeid og kontrollfokus og står sterkt som kultur i ledernivåene til Røyken kommune. Kommunen har egne kontrollere innenfor hver virksomhet, som jobber tett både med virksomhetsledere og kommunalsjefer. Kontrollere brukes i stor grad for at kommunen skal kunne styre og utvikle virksomhetene effektivt. Kontrollere har god kunnskap om de økonomiske sidene til de enkelte virksomhetene, og fungerer i stor grad som rådgivere for lederne i kommunen. Kontrollerne har et ansvar om å sette seg inn i endringsprosesser virksomhetene måtte gjennomgå, og skal komme med forslag og innspill basert på behovene til både virksomhetsledere og kommunalsjefer.

## **5.2.2 Hurum kommune**

### *5.2.2.1 Introduksjon*

Hurum kommune hadde i perioden 2013-2014 felles ledelse med Røyken for styring av kommunen. Ansvarlig for dette prosjektet var økonomisjefen i Røyken. Måten Hurum styrer på kan derfor på enkelte områder være noe lik den modellen Røyken bruker til styring. I Hurum kommune er også budsjettet det mest sentrale styringssystemet, og budsjettprosessene for Hurum og Røyken kan sies å ligne i stor grad.

Hurum skiller seg noe fra Røykens styringssystem i måten de legger frem styringssystemet sitt på. Hurum er en relativt liten kommune med sine ca. 10000 innbyggere, og det er ikke uvanlig at lederne i det øvrige siktet har flere roller å fylle grunnet Hurums begrensede fagbredde- og tyngde. Grunnet Hurums kapasitet til å innføre et moderne og effektivt styringssystem kan ha vært noe lav, har kommunen i noen grad fokusert på å ta etter Røykens måte å styre på. Hurum har dog møtt på noen utfordringer rundt det å bruke noen av systemene til en tilfredsstillende grad grunnet kapasitetsbegrensninger i form av størrelsen på fagstab.

Hurum har hatt et stort fokus på å inkludere innbyggerne til kommunen i et prosjekt de kaller «Smart Hurum». Prosjektet bidrar med en felles arena der innbyggere og brukere av tjenestene mulighet til å få en forståelse over hvordan det går med kommunen samt komme

med forslag til forbedringstiltak ovenfor kommuneledelsen. Jeg kommer mer tilbake til prosjektet «Smart Hurum» under kontrollsystemene til Hurums styringspakke. Hurum har også hatt et fokus på å se organisasjonen helt ned, der de har hatt en kultur hvor de ansatte i samtlige hierarkiske nivåer har forsøkt å se organisasjonen helt ned for å få en mer helhetlig forståelse av kommunens styrker og utfordringer.

Hurum har et bredt spekter av tjenesteområder. Tjenesteområdene organiseres under kommunalsjefer, og har egne virksomhetsledere som er ansvarlig for egne mål og måltall. Det kan også sies at den strategiske planleggingen utarbeides av hver virksomhetsleder for å støtte mål- og budsjettoppnåelsen for virksomheten.

#### *5.2.2.2 Kybernetiske kontrollsystemer*

Som nevnt i introduksjonen er budsjettet det mest sentrale styringssystemet i Hurum kommune. I tillegg til budsjett styrer Hurum på et bredt utvalg av KPIer innenfor både finansielle og ikke-finansielle målindikatorer, slik at balansert målstyring blir mye brukt. KPIer blir definert ut ifra den enkelte virksomhets delmål, og rapporteres til virksomhetsleder. Hurum benytter seg av et årshjul for når de enkelte rapporteringene og ledermøtene skal skje, som er et viktig virkemiddel for rådmannen for å oppnå kontroll og utvikling av kommunen.

Hurum legger stor vekt på at det skal være en tydelig kobling mellom strategidokumenter og oppfølgingsarbeid gjennom driftsåret. Hurum benytter seg av en kontinuerlig prosess for å definere måltall og målindikatorer innenfor hvert av virksomhetsområdene. I dette ligger også at kommunen legger til rette for å måtte endre målindikatorer og strategi om nødvendig for å bedre kunne møte måloppnåelse. I Hurum har det vært særlig fokus på målindikatorer innenfor kvalitetsavvik, budsjettavvik og sykefravær

Kommunen har fokus på forbedring av tjenesteleveranse og prosesser, og legger derfor fokus på måling av kvalitetsavvik i samtlige virksomhetsområder. Hurum forsøker å oppnå gode systemer innenfor internkontroll og kvalitetsrapportering ved å innføre en avvikskultur i kommunen der det skal være fokus på avviksrapportering. Det legges også vekt på å tilrettelegge for å motta ansattes meninger om forbedringsforslag for å øke effektiviteten på kommunens prosesser.

KOSTRA-tall benyttes i stor grad for å måle kommunen opp mot andre kommuner. Hurum benytter seg av egne analyser av KOSTRA-tallene for å danne seg en forståelse av kommunens økonomiske situasjon og for å komme med forbedrings- og effektiviseringstiltak. Fremsikt brukes som et helhetlig måle- og rapporteringssystem. Resultatoppnåelse innenfor kybernetiske systemer følges opp med månedlige rapporter, og to tertialrapporter per år som er mer komplekse.

#### *5.2.2.3 Planleggingsaktiviteter*

Hurum benytter seg av budsjettprosessen som utgangspunkt i planleggingsaktivitetene. Budsjettprosessen skjer på høsten, og inkluderer en gjennomgang av måltall og strategi. I tillegg åpner rådmann for små endringer i løpet av året dersom ledere identifiserer forbedringsområder eller behov for endring i budsjettstørrelser eller måltall. Rådmann har lagt stor vekt på dette, ettersom kommunen må kunne møte de behovsendringene som kan oppstå i de ulike virksomhetene i løpet av driftsåret. Hurum benytter seg av både 1-års og 4-års perspektiver på planleggingen.

Budsjettet utarbeides hvert år, og blir hovedsakelig satt basert på forrige års resultater samt identifiserte interne og eksterne endringer. Grunnet den økonomiske situasjonen til Hurum har kommunen måtte føre en streng økonomistyring innenfor kostnadsbruk- og oppfølging, noe som igjen har ført til strenge krav til virksomhetslederne rundt budsjettoppnåelsen. Virksomhetsledere har til en viss grad fått mulighet til å komme med ønsker og behov rundt budsjettstørrelsene under budsjettprosessene på høsten, men det har vært opp til rådmann, kommunalsjefer og økonomisjef å beslutte hvilke budsjettendringer som har fått gjennomslag. Rådmann setter store krav til dokumentasjon fra lederne rundt endringer av behov. Dette grunnet kommunens *nøkternhet* når det kommer til overforbruk i forhold til kostnader og budsjettstørrelser.

Rådmann legger til rette for månedlig rapportering fra lederne i kommunen. Rapporteringen skjer nedenfra og oppover i organisasjonen. Den månedlige rapporteringen gir øvre ledelse i kommunen mulighet til å behandle endringer i planene fortløpende igjennom året. I tillegg til månedlig rapportering har virksomhetsledere og kommunalsjefer fått krav om å levere større tertialrapporter to ganger i året. Under gjennomgangen i tertialrapportene får ledere oppfølging fra øvrige ledelse i kommunen, og bidrar med å sikre at kommunen beveger seg på rett vei i forhold til mål- og budsjettoppnåelsen.



#### *5.2.2.4 Administrative kontrollsystemer*

Hurum kommune leverer tjenester innenfor et bredt spekter av tjenesteområder, men har samtidig en relativt begrenset størrelse på ledergruppen sin. Det er ikke uvanlig at ledere i Hurum får et bredt spekter av ansvarsområder som fører til mye ansvar per leder.

Lederstrukturen er vertikal, og består av rådmann, kommunalsjefer, virksomhetsledere, enhetsledere og avdelingsledere. Lederne på de ulike nivåene får egne mål og budsjetter de må forholde seg til. Hurum utfører overordnede oppfølgingsrutiner som forklart under planleggingsaktivitetene. Hurum ser på muligheten til å få kommet inn i en større fagstab i nye Asker som en stor fordel når det kommer til måling og oppfølging i hele organisasjonen.

Hurums rapporteringsprosesser gjøres i rapporteringssystemet Fremsikt. Fremsikt har vært til stor nytte for Hurum de siste årene, og har bidratt til at rapporteringsprosessene, samt kvaliteten på rapporteringene, har blitt styrket. Spesielt gjelder dette innbyggernes mulighet til å følge med på kommunens økonomiske utvikling. I Fremsikt legger kommunen inn overordnede mål, delmål, budsjetter samt KPIer og måltall. Fremsikt bidrar dermed med å kunne oppnå en oversikt over hvordan kommunen presterer til enhver tid, noe som Hurum mener de har hatt god nytte av.

Prosessene for internkontroll i kommunen er definert ut ifra kommunens fagstab og ressurskapasitet. Hurum har implementert rutiner innenfor internkontroll ved å gi ledere ansvar for rapporteringer fortløpende. Kontrollere støtter ledere ved håndtering mindre hendelser, mens kommunalsjef inkluderes dersom hendelsene er av vesentlig størrelse. Hurum har totalt to kontrollere, som begge jobber innenfor flere virksomheter. Hurum benytter seg ikke av et eget internrevisjonsteam, slik at risikostyring innenfor virksomhetene kun baseres på lederes evne til identifisering av risikofaktorer. Hurum benytter seg dog av ekstern revisjon en gang per år.

Som en støtte til kontrollaktiviteter møtes lederne i kommunen til ukentlige møter der det tas opp de ulike virksomhetenes fremgang og eventuelle utfordringer. Rådmann legger til rette for å danne en åpen dialog, der løsninger baseres på samarbeid mellom kunnskapen de ulike lederne i virksomhetene måtte besitte. Dette bidrar til å kunne utføre effektivt samarbeid om løsninger for de utfordringene virksomhetene måtte stå ovenfor.

#### 5.2.2.5 Kulturelle kontrollsystemer

Hurum har som nevnt mindre fagstab og fagbredde enn det Røyken og Asker har. Dette fører til ulikheter i lederrollen i de tre kommunene. Hurum har et stort fokus på at den enkelte leder får et bredt ansvarsområde. Dette fører til en god helhetsforståelse av organisasjonen, der det er vanlig at ledere evner å se organisasjonen helt ned på det operative nivået. Dette fører til at kommunen har mulighet til å kunne lytte til ansattes behov og ønsker, og har mulighet til komme med tiltak for å bedre disse på en effektiv måte ettersom lederne allerede har en viss oversikt over hvordan tjenesteleveransen skjer på det operative nivået. Hurum slipper dermed en del av den byråkratiske styringsformen. Men dette kan også være en ulempe. En smal fagstab med mye ansvar per leder fører til at lederne må bruke sine begrensede lederressurser på de områdene som trenger det mest. Hurum kan dermed møte på problemer med å kunne løse et bredt spekter av utfordringer i hele organisasjonen på kort tid. Dette betyr ikke at lederne ikke vil, men går i hovedsak på begrensinger av ressursbruk. I Hurum finnes det en gjennomgående organisasjonskultur når det kommer til ønske for å levere tjenester av god kvalitet. Rådmann ønsker å se nytten av *hver krone* som blir brukt, og legger stor vekt på effektiv ressursutnyttelse i samtlige deler av kommunen.

Dog møter Hurum på fordeler ved å ha sentrale ledere i hele organisasjonen. Hurums innbyggere kan lettere bli hørt og få sine ønsker innfridd mer effektivt ettersom ledere sitter på ansvar innenfor et bredt spekter av aktiviteter. Dette er noe kommunens ledere og innbyggere har hatt god nytte av, og er en av de sentrale styrkene Hurum har i dag ifølge rådmann. Rådmann hevder også at han tydelig ser kommunens ledes ønske om å levere gode og kvalitetssikre tjenester til innbyggerne i kommunen, noe som gir utslag på innbyggernes oppfattelse av kommunens tjenesteleveranse.

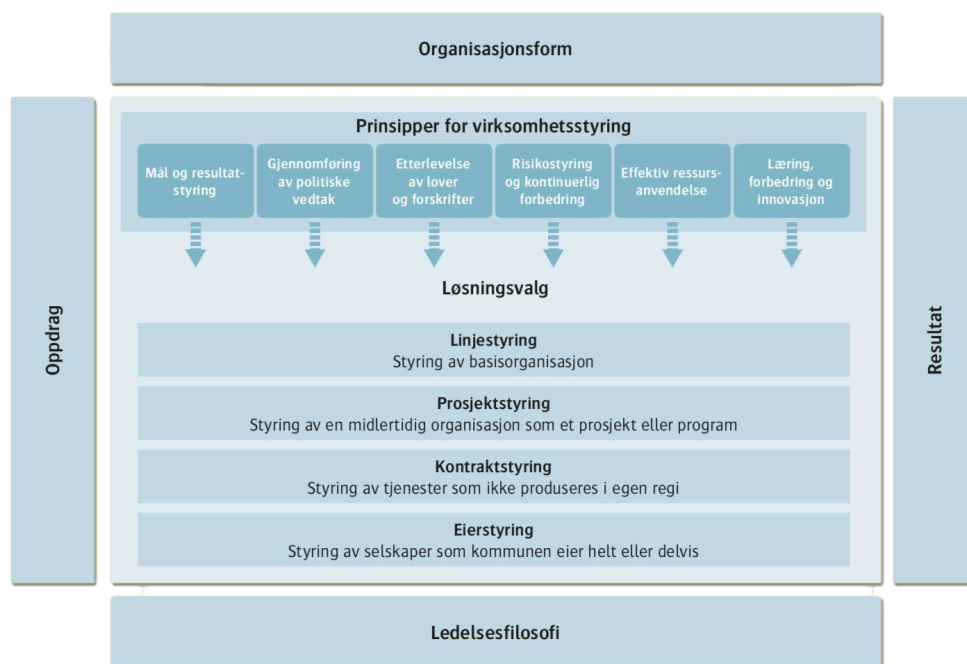
Hurum har de senere årene utviklet et prosjekt de kaller «Smart Hurum.» Prosjektet bygger på at kommunen ønsker å fokusere på et samarbeid mellom lokalsamfunn og næringsliv i kommunen. Prosjektet skal legge til rette for å opprette møteplasser der innbyggere, næringsliv og brukere kan møtes for å jobbe med innovasjon og komme med nye ideer sammen med kommunens ansatte. «Smart Hurum» bygger på et utvalg av FNs bærekraftsmål, og prosjektet er forsøkt implementert i samtlige virksomheter i Hurum. Hovedhensikten til prosjektet er å få samlet ulike faggrupper i kommunen for å komme med innspill til innovasjon og nye ideer. Hovedmålet til prosjektet er å få involvert samfunnet mer i

utviklingen av kommunen. Prosjektet tar sikte på at alle som ønsker kan delta, og engasjement står sentralt som prinsipp.

### 5.2.3 Asker Kommune

#### 5.2.3.1 Introduksjon

Asker kommune har et detaljert og helhetlig virksomhetsstyringsystem. Styringsystemet bygger på egendefinerte prinsipper for virksomhetsstyring. Mål- og resultatstyring og balansert målstyring står sentralt i virksomhetsstyringen. Modellen under viser det helhetlige styringsystemet til Asker kommune:



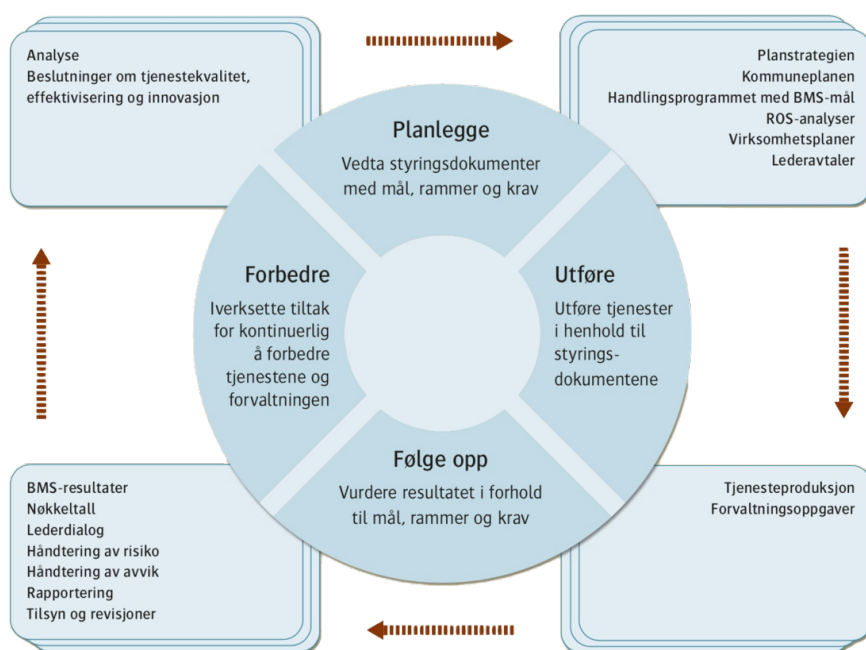
Figur 4 - Helhetlig modell for virksomhetsstyring i Asker (Asker kommune, 2015)

Den helhetlige virksomhetsstyringen i Asker kommune består av et sett ulike systemer, både primære og støttende, som til sammen utgjør det helhetlige styringsystemet. Det helhetlige styringsystemet tar sikte på å lage et felles styringsystem med delsystemer for hele organisasjonen. I dette ligger også at de ulike tjenesteområdene benytter seg av de systemene som støtter virksomhetens krav og behov til styring og kontroll. Styringsystemet er basert på input->output ved hjelp av organisasjonsform, prinsipper for virksomhetsstyring og ledelsesfilosofi. Asker kommune har følgende prinsipper for virksomhetsstyringen (Asker kommune, 2015):

- Baseres på mål- og resultatstyring

- Sikre effektiv gjennomføring av politiske vedtak
- Sikre etterlevelse av lover og forskrifter
- Baseres på risikostyring og kontinuerlig forbedring
- Sikre effektive arbeidsprosesser og riktig ressursanvendelse
- Sikre læring, forbedring og innovasjon

De seks prinsippene for virksomhetsstyring gjelder alle de fire styringsformene linjestyring, prosjektstyring, kontraktstyring og eierstyring. Disse vil bli forklart i delkapittelet om administrative kontrollsystemer. For å sette kommunens fokus på læring, forbedring og innovasjon i hele organisasjonen har det blitt implementert et system for kontinuerlig forbedring kalt PUFF-sirkelen. PUFF-sirkelen består av en kontinuerlig prosess for når ulike prosesser og systemer skal operere i virksomhetsstyringen av kommunen. Asker illustrerer PUFF-sirkelen sin slik:



*Figur 5 - Askers modell for kontinuerlig forbedring kalt PUFF-sirkelen (Asker kommune, 2015)*

Sirkelen er ikke et alternativt syn på det helhetlige virksomhetsstyringsystemet, men heller en støtte til det. Systemene jobber i kombinasjon, og er begge overordnede. Hensikten med PUFF-sirkelen er å skape en forståelse i organisasjonen for når ulike aktiviteter skal skje, og i hvilken rekkefølge. PUFF-sirkelen er dermed med på å samle organisasjonens virksomheter

til å utføre prosesser og delsystemer på lik måte. Dette bidrar til å fremme et bedre sammenligningsgrunnlag for prosessene innenfor virksomhetene for rådmannens ledergruppe. PUFF-sirkelen består av fire elementer i bestemt rekkefølge: planlegging, utføring, oppfølging og forbedring. Elementene er overordnede, og legger til grunn for en oversikt over når de ulike arbeidsprosessene skal utføres, samt i hvilken rekkefølge. PUFF er en sentral modell i Askers internkontroll, og skal støtte organisasjonens mulighet til å identifisere risiko, samt å komme med forebyggende og risikoreducerende tiltak.

#### *5.2.3.2 Kybernetiske kontrollsystemer*

Budsjettet som styringssystem i Asker benyttes i stor grad for at lederne skal få en tallmessig forståelse av hvordan virksomhetene og enhetene i kommunen presterer igjennom året. Budsjettet er en sentral del av Askers planleggingsprosesser. Samtlige ledes budsjettstørrelser og budsjettoppnåelsen drøftes med kommunalsjefer tre ganger i året. Dette er definert i rådmannens årshjul som jeg kommer mer tilbake til under planleggingsaktivitetene til Asker.

Asker benytter seg av både finansielle og ikke-finansielle måltall. Balansert målstyring står svært sentralt, der finansielle og ikke-finansielle måltall benyttes i kombinasjon for å kunne måle presist. Måltall er tydelig definert i Askers virksomhetsplaner, der ledere på samtlige organisatoriske nivåer har egne mål og målparametere. KOSTRA-tall brukes for å kunne sammenligne kommunen mot andre kommuner. Virksomhetsledere får ansvar for å analysere resultatene fra KOSTRA-analysene og komme med tiltak for å forbedre dem dersom kommunen scorer lavt på noen av tjenesteområdene.

#### *5.2.3.3 Planleggingsaktiviteter*

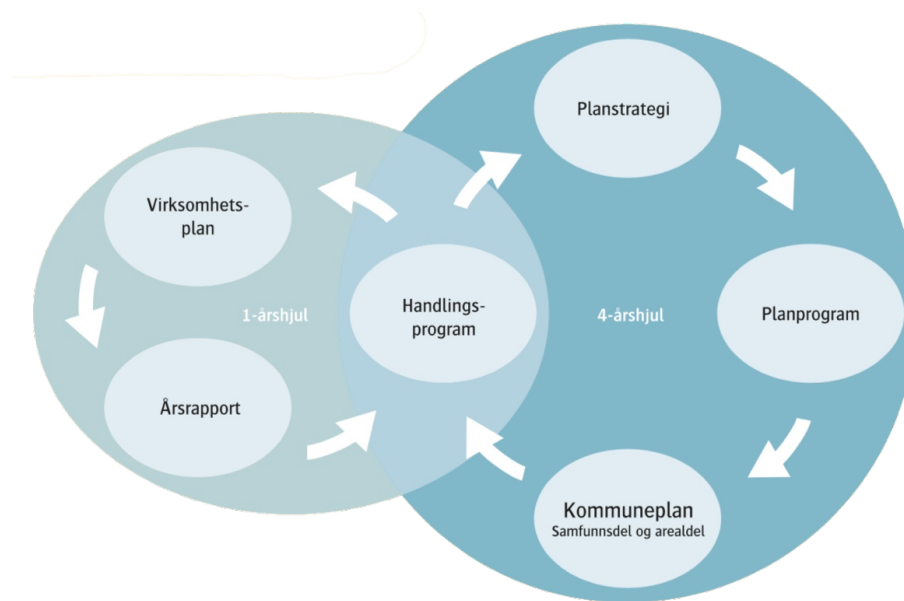
##### *Budsjettprosess*

Askers budsjettprosess foregår på høsten, og baseres i stor grad på tidligere års resultater samt endring av behovet til de ulike tjenesteområdene. Budsjettet brukes nedover i organisasjonen, der hver av kommunalsjefene og virksomhetslederne har egne budsjett de må forholde seg til. Lederne får mulighet til å komme med forslag til budsjettendringer under budsjettprosessen på våren. Dette er noe Asker vektlegger ettersom de har et fokus på troverdighet og

ansvarsdelegering for kommunens ledere. Budsjettene godkjennes av kommunens kommunestyre.

### *Årshjul*

For å gi kommunens ledere en oversikt over ulike frister for rapportering og oppfølging bruker kommunalsjefen et årshjul. Asker benytter seg både av et 1- og 4-årshjul. 1-årshjulet er i stor grad basert på drift, budsjett og KPI, mens 4-årshjulet er mer overordnet og strategisk.



*Figur 6 - Illustrasjon av Askers 1- og 4-årshjul (Asker kommune, 2015)*

I 1-årshjulet inkluderes handlingsplaner (kommunens mål- og strategiplan), virksomhetsplaner (virksomhetens mål og KPI) samt en årsrapport. Budsjettprosessen inkluderes også, og går innenfor både handlingsplaner og virksomhetsplaner. Resultatene av året baseres på måloppnåelse, resultat innenfor KPI og måltall samt lederes grad av budsjettoppnåelsen. Årsrapporten danner et grunnlag for neste års årshjul og dets planleggingsprosesser.

4-årshjulet inkluderer planstrategi, planprogram, kommuneplan og påvirker handlingsprogrammet. På denne måten er 1- og 4-årshjulene knyttet sammen, og brukes i kombinasjon. I planstrategien diskuteres overordnede kommunale mål innenfor for eksempel samfunnsutvikling, miljø og arealbruk.

#### *5.2.3.4 Administrative kontrollsystemer*

Asker kommune styres innenfor definerte mål og budsjettammer som blir satt i planleggingsprosessene. Asker organiserer organisasjonen sin både med overordnede og underordnede delmål, der målstrukturen fordeler seg nedover i organisasjonshierarkiet. Askers organisering bidrar med samhandling på tvers av fag- og tjenesteområder, og det legges stort fokus på effektiv oppgaveløsning og kvalitet i tjenesteleveransene. For å støtte kommunens fokus på kunnskap og læring får ledere ansvar for å definere egne aktiviteter og prosesser som støtter dette.

Asker har også noe de kaller for et politisk rapporteringssystem. Systemet knytter sammen samtlige organisasjonsnivåer og virksomheter, og består av månedsrapporter, tertialrapporter og årsrapporter. Det politiske rapporteringssystemet følger Askers årshjul, og er et tiltak for å kunne utføre til en effektiv rapporterings- og oppfølgingsprosess både fra mellom rådmannens ledergruppe og nedover, og mellom kommunestyre og rådmann. I tillegg til planlagte rapporteringsaktiviteter utføres det kontinuerlig rapportering ved identifisering av uforutsette hendelser i organisasjonen. Dette blir mer omtalt i delkapittelet om Askers prosesser for risikostyring og internkontroll.

Asker benytter seg av fire ulike systemer som løsningsvalg for å kunne levere et bredt spekter av tjenester. Askers seks prinsipper for virksomhetsstyring som ble forklart i introduksjonen brukes i alle de fire systemene for løsningsvalg. De fire løsningsvalgene er linjestyring, eierstyring, kontraktstyring og prosjektstyring. Jeg vil kort forklare hver av de fire løsningsalternativene under.

#### *Linjestyring*

Asker har en stor og bred fagstab bestående av ledere med tydelig definerte ansvarsområder. Asker har et stort fokus på spisskompetanse innenfor ulike stillinger i organisasjonen for å kunne levere tjenester og resultater med høy kvalitet. Asker kommune benytter seg i stor grad av rammestyring. Rammestyring går ut på at virksomhetene og enhetene i kommunen får tildelte rammer lederne må operere innenfor, der delegering av ansvar og krav om resultater blir tildelt ansvarlige ledere. Hensikten med dette er at kommunen ønsker å legge til rette for at ressursene skal delegeres og brukes i de enhetene som besitter mest kunnskap om hvordan ressursene best kan benyttes. Asker definerer lederstrukturen sin i to nivåer, der ledernivå 1 inkluderer rådmann og kommunalsjefer, mens ledernivå 2 inkluderer virksomhetsledere,

enhetsledere og avdelingsledere. Lederstrukturen kan sies å være vertikal der ansvarsfordeling og rapportering skjer fra nivå til nivå nedover i organisasjonen. Kommunalsjefer har rådmannens fullmakter innen sine ansvarsområder. De blir ansvarlig for å sikre at aktiviteter og prosesser innenfor drift og utvikling utføres i en akseptabel grad. I dette ligger at de er ansvarlig både de faglige, økonomiske, personalmessige og organisatoriske forholdene som ligger innenfor drifts – og utviklingsaktiviteter.

Virksomhetsledere ligger innenfor ledernivå 2. De får også delegert fullmakter fra rådmann, med unntak av oppsigelser av ansatte og oppbinding av overskridelser for neste års budsjetter. Virksomhetsledere kan som nevnt komme med forslag til budsjettendringer i planleggingsprosessene til kommunen. Virksomhetsledere får ansvar for å sikre at enhetenes tjenester driftes og utvikles i tråd med faglige, økonomiske, personalmessige og organisatoriske forhold. Rådmann i Asker legger særlig stort fokus på at en systematisk lederdialog og rapportering fra virksomhetene til rådmannen er en forutsetning for at den administrative styringen kan betegnes som god og er tilfredsstillt med tilstrekkelig kontroll.

Asker har et bredt spekter av tjenestoområder og virksomheter. Askers styringssystem støtter dette ved å fungere som et overordnet og helhetlig styringssystem som inkluderer ulike delsystemer som benyttes i de ulike tjenestoområdene. Fokus er å få en helhetlig forståelse av hvordan de ulike systemene fungerer i store deler av organisasjonen. Samtlige virksomheter rapporterer i Fremssikt, noe som bidrar med å gi ledelsen et system der samtlige rapportering samles.

### *Eierstyring*

Asker benytter seg av eierstyring ved å ha egneide selskaper. Selskapene er både av egneid og deleid art. Deleide selskaper eies sammen med offentlige instanser, privatpersoner og organisasjoner. Hensikten med å bedrive eierstyring er å utføre de ulike tjenester kommunen skal levere på en kvalitetssikker, ressursbesparende og effektiv måte. De eide selskapene er primært knyttet til aksjeselskaper. Hensikten er å delegere ansvar for utbygging og vedlikehold av kommunens bygningsmasse til egne selskaper som et tiltak for å effektivisere kommunens ressursbruk.



### *Kontraktstyring*

Kontraktstyring benyttes for å oppnå styring og kontroll av tjenesteproduksjon som leveres av eksterne leverandører. Asker styrer som tidligere nevnt på rammestyring, og åpner med det også for å se fordelene av å utlyse kommunens tjenester til eksterne aktører som konkurrerer på anbud. Det er linjeorganisasjonene i kommunen som har ansvaret for å utøve kontraktstyringen. Kommunen ser det som viktig å bistå med ressurser for å opprette rutiner for internkontroll og oppfølging av de eksterne leverandørene for å forsikre seg om at tjenestene blir levert i forhold til lov og regler, samt med god kvalitet.

### *Prosjektstyring*

Prosjektstyring benyttes dersom kommunen skal løse en spesiell oppgave innfor en bestemt og planlagt tids- og ressursramme. Prosjektstyringen bidrar med å tilrettelegge for koordinering og samordning på tvers av virksomhetene i kommunen. Gevinstene av prosjektstyringen hentes ut i linjeorganisasjonen. Det er derfor sentralt at prosjektene er forankret i de behovene linjen måtte ha. Prosjektstyringen støtter kommunens interesser og kultur rundt innovasjon og videreutvikling.

### *Internkontroll*

Asker kommune har detaljerte prosesser for internkontroll. I tillegg har kommunen egne fagstaber som kun jobber innenfor prosesser for internkontroll og videreutvikling. Asker benytter seg av både internrevisjon og eksternrevisjon av tjenester og aktiviteter. Asker inkluderer internkontroll i virksomhetsstyringen, og utfører kontrollaktiviteter innenfor samtlige løsningsvalg og styringsprinsipper som kommunen styrer etter.

Asker har opprettet et eget ledelses-kvalitets-system for å bedre kunne sikre at organisasjonens aktiviteter fungerer korrekt og effektivt. Ledelsessystemet inneholder rutinebeskrivelser og bestemmelser i form av dokumenter. Systemet legger til rette for kontinuerlig forbedring av rutiner og bestemmelser. Hovedmålet med ledersystemet er å kunne sikre at kommunen utvikler seg som ønsket, at den overholder lover og regler, samt at kvaliteten og effektiviteten i tjenestene blir utført på tilfredsstillende måte. Ledersystemet inkluderer ut bredt sett av standarder, deriblant ISO-9001 som er et system for standarder innen kvalitetsstyring. Ledelsessystemet er koblet sammen med rapporteringssystemet Fremmsikt for å fremme kvaliteten og omfanget av identifiserte hendelser.

Som nevnt i introduksjonen har Asker, i lik linje med Røyken, innført et system for kontinuerlig forbedring i kommunen. Internkontrollen er en sentral del i denne modellen ettersom systemet skal støtte og måle alle arbeidsprosesser på alle nivåer i organisasjonen. Ledere i Asker har fått instruks om å utføre det de mener er den beste løsningen for enkelte arbeidsprosesser, og har også ansvar for å få overføre nye løsninger i andre deler av organisasjonen.

Asker benytter seg av risiko og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) for å kunne forebygge uønskede hendelser. For å støtte dette har Asker innført gode systemer for rapporteringer innenfor definerte risikoområder i kommunen. Risikoområder defineres innenfor både virksomhetsnivå og tjenestenivå for å kunne identifisere risikoområder i hele organisasjonen. Asker setter fokus på å skaffe seg informasjon til styringsaktiviteter innenfor samtlige aktiviteter i deres modell for kontinuerlig forbedring. Dette bidrar til at Asker oppnår en systematisk og effektiv måte for å utøve internkontroll på i hele organisasjonen, og i samtlige prosesser der det identifiseres risikoområder.

#### *5.2.3.5 Kulturelle kontrollsystemer*

Asker kommune har et stort fokus på å operere med store og sterke faggrupper med ansatte som sitter med spisskompetanse. Fokus er læring, forbedring og innovasjon. Hensikten med dette er å kunne utføre prosesser og aktiviteter med høy kvalitet, samt med høy effektivitet. Det helhetlige styringssystemet til Asker fungerer som et bindeledd mellom kommunens ulike styringsmodeller og tjenesteområder. Det helhetlige styringssystemet skal fungere som en støtte til de ansatte i kommunen, der deres spisskompetanse skal kunne utnyttes ved at kommunen har verktøy som virker støttende, og som dermed kan bidra til økt kvalitet på tjenesteleveransene.

Man kommer ikke foruten å nevne at den økonomiske situasjonen til kommunen er med på å forme organisasjonens kultur og verdier. Asker har som nevnt et stort fokus på spisskompetanse og innovasjon, noe som lar seg gjøre ved at kommunen kan ta seg råd til en stor og bred fagstab. Denne muligheten har ikke Røyken og Hurum kunne benyttet. Det finnes dog noen tendenser til sterke faggrupper i Røyken, men ikke på samme nivå som i Asker. Askers kultur bygger på selvstendighet i arbeidet, der organisasjonen jobber sammen og på tvers av tjenesteområder for å komme frem til de beste løsningene innenfor effektivisering og

videreutvikling av tjenestetilbudet og tjenestekvaliteten. For å få til dette har kommunen hatt et stort fokus på å bygge en åpen, dynamisk og robust innovasjonskultur i hele kommunen.

Troverdighet og delegering av ansvar hos lederne har et stort fokus i Asker. Rådmannen gir virksomhetsledere mulighet til å operere etter *beste praksis* der den selv føler dette er relevant og nødvendig. Godkjenning av mindre endringer trenger dermed ikke å inkludere byråkratiske prosesser. Dette fører til økt effektivitet, men også økt risiko. Virksomhetsledere får stort spillerom for å kunne sikre enhetenes drift og tjenesteutvikling. Sentrale faktorer virksomhetsledere spiller på er faglige, økonomiske, personalmessige og organisatoriske forhold. Ledere får også ansvar for å jobbe mot å identifisere aktiviteter og prosesser som ikke fungerer som planlagt, og å iverksette forbedringstiltak. Det rettes stort fokus på rapportering og dokumentasjon i feilrettinger, noe som inkluderes i Askers prosesser for internkontroll.

### **5.3 Styringspakken til nye Asker**

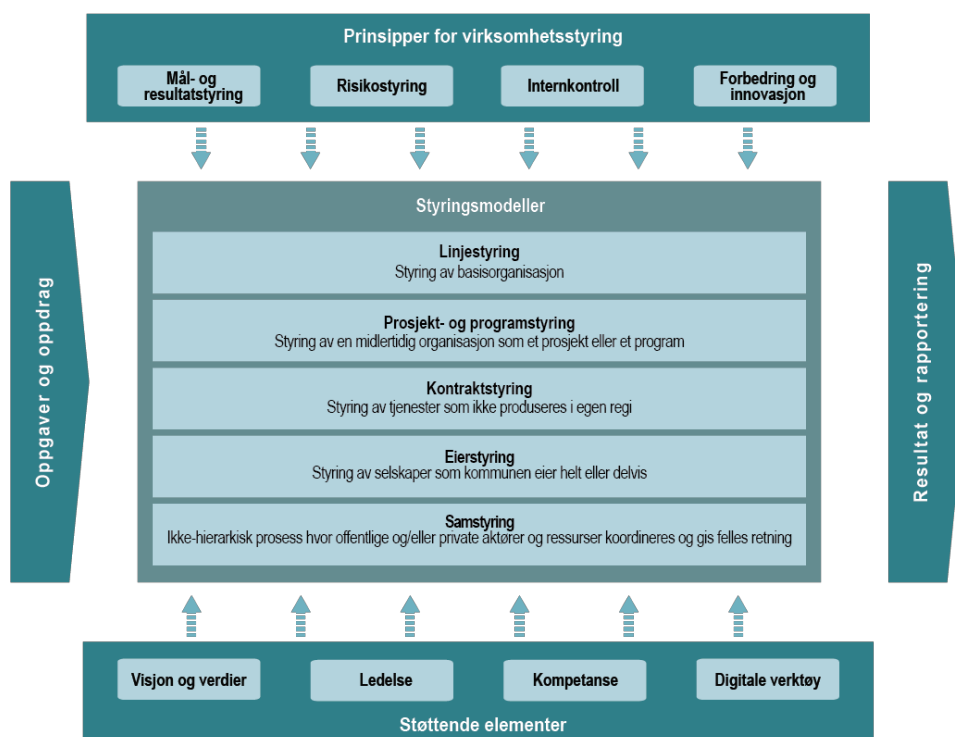
Jeg vil i dette delkapittelet forklare nye Askers styringspakke. Styringspakken er blitt planlagt og designet styringsgruppen til nye Asker, som består av blant annet rådmenn og økonomisjefer fra Asker, Røyken og Hurum. Jeg vil inkludere sitater fra intervjuene med informantene som et bidrag til å få frem de tre kommunenes ulike ønsker og tanker om prosessen for det nye styringssystemet til nye Asker.

#### **5.3.1 Introduksjon**

Rådmannen i Asker hevder følgende: *«Vi har behov for et helhetlig system med metoder, verktøy og praksis for virksomhetsstyring som sikrer felles retning og forståelse»*

I kapittel 2, som omhandlet generell informasjon om de tre kommunene, forklarte jeg at kommunene står ganske ulikt når det gjelder størrelse og økonomisk ståsted. Jeg nevnte også at det er opprettet en styringsgruppe for nye Asker bestående av et utvalg ledere fra både Asker, Røyken og Hurum. Styringsgruppen har som hensikt å kunne sikre at behovene til hver av kommunene blitt innfridd i prosessen for nye Asker, der både økonomisjefer og rådmenn fra Asker, Røyken og Hurum har sentrale roller. I de forrige delkapitlene om styringspakkene kom det også til syne at fagstab- og bredde spilte inn med tanke på hvordan kommunene praktiserte de ulike systemene sine. Asker har innført et helhetlig system for virksomhetsstyring, som ser egendefinerte prinsipper og styringsmodeller sammen i hele organisasjonen. Det nye styringssystemet til nye Asker bygger i stor grad på samme modell.

Noen systemer vil ligne på det de tre tidligere kommunene har praktisert hver for seg, men også nye systemer som ikke har blitt benyttet tidligere, eller i hvert fall ikke benyttet i like stor og definert grad, er tatt med i det nye styringssystemet til nye Asker. Jeg vil gå mer i detalj om endringene i de kommende delkapitlene som omhandler de ulike delsystemene i styringspakken til nye Asker. Det opprettes nye verdier og ny målstruktur. Målstrukturen blir basert på et utvalg fra FNs bærekraftsmål, som har vært et sterkt ønske fra nye Askers fellesnemda (form for midlertidig kommunestyre, da nytt velges høsten 2019). Jeg ser det som hensiktsmessig å forklare det nye helhetlige systemet overordnet i denne introduksjonen. Nye Asker har illustrert deres nye helhetlige virksomhetsstyringsystemet slik:



*Figur 7 - Nye Askers modell for helhetlig virksomhetsstyring (Styringsgruppen til nye Asker, 2018a)*

Det helhetlige systemet virker ved å se på hvordan kommunen kan gå i fra planleggingsprosessene til tjenesteleveransen. Systemet tilrettelegger for planleggingsprosesser der oppgaver, mål og krav bestemmes av kommunestyre og øvrige ledelsen i nye Asker. Videre får ledere et utvalg av styringsmodell for tjenesteleveranse til selve leveransen av tjenesten. I nye Asker er det definert fem styringsmodeller for hvordan kommunen skal levere tjenester effektivt og med god kvalitet. Disse er linjestyring, prosjekt- og programstyring, kontraktstyring, eierstyring og samstyring. Samtlige styringsmodeller

inkluderer prinsipper for virksomhetsstyring og støttende elementer. Prinsippene for virksomhetsstyring er de systemene som prosessene Asker innfører for å kunne måle, styre og utvikle kommunen på rett vei. Til slutt tilrettelegger systemet for rapportering og analyser for mål- og resultatoppnåelse.

Nye Asker har definert fire prinsipper for virksomhetsstyring; mål- og resultatstyring, risikostyring, internkontroll samt forbedring og innovasjon. I tillegg er det definert støttende elementer som går ut på hvordan prinsippene og styringsmodellene faktisk skal operere i praksis. De støttende elementene består av de kulturelle prinsippene blant de ansatte, ledelsesaktiviteter, kompetansen blant fagstaben og digitale verktøy. Prinsippene og de støttende elementene jobber i stor grad sammen i hver av styringsmodellene. Det er også viktig å bemerke seg at samtlige prinsipper og støttende elementer benyttes samtidig og støtter hverandre i de ulike styringsmodellene. Dette bidrar igjen med å kunne benytte seg av styringsmodellene på en effektiv måte i hele organisasjonen. For å støtte styringssystemene til nye Asker har kommunen gått til innkjøp av et nytt IKT-system. IKT-systemet støtter i stor grad nytt rapporteringssystem og bidrar med å forenkle implementeringen av detaljerte systemer innenfor risikostyring og internkontroll i hele organisasjonen. Som et tiltak for å samle ansatte og ledere fra Asker, Røyken og Hurum har det blitt lagt fokus på å opprette noe styringsgruppen kaller *harmoniseringsarbeid*. Harmoniseringsarbeidet skal bidra til at ledere og ansatte bedre skal kunne jobbe sammen i nye Asker. Det legges spesielt vekt på å gi informasjon til de ansatte for hvilke endringer som er besluttet inn mot ny kommune, og ansatte har mulighet til å komme med meninger og ønsker. Harmoniseringsarbeidet har som mål å gjøre de ansatte i nye Asker bedre i stand til å jobbe og samarbeide med hverandre.

### **5.3.2 Kybernetiske kontrollsystemer**

#### *Budsjettprosess*

Budsjettprosessen for nye Asker ligner den som er brukt i de tidligere kommunene, men følger Askers årsjuplanlegging der budsjettprosessen skjer på våren. Prosessen har fokus på planlegging og kontinuitet igjennom driftsåret. Ledere får i det nye systemet mulighet til å komme med innspill til budsjettendringer basert på endringer i behov. I tillegg støtter det nye budsjettet endringer ut over driftsåret dersom det skulle dukke opp noen utfordringer som ikke blir dekket opp av risikostyringsaktiviteter som ROS-analyser. Nye Asker har et stort fokus på å kunne levere tjenester av høy kvalitet på en effektiv måte, og endringer i organisasjonens interne og eksterne miljø skal også kunne ta hensyn til dette.

### *KPI og måltall*

Mål- og resultatstyring brukes som et sentralt styringsprinsipp i nye Asker. KPI og måltall blir tydelig definert i samtlige organisasjonsnivåer, og lederne har ansvar for å måle og rapportere innenfor deres område. Denne formen for mål- og resultatstyring har foregått i alle de tre tidligere kommunene, og rapporteringssystemet Fremsikt har blitt benyttet. Fremsikt har hatt flere roller. Rapporteringssystemet ble innført i både Asker, Røyken og Hurum fra 2016 for å få de tre kommunene inn på samme rapporteringsplattform for å lette overgangen til nytt og felles styringssystem. Fremsikt bidrar med å implementere en detaljert struktur for organisasjonskart, målstruktur, økonomirapporter og overordnede mål og krav satt fra kommunestyret. Økonomisjef i Røyken hevder at kommunene har sett stor nytte av å ha implementert et felles rapporteringssystem i Asker, Røyken og Hurum. Han forklarer i denne sammenheng:

*«Vi har et overordnet system, som heter Fremsikt, som er et rapporteringssystem som vi anskaffet felles i Røyken, Hurum og Asker, for å begynne å koble oss sammen for å gjøre ting likt. Fremsikt er på en måte et sånt paraplysystem som ligger over økonomistyringssystemet vårt, og som drar ut tall fra økonomisystemet og presenterer det på en alright måte for virksomhetene.»*

Fremsikt bidrar med å effektivisere rapporteringene i hele organisasjonen ved å ta i bruk et felles system. Den andre rollen til Fremsikt er å få innbyggerne i nye Asker til å lettere kunne følge med, forstå og delta i nye Asker økonomiske utvikling. Fremsikt lager rapporter automatisk, som er lette å forstå og konkrete. Rapportene legges ut på nettsidene til den nye kommunen. Fremsikt er dermed også en sentral del av styringsmodellen for samstyring, som jeg kommer mer tilbake til under de administrative kontrollsystemene. Fremsikt legger til rette for automatisk rapportering av KOSTRA-tall, der hver virksomhet enkelt kan se hvordan de presterer på sin tjenesteleveranse. Fremsikt bidrar også med effektive avviksprosesser fra KOSTRA-analyser, der rådmann kan følge med på hvilke tiltak, samt effekten av disse, virksomhetslederne utfører for å bedre sine tjenesteleveranser.

Det er enighet blant Røyken, Hurum og Asker om at det har vært særdeles mange måltall i de tre tidligere styringssystemene. Økonomisjefene til de tre kommunene har sett behovet for å kutte ned på antall måltall, samt å se viktigheten og presisjonen til hver enkelt av dem. Økonomisjef i Røyken opplever at mengden måltall kan ha noen effekt på hvor godt kommunen kan forstå hvor forbedringstiltak og oppfølging trenger fokus:

«..men jeg tenker at dette har blitt veldig voluminøst og det kan nok være vanskelig for politikerne tror jeg å kunne trekke ut essensen og finne frem til det viktigste.. det blir veldig mange saker og da blir det voluminøs tilbakemelding, så det vi jobber med nå i den nye kommunen er å redusere tilbakemeldingene og redusere antall måltall osv. så man måler de viktigste tingene.»

Tanken er å få økt fokuset på de områdene der det faktisk er utfordringer og der tiltak trengs. Av erfaring mener kommunene at dette kan effektiviseres noe ved å få mer presise måltall, og som gjerne endres og vurderes i hver planleggingsperiode. Det legges også vekt på at målene og måltallene skal føles relevant både for lederne og medarbeiderne i nye Asker. Rådmannen i Røyken begrunner dette videre med:

«..vi er i et kunnskapssamfunn, du er nødt til å inkludere og forankre eierskap slik at målene er følt og opplevd og at de føles relevante for de som skal være med på måloppnåelsen. Dette gjelder både de som skal motta tjenester, eller de som skal utføre de.»

Modellen nedenfor viser en oversikt over sentrale empiriske funn som bygger opp kommunenes administrative kontrollsystemer:

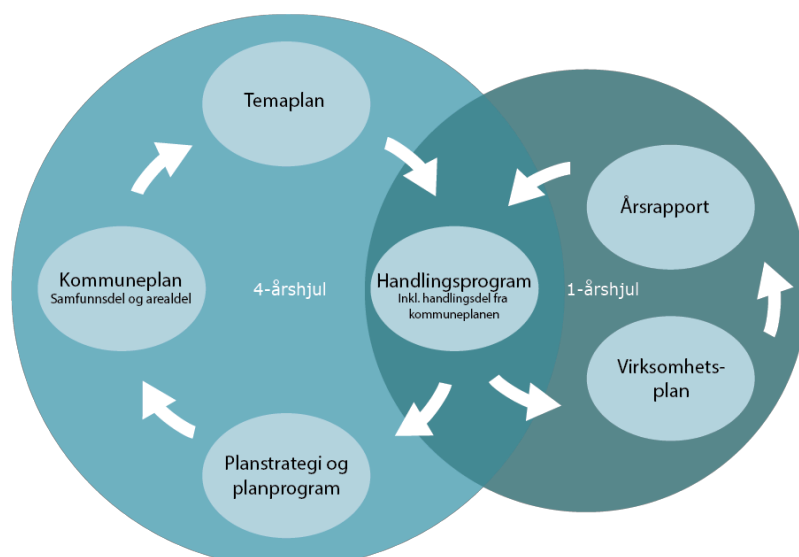
Tabell 2 - En oversikt over de fire kommunenes kybernetiske kontrollsystemer

| Systemtype i rammeverk for styringspakke | Røyken  | Hurum  | Asker  | nye Asker   |
|--|---|--|--|---|
| Kybernetiske kontrollsystemer            | <p>Budsjett er et svært sentralt styringssystem</p> <p>Måler på et bredt spekter av KPI innenfor hvert tjenesteområde</p> <p>KOSTRA-tall</p> <p>BMS brukes i stor grad for å definere KPI</p> | <p>Budsjettet er det mest sentrale styringssystemet</p> <p>Måler på et bredt spekter av KPI innenfor hver virksomhet</p> <p>KOSTRA-tall</p> <p>BMS brukes i stor grad for å definere KPI</p> | <p>Budsjett er et sentralt styringssystem</p> <p>Måler på et bredt spekter av KPI innenfor hver virksomhet</p> <p>KOSTRA-tall</p> <p>BMS brukes i stor grad for å definere KPI</p> | <p>Fremdeles fokus på egendefinerte KPIer innenfor hvert virksomhetsområde, men med mer fokus på færre men presise og relevante KPIer. BMS brukes i stor grad for å definere KPI</p> <p>Budsjett er et sentralt styringssystem. Men inngår mer i «styringspakken» ved å støtte andre systemer</p> <p>Innfører kontinuerlige styringssystemer som måler KPI og hendelser i sanntid der ledere får formelle krav til tidsbruk i forhold til løsninger.</p> <p>KOSTRA-tall</p> |

### 5.3.4 Planleggingsaktiviteter

For å kunne danne planleggingsprosesser for hele organisasjonen har nye Asker basert sine kortsiktige planleggingsaktiviteter fra årshjulsprosessene i Asker kommune. Men en enda klarere mening med hvert av årshjulene har blitt innført. Kommunestyrene har også krevd at

rådmann har en detaljert oversikt over når ulike aktiviteter og frister skal skje gjennom driftsåret. Årshjulene skal forklare hvordan de ulike elementene i det helhetlige virksomhetsstyringsystemet bindes sammen, og angir tidspunkt for når de ulike styrings- og rapporteringsprosessene skal finne sted. 1-årshjulet får et fokus som er driftsfokusert og avsluttes med en årsrapport på slutten av driftsåret. 4-årshjulet blir mer utviklingsorientert. Årshjulene knyttes sammen i nye Askers handlingsprogram, som er deres svar på en mål- og strategiplan. Dette bidrar til at kommunen kan endre mål og strategi basert på både langsiktige og kortsiktige behov, og gjør dermed denne prosessen mer dynamisk. 1-årshjulet skal bidra med årlige prosesser innenfor plan- og styringsprosesser som er koblet til nye Askers handlingsprogram. 4-årshjulet får et fokus på å binde handlingsprogram med kommuneplanen som er en langsiktigplan som går over 12 år. I 1-hjulsprosessene utarbeides det også noe som blir kalt temaplaner. Temaplaner er en form for mål- og strategiplan, og utarbeides av rådmannens ledergruppe og delegeres til hver av virksomhetslederene. Temaplanene er et resultat av tidligere års resultater, ledes innvendinger om behovsendringer, samt resultat av krav fra kommunestyre. Temaplanene blir dermed i stor grad benyttet på lik måte som virksomhetsplanene ble brukt i Asker kommune. Temaplanene skal sikre en forståelse av hva som kreves av resultater og aktiviteter innenfor virksomhetene.



Figur 8 - Nye Askers 1- og 4-årshjul (Styringsgruppen til nye Asker, 2018a)

Det arbeides for å få inn et nytt fokus i den nye kommunen som går ut på å ikke bare se bakover, men også mer fremover. Nye Asker håper på å få jobbet mer strategisk inn mot kommuneplanen i deres nye styringssystem ved å implementere langsiktige plan- og analyseprognoser. Det blir i dette arbeidet dannet to nye systemer innenfor planlegging. Det



ene er langsiktig planlegging over 10-20 år der ulike scenarier for endringer i omgivelsene blir dannet. Det andre er en langsiktig økonomi- og investeringsplan for å bedre gjøre kommunen i stand til å se behov som måtte oppstå rundt utbygging eller vedlikehold av bygninger eller andre anleggsmidler nye Asker besitter. Økonomisjefen i Asker nevner i denne sammenheng at:

*«..vi har besluttet å lage en langtidsplan for investeringer. I år blir det en kortversjon vi kaller en langtidsanalyse av økonomien i den nye kommunen sett i et 20-års perspektiv, der vi ser på hva er det som ligger inne i planer i utviklingsområder, hvilke områder kommer befolkningsveksten for å kunne prioritere utbyggingsområdene innenfor den økonomiske situasjonen vi har i den nye kommunen. Vi har også etablert handlingsregler både innenfor drift og investeringer og oppbygging av fond, som vi må forholde oss til, og jeg ser at når det gjelder investeringsnivå og lånegjeldsutvikling så har vi en utfordring å jobbe med»*

Og økonomisjef i Røyken nevner:

*«..ut fra økonomi da, så har vi egentlig styrt etter 4-års planer, og 4 år er egentlig veldig kort tid dersom det du gjør skal være bærekraftig, så vi er i gang med å lage en langtids drift- og investerings analyse hvor vi skal jobbe ut tre scenarioer for befolkningsvekst, og da går det på hvor i kommunen befolkningsveksten vil komme og hvor vi skal bygge ut, så lager vi tre scenarioer på det og så analyserer vi hva de tre scenarioene betyr for driftsutgiftene, hvilke målgrupper går opp og ned i antall for eksempel, og investeringsutgiftene i forhold til utbygging, skolekapasitet, vei og infrastruktur, vann og avløp. Det blir en 20-års analyse, og dette blir en nyvinning for oss som ikke så mange andre kommuner har gjort, der vi prøver å se lenger enn de fire årene som kommuneloven sier vi skal planlegge innenfor.»*

De nye systemene innenfor planlegging er hovedsakelig til bruk i rådmannens ledergruppe til kommunen samt kommunestyret. Derimot vil nødvendige tiltak som blir dannet skje nedover i organisasjonen der kommunen ser det som mest hensiktsmessig og effektivt å implementere disse.

Modellen nedenfor viser en oversikt over sentrale empiriske funn som bygger opp kommunenes planleggingsaktiviteter:

*Tabell 3 - En oversikt over de fire kommunenes planleggingsaktiviteter*

| Systemtype i rammeverk for styringspakke | Røyken  | Hurum  | Asker  | nye Asker   |
|--|---|--|--|---|
| Planleggingsaktiviteter                  | Fokuserer i stor grad på planlegging i 1- og 4-års perspektiver<br><br>Budsjett og regnskap står sentralt i den kortsiktige planlegging der man ser på resultatene fra året før | Resultatene fra kortsiktig planlegging legges i budsjetter og en form for årshjul basert på 1 og 4-års planlegging<br><br>Budsjett og regnskap står sentralt i den kortsiktige | Resultatene fra kortsiktig planlegging legges i budsjetter og årshjul (1 & 4års)<br><br>ROS-analyser, KOSTRA-tall er sentrale eksterne faktorer som påvirker planleggingen | Benytter seg av både lang- og kortsiktig planlegging (4 og 20 år)<br><br>Scenarier på 10-20 år inkluderes som system. Dette fører til bedre kobling med kommuneplanen |

|  |   |   |   |  |
|--|---|---|---|--|
|  | <p>Resultatene fra kortsiktig planlegging legges i budsjetter og årshjul (1- og 4-års)</p> <p>ROS-analyser, KOSTRA-tall er sentrale eksterne faktorer som påvirker planleggingen</p> <p>Budsjettprosessen skjer på høsten</p> | <p>planlegging der man ser på resultatene fra året før</p> <p>ROS-analyser og KOSTRA-tall er sentrale eksterne faktorer som påvirker planleggingen</p> <p>Budsjettprosessen skjer på høsten</p> | <p>Budsjett og regnskap står sentralt i den kortsiktige planlegging der man ser på resultatene fra året før</p> <p>Budsjettprosessen skjer på våren</p> | <p>Stort fokus på prosesser innenfor både drift og utvikling</p> <p>Resultatene fra kortsiktig planlegging legges i budsjetter og årshjul (1- &amp; 4-års) der 1-årshjul er mest orientert på drift og 4-årshjul går mer på utvikling</p> <p>Budsjett og regnskap står sentralt i den kortsiktige planlegging der man ser på resultatene fra året før</p> <p>ROS-analyser, KOSTRA-tall er sentrale eksterne faktorer som påvirker planleggingen</p> <p>Eksterne virkninger får større fokus og oppmerksomhet i planleggingen både på kort og lang sikt</p> <p>Budsjettprosessen skjer på våren</p> |
|--|---|---|---|--|

### 5.3.3 Administrative kontrollsystemer

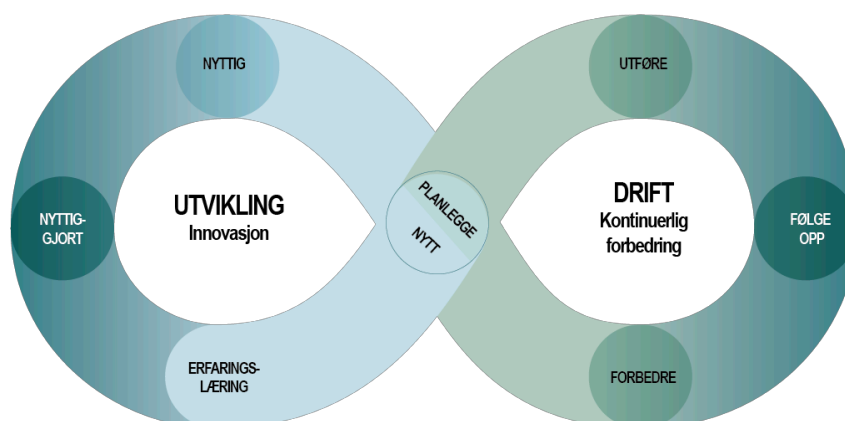
#### *Ny modell for kontinuerlig forbedring*

De tre tidligere kommunene har hatt aktiviteter innenfor det å drifte og styre kommunene på en god og effektiv måte. Det har dog vært i noe ulik grad, der spesielt Røyken og Hurum har sett behovet for å få levert tjenestene på en kostnadsbesparende og effektiv måte, mens Asker i tillegg har kunnet lagt et større fokus på læring og innovasjon. I nye Asker vil aktiviteter og systemer innenfor både utvikling og drift veies like stor oppmerksomhet.

Fokuset til de tidligere tre kommunene har i stor grad vært å se seg tilbake på hvordan kommunene presterte de tidligere årene. Dette, i kombinasjon med aktiviteter innenfor internkontroll, dannet igjen et grunnlag for ny planlegging. Denne tankegangen vil også implementeres i det nye styringssystemet. Men i tillegg vil det legges et stort fokus på dette med å se fremover. Kommunene har begrunnet dette ved at det skjer store endringer i deres omgivelser, og kommunen må være i stand til å håndtere usikkerheter og forbedringstiltak kontinuerlig. I denne sammenheng nevner rådmannen i Asker at:

«Den prosessen og den driften som du driver kontinuerlig som gjør at du kan skape resultater hvor du hele tiden er på, og ikke bare en gang i året hvor du får en årsmelding eller tertialrapport hvert kvartal, det er for sjelden. Dette er problemet.. Mange ledere er jo bare opptatt av fag, om det er skole eller helse, men de forvalter jo milliardbudsjetter. Mange er veldig lite opptatt av økonomi, men å få dette til å spille på lag, fag og økonomi, så må man etterspørre det hele tiden i virksomhetene og prosessere det med lederne og ta det med i lederdialogen. Der vi ser på sammenhengen mellom, økonomi, ressursbruk og resultat så det ikke blir.. At du ser deg tilbake-perspektiv. Dette er kontinuerlig lederdialog. En moderne, fremtidsrettet og dynamisk organisasjon jobber jo på den måten.»

Styringsgruppen til nye Asker har konstruert en modell for å kunne se utvikling og driftsaktiviteter i sammenheng. Den nye modellen er basert på Røyken og Askers modeller for kontinuerlig forbedring, men i den nye kommunen legges det et enda større fokus på at modellen skal fungere på samtlige ledernivåer og til enhver tid. Modellen skal sikre at ledere i nye Asker skal kunne operere i prosesser som tillegger vekt på kvalitet i daglige aktiviteter, rapporteringer i form av enten forbedringstiltak eller risikoområder, samt utvikling og læring.



Figur 9 - Ny modell for kontinuerlig forbedring (Styringsgruppen til nye Asker, 2018a)

Modellen forsøker å gi en forståelse av hvordan nye Askers prosesser innenfor drift og utvikling henger sammen. Aktiviteter innenfor utvikling og drift skal kunne støtte hverandre, der ledere igjennom driftsaktiviteter kan identifisere ulike tiltak som kan forbedres. Ledere får så ansvar for å komme med nye løsninger, og implementere disse inn i driftsaktivitetene igjen. Der skjer er en utvikling. Modellen er kontinuerlig ved at aktiviteter innenfor drift og utvikling støtter hverandre, og fungerer til enhver tid. Modellen skal gi lederne i nye Asker en indikasjon på hvordan styringsgruppen tenker det er hensiktsmessig å styre nye Asker fremover.

### *Linjestyring*

Linjestyring har vært det mest brukte styringsprinsippet til de tre tidligere kommunene. Linjestyring bidrar med å danne en oppbygging av organisasjonen i fullmaktsnivåer med definerte ansvars og myndighetsroller. Det nye systemet delegerer to fullmaktsnivåer. Dette er i likhet med den linjestyringen Asker tidligere har brukt. Fullmaktsnivå 1 består av rådmannens ledergruppe, fullmaktsnivå 2 består av virksomhetsledere, enhetsledere og avdelingsledere. Nye Asker fjerner ett vertikalt hierarkisk nivå i den nye kommunen, der kommunalsjefer går ut. Rådmannen i Asker never i diskusjonen rundt hierarkiske nivåer at:

*«..det er klart at når du skal ha 7 nivåer for å snakke med dem (øvre ledere), så blir dette kontrollregimet veldig dyrt, veldig lite effektivt og uhensiktsmessig. Det vi gjør er at de skal stor kompetanse og egenkontroll, de får i regulasjonsreglement veldig stort fokus på at de må drive en egenkontroll og må dokumentere at de har internkontrollen på plass.»*

Hovedargumentet for dette er å skape mindre byråkrati i organisasjonen, som igjen skal kunne føre til bredere ansvarsområder for den enkelte leder, samtidig som at effektiviteten øker. I denne sammenheng nevner rådmannen i Asker videre:

*«..Du har en myndighetsstruktur og et ansvar som går nedover. Så er spørsmålet om hvor flat den skal være, eller hvor spiss den skal være. I en kunnskapsbedrift som vi er, som stort sett jobbet med toppkompetente medarbeidere skal de skal ikke ha detaljstyring og byråkratisk styring, de skal på en måte ha en moderne og innovativ virksomhet og skal kunne være med å skape produktet selv. De møter innbyggerne hver dag – en lærer møter elev, en sykepleier møter en pasient, en plan- og bygningsarbeider møter en innbygger som har en reguleringssak osv. Det er der kvaliteten utøves.»*

Røyken og Hurum har hatt fokus på å gi ledere bredt ansvarsområde, mens Asker har fokusert mer på at lederne har definerte roller og ansvarsområder. I den nye kommunen blir det hybrid mellom disse. For at kommunaldirektør skal kunne sikre bedre kontroll i hele organisasjonen vil myndighet delegeres nedover i organisasjonen, men ikke ansvaret. Dette legger opp til at ledere kan delegerer en spesiell arbeidsoppgave nedover i organisasjonen, men ansvaret står fremdeles på opprinnelige leder. Dette gjelder samtlige ledernivåer i den nye kommunen.

### *Prosjekt- og programstyring*

Nye Asker har dannet en modell som skal kunne sikre effektiv prosjekt- og programstyring for å kunne oppnå gevinstrealisering. Den nye modellen legger stort fokus på arbeid mellom tjenesteområder, og åpner for å benytte en matrisestruktur av fagstaben i de ulike prosjektene. Den nye modellen baseres i stor grad på den prosjektstyringen som Asker tidligere har brukt, men legger enda større fokus på koordinering og samarbeid mellom kommunens prosjekter og

virksomhetsområder. Modellen baseres på at kommunen har en bred fagstab med høy kompetanse. Prosjekt- og programstyring defineres av økonomisjefen i Asker som

*«et midlertidig, fleksibelt system etablert for å koordinere, lede og følge opp implementeringen av flere prosjekter og aktiviteter for å levere effekter og gevinster.»*

Programmer dannes i den nye kommunen dersom endringsoppdraget blir for stort til at det kan løses innenfor et prosjekt. Programmet får også hovedansvaret for gevinstrealiseringen, og kan tilrettelegge for samarbeid mellom flere prosjekt og prosjektgrupper.

### *Kontraktstyring*

Den nye kommunen åpner for muligheten til at både kommunale og private aktører kan levere kommunale tjenester. I tilfeller der private aktører kommer til utøves det konkurranseutsetting på tjenestene. Kontraktstyring skal bidra med å benytte ulike aktører i tjenesteleveransen for å redusere ressurs- og kostandsforbruket, eller for å øke tjenestekvaliteten. Styringsmodellen er i stor grad basert på Askers modell for kontraktstyring, ettersom at den inkluderer private aktører. I denne sammenheng nevner Rådmannen i Asker at:

*«..Vi kan gjøre begge deler (både kommunale og private), men vi må iverksette litt da. Risenga sykehjem er drevet av Aleris, det er 70 sykehjemsplasser, de har hatt en anbudskonkurranse på kvalitetskriterier og best pris. De har vunnet på anbud, og da er det en fast pris på 140 millioner i året. Det er en ramme, og en måte å gjøre det på.»*

Men inkluderingen av private aktører i tjenesteutøvelsen til kommunen bidrar også med noen utfordringer. Det kreves mer ressursdelegering til kontroll- og rapporteringsprosesser for å kunne kontrollere at de private aktørene operer etter de regler og krav kommunen setter. I diskusjonen rundt hvordan Asker gjør det kontra Røyken, sier rådmann for Asker kommune:

*«Asker er veldig pragmatisk på marked og konkurranse, mens Røyken er mer opptatt av å ha bestiller-utfører modeller, og å ha finansieringsmodeller som de har på hjemmetjenesten der penger følger brukerne.»*

Det satses på å finne en løsning på effektive finansieringsmodeller ved å hente ut systemer, erfaringer og kunnskap fra både Asker og Røyken. Styringsgruppen til nye Asker ser det som nødvendig i denne sammenheng å undersøke grundig hvilke systemer og modeller som er mest hensiktsmessig for å kunne leverer ulike tjenester mest mulig ressursbesparende og kostnadseffektivt.

### *Eierstyring*

Eierstyring i nye Asker utøves på to måter. Den ene er at kommunen styrer og drifter et heleid selskap, den andre er at kommunen er deleier eller interessent i andre selskaper.

Kommunestyret vurderer og beslutter valg av selskapsform. Modeller for eierstyring har blitt brukt i alle de tre tidligere kommunene, men til en ulik grad. Asker har benyttet den i lik linje med andre styringsmodeller, mens Røyken har lagt mye ressurser i heleide selskaper innenfor utvikling og vedlikehold av bygninger som skoler og andre offentlige bygninger der de har benyttet en modell der virksomhetene leier bygninger av Røykens eiendomsselskaper.

Eierstyringen i nye Asker vil slik det ser ut per nå i stor grad utøves på lik måte som den har blitt i Asker kommune, men rådmannen for Asker er også åpen for å benytte et utvalg av Røykens løsninger:

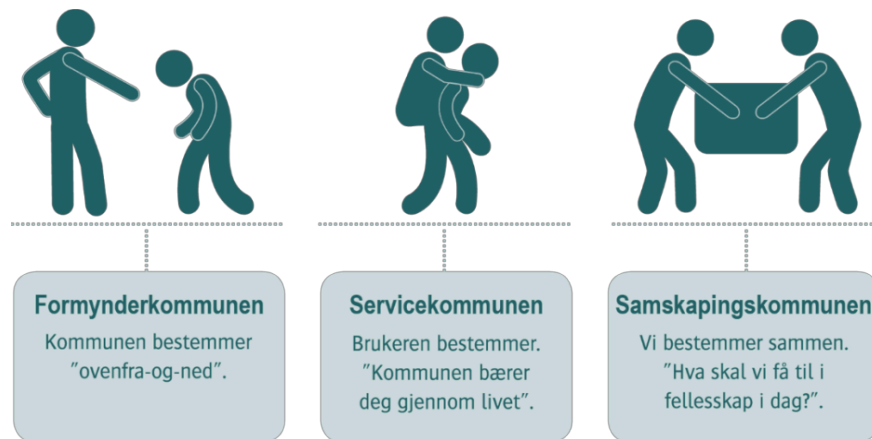
*«..man tilpasser modellen, men man kommer til å videreføre prinsippene. Det er fordi vi skal bruke marked og konkurranseutsatte og eksponere, og da må vi ha styringssystemer som understøtter dette. Vi har både interne og eksterne interessenter som kunder og leverandører, og for å ha en effektiv måte å følge kostnadsmodellene.. Hva skal man si finansieringsmodeller som understøtter, for eksempel innsatsstyrt finansiering, og ikke tradisjonell rammefinansiering. Men vi ser at det ikke passer på alle områder, det er fryktelig mye byråkrati, det koster noen årsverk i Røyken for å holde på med dette.»*

Det utelukkes ikke at Røykens husleiemodell kan implementeres og brukes etter driftelsen av nye Asker har begynt, men denne modellen vil ikke implementeres nå i første omgang. Rådmann for nye Asker begrunner dette med at det må være en viss sikkerhet når det kommer til at hensikten ved bruken av de ulike kostnadsmodellene.

### *Samstyring*

Samstyring er en ny styringsmodell i nye Asker. Samstyring kan både forklares innenfor administrative og kulturelle systemer, slik at dette delkapittelet vil omhandle momenter på tvers av disse delsystemene. Samstyring baseres noe på tidligere systemer Hurum, der de har hatt prosjektet «Smart Hurum.» Men samstyring kan sies å være en videreutvikling, ettersom det også inneholder del nye prinsipper. Det som skiller de gamle og den nye kommunen på dette området er bestemte systemer og aktiviteter som til sammen danner kommunens mulighet til å bedrive et bedre samarbeid mellom kommunen og dens eksterne omgivelser. Samstyring benyttes for at nye Asker bedre skal kunne møte og håndtere endringer i

kommunenes omgivelser. Styringsgruppen til nye Asker gir uttrykk for at samfunnet har blitt mer komplekst, og at samarbeid mellom offentlig sektor og det sivile samfunn må tildeles mer fokus og oppmerksomhet.



Figur 10 - Nye Askers illustrasjon for overgangen fra formynderkommune til samskapingskommune (Styringsgruppen til nye Asker, 2018a)

Samstyring går ut på at utviklingen av velferdsløsninger i kommunen innebærer et likeverdig samarbeid mellom offentlige aktører, innbyggere og sivilsamfunnet for å kunne komme frem til fremtidsrettede løsninger for kommunen. I samstyringen vil de ulike aktørene være gjensidig avhengige av hverandre, og tanken er at gode løsninger kun kan oppstå i et slikt fellesskap. Beslutninger baseres i stor grad på forhandlinger mellom aktørene. Samstyringen skal ha et definert mål og hensikt. Fire former for samskapning vil benyttes i nye Asker: *styrt, ansvarliggjørende, likeverdig og fasiliterende samskapning*. I styrt samskapning defineres kommunen problemet, setter definerte mål og designer og gjennomfører løsningene i samspill med andre aktører. Ansvarliggjørende samskapning går ut på at kommunen definerer problemet, men andre aktører er med på å designe og utføre løsningen. Likeverdig samskapning handler om at kommunen definerer et utfordringsområde, mens andre aktører får ansvar om å undersøke og definere problemet nærmere. De ulike aktørene samarbeider så om å designe og gjennomføre løsningen. I den fasiliterende samskapningen defineres problemet av aktører i samfunnet. Aktørene setter også mål for, og designer og utfører løsningen. Kommunen vil i dette tilfellet fungere som en støttende aktør som kan bidra med gjennomføringen av løsningen. Hver av formene for samskapning brukes i samstyringsmodellen ved å bli utformet og tilpasset hvert enkelt tilfelle der samstyring benyttes. Valget baseres også på hvilken type løsning aktørene ser behovet for.

### *Risikostyring og internkontroll*

Asker kommune har implementert tydelige og definerte systemer og prosesser for risikostyring og internkontroll. Disse prosessene blir overført inn i nye Asker, og støttes av det nye IKT-systemene som skal støtte lederes bruk av aktiviteter og systemer innen risikostyring, internkontroll og rapportering. Rådmannen i Asker nevner at både kommunestyrene og kommuneloven gir klare instruksjoner for at rådmann skal ha gode systemer, aktiviteter og prosesser for å kunne sikre kontroll i hele organisasjonen. Det legges stor vekt på å ansette fagstab med høy kompetanse. Ledere blir tildelt høy troverdighet i nye Asker for å øke motivasjon og effektivitet, og som støtte til å kunne oppnå gode og effektive rutiner for å avdekke og håndtere risikofaktorer. Rådmannen i Asker nevner følgende om hvordan han mener effektiv internkontroll skal utøves i nye Asker:

*«Vi løser ikke dette (internkontrollen) med å lage mer byråkrati, vi løser med å flate ut, men så går vi inn og stiller krav til kompetanse og kvalitetssystemer som skal dokumentere at det er en forsvarlig og hensiktsmessig kontroll for å unngå å bruke penger på unødvendig byråkrati. Det er ideologien her.»*

Rådmannens ledergruppe danner tydelige og definerte prosesser for hvordan ROS-analyser skal skje i nye Asker. Prosessenes rekkefølge er definert i årshjulet. Det foregår kontinuerlig og løpende styringsdialog mellom rådmann og virksomhetsledere. Rådmann har tydelig definerte krav innenfor virksomhetsledernes prosesser for blant annet målstyring, ROS-analyser, brukerundersøkelser og avvikshåndtering. I tillegg utføres både interne og eksterne revisjoner av virksomhetene.

En digital virksomhetsplan bidrar med å gi rådmann muligheten til å tildele spesifikke oppgaver og oppdrag til virksomhetene på en effektiv måte. Ved å gjøre virksomhetsplanene digitale gir det rådmannens ledergruppe mulighet til å følge opp status på risikobildet til de ulike virksomhetene basert på for eksempel ROS-analyser. Ved større endringer i risikobildet til en virksomhet eller avdeling inkluderes rådmannens ledergruppe for å bedre gjøre kommunen i stand til å håndtere risikofaktorene. Ut over dette skal virksomhetsledere utføre månedlige rapporter for innenfor resultat, mål og måltall.

Nytt IKT-system bidrar med muligheten for å danne et nytt system innenfor internkontroll. Det nye systemet vil bli brukt av samtlige ledere i organisasjonen, og fungerer ved at ledere automatisk får en beskjed i sitt *mailsystem* om at en hendelse er blitt identifisert.



Identifiseringen skjer i hovedsak av ansatte på kommunens operative nivå, og inkluderer hendelser innenfor kvalitet på tjenesteleveranse, tilbakemeldinger fra brukere og uforutsette hendelser. Når lederen får beskjed om å utføre tiltak får den også en tidsbegrensning den må løse problemet innenfor. Gjør ikke lederen dette innen tidsfristen, sendes den videre til lederen over.

Modellen nedenfor viser en oversikt over sentrale empiriske funn som bygger opp kommunenes administrative kontrollsystemer:

Tabell 4 - En oversikt over de fire kommunenes administrative kontrollsystemer

| Systemtype i rammeverk for styringspakke | Røyken  | Hurum  | Asker   | nye Asker  |
|--|---|--|---|--|
| Administrative kontrollsystemer          | <p>Høy vertikal organisasjonsstruktur</p> <p>Ledere har definerte roller</p> <p>Internkontroll i form av både ekstern og intern form.</p> <p>ROS-analyser benyttes til planlagte tider, men også konturering</p> <p>Eget system/prosess for kontinuerlig forbedring</p> <p>Innsatsstyrt finansiering innen helsevirksomheter som kostnads- og tjenesteleveranse-system (bestiller-utfører modell), men kun med kommunale aktører</p> <p>Eierstyring med egen husleie-modell</p> <p>Har en styringsmodell der kontrollere innenfor hver virksomhet får sentrale og definerte roller til oppfølging og kontroll</p> <p>En kontroll for hvert tjenesteområde</p> | <p>Høy vertikal organisasjonsstruktur</p> <p>Ikke uvanlig at øvrige ledere har flere roller i styringen av kommunen. Rollene kan være litt udefinerte.</p> <p>Fremsikt som rapporteringssystem</p> <p>Ledere får ansvar for å utføre ROS-analyser periodevis</p> <p>Ledere får i liten grad mulighet til å påvirke budsjettstørrelser</p> <p>Innsatsstyrt finansiert (lånt system fra Røyken)</p> <p>Eierstyring</p> <p>Totalt to kontrollere i kommunens ledelse, stor forståelse for helheten, men mindre detaljert enn hos røyken</p> | <p>Høy vertikal organisasjonsstruktur</p> <p>Organisert i to fullmaktsnivåer (1 &amp; 2)</p> <p>Stort fokus på rammestyring</p> <p>4 styringsmodeller (Linjestyring, prosjektstyring, eierstyring og kontraktstyring) benyttes</p> <p>Bred fagstyrke i hele organisasjonen der ledere har sin plass og sin oppgave. Stor satsing på definerte lederroller</p> <p>Fokus på at hierarknivåene skal følges i forhold til rapportering og tiltak</p> <p>Ser virksomhetsstyring som helhetlig, og har laget eget system for dette</p> <p>ROS-analyser i forhold til internkontroll 1-2 ganger i året</p> <p>PUFF-system for kontinuerlig forbedring</p> <p>Detaljerte prosesser for internkontroll</p> <p>Ledere får mulighet til å påvirke planlegging og budsjettstørrelser</p> <p>Prosesser og ansvar for internkontroll er tydelig definert i hele organisasjonen, og ledere</p> | <p>Relativt høy vertikal organisasjonsstruktur, men fokus på å redusere byråkrati</p> <p>Fullmaktsnivå 1 og 2</p> <p>Stort fokus på fagstyrke, opplæring, kunnskapsutvikling og evner.</p> <p>5 styringsmodeller i det helhetlige styringssystemet (linjestyring, prosjekt- og programstyring, kontraktstyring, eierstyring og samstyring)</p> <p>Fokus på koordinering på tvers av fag og organisasjonsenheter</p> <p>Matrisestruktur benyttes i prosjektoppgaver for å utnytte ressurser best mulig</p> <p>Har kontrollere i lederstaben, men har ikke en like sentral rolle slik som i Røyken. Kontrollere virker som økonomiske rådgivere</p> <p>Nytt system for kontinuerlig forbedring</p> <p>Fokus på rammestyring</p> <p>Planlegges ny modell for bestiller-utfører modell. Ligner på Røykens modell for innsatsstyring finansiering, men med mindre byråkrati og inkluderer private aktører i tillegg til offentlige.</p> |

|  |  |  |   |  |
|--|--|--|---|--|
|  |  |  | <p>har en sentral rolle i internkontrollen</p> <p>Har kontrollere i lederstaben, men har ikke en like sentral rolle slik som i Røyken</p> | <p>Nytt system for kontinuerlig og effektiv avvikshåndtering</p> |
|--|--|--|---|--|

### 5.3.5 Kulturelle systemer

Som et forsøk på å samle de ansatte som skal jobbe sammen i nye Asker har kommunen laget nye overordnede verdier. Verdiene er raus, nær, modig og skapende. Verdiene er et resultat av en prosess mellom kommunestyre, ansatte i de tre kommunene, samt innbyggerne i nye Asker. De nye verdiene skal bidra med å gi en helhetsforståelse av hvordan ansatte skal jobbe i nye Asker. I tillegg til nye verdier har kommunene i felleskap kommet frem til nye overordnede mål basert på FNs bærekraftsmål. Hensikten med dette har vært at kommunen ønsker å få en bredere forståelse av hva omgivelsene trenger og krever. I diskusjonen rundt hensikten med å inkludere FNs bærekraftsmål nevner Rådmannen i Røyken at:

*«Du ser nå at FNs bærekraftsmål skal fasiliteres ned i en målstruktur, i fokusområder, i delmål, i resultatbudsjettene våres som kommer i september. Dette har vi jobbet mye med, for å rigge målstyringen.»*

Nye Asker baserer mye av lederstrukturen sin på en hybrid av strukturene som tidligere ble benyttet i både Asker, Røyken og Hurum. Det skal fremdeles satses på en bred og kunnskapsrik fagstab med spisskompetanse som i Asker, men et bredere ansvarsområde og troverdighet ovenfor lederne i fokus. Dette synet er hentet fra erfaringer Røyken og Hurum har fra deres styringssystem. Lederne i nye Asker får tildelt mye ansvar for å kunne håndtere de utfordringene som måtte oppstå. Rådmann i nye Asker begrunner dette med at den enkelte leder i mange tilfeller vet best, og er dermed den som er i best stand til å løse de utfordringer enheten eller avdelingen måtte møte på. Dette blir forsøkt innvevd i organisasjonskulturen til den nye kommunen for å kunne skape tilhørighet og motivasjon blant lederne i organisasjonen. Troverdighet og ansvarsfordeling er tett knyttet sammen med innovasjonskulturen som er ønsket innført i den nye kommunen. Innovasjonskulturen ble forklart i delkapitlet om administrativ styring, og brukes i nye Askers modell for kontinuerlig forbedring på samtlige ledernivåer i organisasjonen.

Grunnet størrelsen på nye Asker, ser de styringsgruppen på det som en utfordring å klare å beholde den kulturen i samme grad som Røyken og Hurum har praktisert, der Røyken og Hurum har vært gode på at ledere på øvrige nivåer i linjen ser problemer og utfordringer helt

ned til operativt nivå der tjenestene leveres. Grunnet kommunens nye organisasjonsstruktur der kompetanse og et tydelig ansvarsområde står i fokus, ser kommunene på det som vanskelig å få behold denne helhetsforståelsen av hele organisasjonen i samme grad. Det har dog blitt jobbet med noen tiltak for å bedre dette. Det har blitt besluttet å få innført systemer som kan bidra med å gi ledere mer informasjon om hvordan de ulike delene av kommunen fungerer. Det første er styringsmodellen for samstyring, som forklart i delkapittel om administrativ styring, der ledere deltar på møter med innbyggere og interessenter for å komme fram til bedre løsninger for kommunen. Rådmannen i Hurum hevder i denne sammenheng at:

*«Dagens og fremtidens kommuner må i større grad enn tidligere involvere innbyggerne aktivt som ressurs og samarbeidspartnere gjennom satsing på medborgerskap og samskapning.»*

Det andre tiltaket hører til hvordan internkontrollen praktiseres, der virksomhetsledere får ansvar for å kontrollere andre virksomheter. I tillegg retter nye Asker større fokus til arbeid og samarbeid på tvers av virksomheter og enheter. Dette er et tiltak som også vil bli benyttet innenfor prosjekt- og programstyring. Slike kulturelle tiltak vil kunne bidra til lærdom og en helhetsforståelse for lederne i organisasjonen.

Modellen nedenfor viser en oversikt over sentrale empiriske funn som bygger opp kommunenes kulturelle kontrollsystemer:

*Tabell 5 - En oversikt over de fire kommunenes kulturelle kontrollsystemer*

| Systemtype i rammeverk for styringspakke | Røyken   | Hurum   | Asker  | nye Asker  |
|--|--|---|--|--|
| Kulturelle kontrollsystemer              | <p>Verdier: åpenhet, troverdighet, ærlighet, vennlighet og gjensidig respekt</p> <p>Økonomisk stilling fører til kontrollfokus rundt kostnads- og ressursbruk</p> <p>Mer fokus på driftsaktiviteter enn utviklingsaktiviteter</p> <p>Sterkt fokus på at den øvrige delen av organisasjonen ser og forstår de operative aktivitetene «skal forstå organisasjonen helt ned»</p> <p>En del av de øvrige lederne har svært sentrale roller, og egendefinerte</p> | <p>Verdier: menneskelighet, ærlighet og åpenhet</p> <p>Økonomisk stilling fører til kontrollfokus rundt kostnads- og ressursbruk</p> <p>Stort fokus på driftsaktiviteter</p> <p>Stort fokus på å ta hensyn innbyggernes meninger</p> <p>Forsøker å se aktiviteter, prosesser og utfordringer på det operative nivået i organisasjonen</p> | <p>Verdier: åpenhet, troverdighet og gjensidig respekt</p> <p>Fokus på styring ovenfra og ned</p> <p>Fokus på sterke faggrupper med definerte arbeidsoppgaver og ansvarsområder</p> <p>Mindre fokus på egendefinerte arbeidsoppgaver grunnet en mer spisset faggruppe</p> <p>Stram kostnadskontroll er ikke et hovedfokus i Asker grunnet kommunens økonomiske stilling.</p> | <p>Nye verdier: raus, nær, modig, skapende</p> <p>Ny målstruktur basert på overordnede mål fra FN's bærekraftsmål</p> <p>Nytt styringsprinsipper basert på noe de kaller samstyring der omgivelsene og innbyggerne får en mer sentral rolle i bestemmelser innenfor kommunen</p> <p>Fokus på å innføre en «innovasjonskultur» i organisasjonen for å støtte systemene rundt forbedring, utvikling og læring.</p> |

|  |  |   |  |  |
|--|--|---|--|--|
|  | <p>arbeidsprosesser finnes til en viss grad</p> <p>Utøver «stram» økonomistyring i forhold til ressursbruk og kostnadskontroll. Dette har spesielt stort fokus</p> <p>Fokus på læring, forbedring og innovasjon (Modell for kontinuerlig forbedring)</p> <p>Ønsker å benytte egne aktører i tjenesteleveransen. Benytter ikke private aktører.</p> | <p>De ansatte har svært sentrale roller i organisasjonen, og egendefinerte arbeidsprosesser finner sted</p> <p>Utøver «stram» økonomistyring i forhold til ressursbruk og kostnadskontroll. Dette har stort fokus.</p> <p>Legger ikke skjul på at de ser mye på hvordan Røyken styrer</p> <p>Prosjektet «Smart Hurum»</p> | <p>Ledere har tydelig definerte roller</p> <p>Ser det som naturlig å inkludere innleide private aktører i utøvelsen av tjenesteleveranse</p> <p>Fokus på læring, forbedring og innovasjon (PUFF-sirkel)</p> <p>Benytter seg i stor grad av gruppesammensetninger for å fremme effektivitet. Grupper benyttes i prosjekter.</p> | <p>Nytt fokus på å tenke fremover fremfor å se seg bakover. Se modell for innovasjon og drift</p> <p>Grupper benyttes i prosjekter.</p> <p>Økonomistyringen blir mer <i>stram</i> i den forstand at systemene blir mer moderne og presise ift. måling og rapportering ved bruk av Fremsikt</p> |
|--|--|---|--|--|

## **6 Analyse**

### **6.1 Introduksjon**

I analysekapittelet vil jeg forsøke å forklare hvilke, og hvorfor, ulike delsystemer har blitt med inn i styringspakken til nye Asker. Analysen vil i store trekk bestå av denne studiens teoretiske referanseramme samt empirien jeg har hentet inn for styringspakkene til Asker, Røyken, Hurum og nye Asker fra informanter og dokumenter. Analysen vil fokusere på oppbygningen av styringspakken til nye Asker ut ifra rammeverket til Malmi & Brown (2008) for å finne ut *hvilke* styringssystemer som velges inn i nye Asker, og teorien innenfor de institusjonelle mekanismene for isomorfisme for å forklare *hvorfor* systemene velges. I tillegg vil jeg inkludere diskusjon fra tidligere studier der jeg ser det som relevant for å få belyst hvordan mine funn kan sammenlignes med funnene fra tidligere studier. Ved å følge denne metodikken for dette analysekapittelet vil jeg besvare forskningsspørsmålene som bygger på oppgavens problemstilling. I siste delkapittel viser jeg en oppsummering i form av en tabell bestående ulike delsystemene til nye Askers styringspakke, samt en kort beskrivelse av hensikten til hver av dem i det nye styringssystemet.

### **6.2 Kybernetiske kontrollsystemer**

#### *Mål- og resultatstyring*

Den nye og helhetlige modellen for virksomhetsstyring i nye Asker bygger i stor grad på mål- og resultatstyring. Mål- og resultatstyring har hatt et stort fokus både i Asker, Røyken og Hurum tidligere. Kommunene har god erfaring med bruken av et bredt spekter av KPIer og måltall i samtlige virksomheter og på samtlige organisasjonsnivåer. Fra erfaring har spesielt Røyken opplevd at det har vært svært mange måltall som har fått fokus til enhver tid. Det fokuseres i nye Asker på å få redusert antall måltall slik at lederne kan måle mer presist, og konsentrere seg om de måltallene som til enhver tid er mest relevant for kommunens måloppnåelse. Valget for å rette et fokus på å redusere antall måltall, samt å gjøre de mer presise, kan argumenteres for å være normativt rettet da økonomisjefer i Røyken, og til dels og Asker og Hurum, tidligere har sett behovet for å kunne måle mer presist og på mer konkrete måltall.

### *Fremsikt som helhetlig rapporteringssystem*

I prosjektet for nye Asker har det vært viet et stort fokus på hvordan de tre kommunene Asker, Røyken og Hurum på en enkel måte kan gå over til å jobbe sammen i en ny og felles kommune. Et system som har blitt viet mye oppmerksomhet er rapporteringssystemet Fremsikt, som har blitt implementert som et helhetlig rapporteringssystem både i Asker, Røyken og Hurum siden 2016. Nye Asker har vært et pilotsystem ved utviklingen av Fremsikt, der kommunene har arbeidet med et eksternt og privat selskap for å utvikle et helhetlig rapporteringssystem som kan dekke kommunenes behov for rapporteringsprosesser og aktiviteter. Nye Asker har dermed kunne bruke den erfaringen både Asker, Røyken og Hurum har opparbeidet seg de senere årene for hvilke behov for et velfungerende rapporteringssystem. Fremsikt støtter de ulike behovene lederne i de ulike organisasjonsnivåene måtte ha, fra rådsmannens ledergruppe og ned til avdelingsledere. I tillegg implementeres KOSTRA-tall i Fremsikt, der rapporteringssystemet bidrar med effektive muligheter for å utføre analyser og tiltak. Fremsikt legger automatisk kommunens økonomiske status til enhver tid på kommunens nettsider. Det kan tenkes at dette bidrar med å øke kommunens legitimitet ovenfor dens omgivelser, da kommunen åpner for at for eksempel innbyggere lettere skal kunne følge med på kommunens drift. Ved første øyekast kan det se ut til at Fremsikt er hentet på mimetisk måte fra de tre kommunene. Faktum er at Fremsikt ble innført i prosjektet for nye Asker nettopp for å lette overgangen fra tre kommuner til å bli en kommune. Tiltaket var i stor grad basert på rådmennenes og økonomisjefenes ønske om å implementere felles rapporteringssystem. Fremsikt støtter også samstyringen, ved at omgivelsene lettere kan få innsikt i nye Askers drift og utvikling. Implementeringen av Fremsikt er dermed i stor grad normativt rettet. Som nevnt i studiens teoretiske rammeverk hevder Malmi og Brown (2008) at de kybernetiske kontrollsystemene både kan være et informasjons-system og et kontrollsystem. Fremsikt har vist seg å være et system som binder sammen både mål, måltall, strategiplaner, risiko- og avviksanalyser og rapportering. Fremsikt kan dermed sies å være et sentralt kontrollsystem som både støtter informasjonsdeling, resultatmåling og beslutninger.

### 6.3 Planleggingsaktiviteter

#### *Årshjulsaktiviteter*

Definerte planleggingsoppgaver følger nye Askers årshjul. Dette gjelder også nye Askers budsjettprosesser. Budsjettprosessene baseres i stor grad på den Asker tidligere har benyttet, både når det gjelder tid på året budsjettet utarbeides, men også den enkelte leders mulighet til å komme med innspill til behov for dens budsjettstørrelser. Budsjettet blir et sentralt styringssystem i nye Asker, og brukes i stor grad for at kommunen skal kunne omfordele de økonomiske midlene den får fra innbyggerne effektivt og hensiktsmessig. Valget av å implementere budsjettet som et sentralt styringssystem i nye Asker er dermed mimetisk betinget, ved at budsjettprosessen i nye Asker er lik den som ble benyttet i Asker kommune. Den tvungne mekanismen er også relevant, ettersom kommunestyret krever at rådmenn har en plan for når ulike aktiviteter og prosesser i kommunen skal skje, som i nye Asker fremgår i kommunens årshjul.

#### *Fokus på å løfte blikket frem*

Rådmann i Asker har sett behovet for å løfte mer på blikket, og se mer fremover enn bakover når Nye Asker skal styres. Rådmannen i Asker ønsker også å føre dette inn i organisasjonskulturen til nye Asker, slik at det blir naturlig for lederne i den nye kommunen å fokusere på hva som kan gjøres bedre innenfor deres virksomhets- og lederområde. Dette hører ikke kun til planleggningssystemet, da det også er et tiltak som er ønskelig som en kultur blant lederne i nye Asker. Styringsgruppen i nye Asker ønsker at lederne både ser muligheter innenfor utvikling og drift når de opererer, og har fokus på kontinuerlig forbedring av prosesser og aktiviteter. Tiltakene vil ligge innenfor normative mekanismer, både ved styringsgruppens tanker om hvordan nye Asker kan styres mer fremtidsrettet, men også at det ansettes ledere som har den kunnskapen den nye kommunen trenger for å innføre dette som et naturlig fokus og som en kultur i nye Asker.

#### *Langtids økonomi- og investeringsplan*

Det innføres en langtids økonomi- og investeringsplan i nye Asker. Det som skiller måten dette praktiseres fra den nye kommunen og de gamle er tidsperspektivet planleggingen skjer etter. Både 1- og 4-års planer har vært et fokus både i Asker, Røyken og Hurum. Men det har også blitt benyttet langsiktige planer, som primært er konstruert ved involvering av rådmannens ledergruppe og kommunestyret. Det som blir nytt i nye Asker er den formelle

prosessen rundt dette, som implementeres i et eget system for langtidsplanlegging. Hensikten er å kunne se kommunens rolle 10-20 år frem i tid ved ulike scenarioer. Systemet legger til rette for å planlegge utbygginger og investeringer kommunen kan benytte seg av i fremtiden, og gir dermed kommunen mulighet til å begynne å planlegge tiltak for å møte kommunens muligheter og trusler i fremtiden. Tiltaket baseres i stor grad på normative mekanismer, ettersom det er rådmennene og økonomisjefene selv som har sett et behov for et mer konkret system for langtidsplanlegging, og som også støtter arbeid inn mot kommuneplanene.

#### **6.4 Administrative kontrollsystemer**

##### *Modell for kontinuerlig forbedring*

For nye Askers modell for kontinuerlig forbedring hentes de modellene som tidligere har blitt benyttet i Røyken og Asker. Valget om å videreføre tanken om kontinuerlig forbedring inn i nye Asker kan argumenteres for å være mimetisk, ettersom modellen bygger på modeller brukt i Røyken og Asker. Den nye modellen for kontinuerlig forbedring skal støtte ønsket om å kunne få et større fokus på at lederne i nye Asker skal fokusere på forbedringsaktiviteter både til planlagte tider i form av nye Askers årshjul, men også kulturelt i form av at fokuset ønskes rettet også mot forbedring i sanntid. Dermed kan valget for nye Askers modell for kontinuerlig forbedring også forklares ved normativ isomorfisme, ved at nye Askers rådmann har sett et behov for å delegere ansvar til hver enkelt leder for myndighet til å håndtere utfordringer løpende. Dette er basert på tidligere erfaring fra hvordan rådmann i Asker har sett hvordan systemet har fungert i Asker kommune tidligere. Det legges også et fokus på å ansette medarbeidere med høyt kompetansenivå i nye Asker, som skal bidra til å utføre de nye systemene til nye Askers styringspakke på en bedre og mer effektiv måte. Også dette kan forklares ut ifra den normative isomorfismen, ved at ansattes kunnskap verdsettes ved ansettelse.

Det å fokusere på å implementere et nytt, men også felles, system for hvordan det er ønskelig at ledere skal operere støtter Jones (1985) studie der han kom frem til viktigheten av at ledere har kunnskap og evner til å kunne omstille seg. Jones (1985) så også på at det kan være utfordrende med ledere fra ulike organisasjoner dersom lederne har ulike kulturelle syn og ulik lederstil. Det er uvisst hvordan disse utfordringene vil møte nye Asker fra 2020, men det jobbes mye med å involvere og inkludere ledere i ulike ledersamlinger som avholdes i regi av nye Asker. Slike ledersamlinger vil kunne bidra med en felles forståelse av hva som kreves av



hver leder i den nye kommunen, og de får også tid til å kunne omstille seg etter nye verdier og endringer i lederaktiviteter. Jones (1985) hevdet på den andre siden at økonomistyringssystemer kan være en god pådragsyter når det kommer til integrasjonen av organisasjonene. Der kan dermed tenkes at endringer i systemene og prosessene som ledere skal følge kan bidra med å gi en samlende effekt der ledere føler at de bør jobbe sammen med like lederaktiviteter i kommunen for å passe inn. Det er rimelig å anta at nye Asker utfører aktiviteter som kan bidra til å samle lederne og gi de en følelse av tilhørighet i den nye kommunen, som etter min mening er nødvendige forutsetninger for at ledere skal kunne fungere godt i ny og felles kommune.

### *Samstyring*

Nye Asker har opprettet et nytt system for å inkludere og involvere innbyggere og lokalsamfunn mer inn i kommunens prosesser og aktiviteter. Nye Asker karakteriserer systemet som en av fem sentrale styringsmodeller. Systemet kalles samstyring, og skal åpne for dialog både mellom kommunen og dens omgivelser, samt på tvers av virksomhetsområder innad i kommunen. Det kan også tenkes at samstyring implementeres i nye Asker for å øke kommunens omgivelers legitimitet ovenfor kommune ved at den aktivt tilrettelegger for tiltak som gir samfunnet en bedre mulighet til både å følge med på hvordan kommunen styrer, men også komme med forslag og ønsker til tiltak og forbedringer. Samstyring er et nytt system i nye Asker, men kan argumenteres for å være delvis mimetisk ved at Hurum tidligere har hatt prosjektet *Smart Hurum*. Samstyring er dog en videreutvikling av Hurums prosjekt, og er i seg selv en egen styringsmodell i nye Asker. Jones (1985) hevder at det er viktig at nye styringssystemer blir tilstrekkelig implementert slik at man slipper at uønskede effekter oppstår, og som kan være vanskelig og tidskrevende å endre på i ettertid. Det virker for meg som at mye tid, tanker og ressurser har gått til å komme frem til et system som inkluderer samfunnet mer i nye Asker, og det virker som at systemet er godt planlagt og blir integrert godt ved at det kan benyttes på tvers av virksomheter og etter behov. Implementeringen av Samstyring i nye Asker kan dermed også begrunnes innenfor den normative isomorfismen ettersom at samtlige rådmenn og økonomisjefer fra de tidligere kommunene mener nye Asker bør rette et større fokus på å se viktigheten av å høre på og inkludere interessenter som innbyggerne, samarbeidspartnere og brukere for å kunne forbedre kommunens tjenester.

### *Kostnadsmodeller*

Det foregår en prosess med å bestemme hvordan nye Asker skal styre kostnadene ved leveransen av tjenestene innenfor hver av virksomhetene. Spesielt Røyken, og delvis Hurum, har tidligere benyttet seg av en bestiller-utfører-modell som legger vekt på å delegerer kommunenes finansielle ressurser i en egen avdeling som sitter på pengene, og som delegerer disse ut der det er behov for tjenesteleveranse. Bestiller-utfører modeller har blitt benyttet innen virksomheten for helse- og omsorg. Styregruppen for nye Asker er noe usikker på hvordan systemet skal implementeres i den nye kommunen, da det motstrider noe med den nye organisasjonskulturen som bygger på et ønske for økt effektivitet og redusert byråkrati. Styringsgruppen til nye Asker er dog åpen for å finne den løsningen som blir karakterisert som «*best practise*», og utelukker ikke at en bestiller-utfører-modell på enkelte tjenesteleveranser kan være hensiktsmessig. Det jobbes nå med å planlegge en alternativ modell, som skal kunne redusere byråkrati og også inkludere private aktører der dette er hensiktsmessig. Denne er fremdeles i planleggingsfasen. Valget om å se på muligheten for å implementere en bestiller-utfører-modell karakteriseres innen den mimetiske isomorfisme, ettersom styringsgruppen for nye Asker ser på hvilke systemer for god og effektiv kostnadsstyring kan benyttes i kommunen ved å se på hvordan dette har fungert i Røyken og Hurum. Den er også normativ, ved at styringsgruppen forsøker å modifisere Røykens metode for å få den til å passe mer inn i nye Askers styringssystem.

### *Eierstyring*

Både Asker, Hurum og Røyken har benyttet seg av en form for eierstyring for å kunne håndtere aktiviteter innenfor vedlikehold og utbygging av kommunenes bygningsmasse. Kommunene ser på kvaliteten av bygningsmasser som et godt bidrag til å kunne levere tjenester av god kvalitet. Dette vil også være et stort fokus i nye Asker, der eierstyring blir en egen styringsmodell. Røykens husleiemodell har vært oppe til diskusjon, men har enda ikke blitt besluttet som et tiltak innenfor eierstyringen. Det utelukkes derimot ikke at en husleiemodell kan implementeres i fremtiden. Jones (1985) hevder at en av fordelene ved en organisasjonssammenslåing er at det åpner for muligheten til å tenke nytt. Det kan sies at nye Asker i stor grad har fokusert på å både se hva som har fungert godt i de tidligere kommunene, men også ønsker å komme frem til det de kaller *beste praksis*, som går ut på å velge det beste systemet i forhold til hver situasjon. Sammenslåingen kan tenkes å ha gitt en innflytelse på det å tenke nytt, og videreutvikle systemer som kommunene har hatt god erfaring med tidligere. Valget om å også benytte seg av eierstyring som styringsform er

dermed mimetisk, ved at både Asker, Røyken og Hurum har hatt god nytte av dette tidligere, og ønsker systemet implementert inn i nye Asker.

### *Program- og prosjektstyring*

Nye Asker vil benytte seg av et system de kaller for program- og prosjektstyring, som i korte trekk går ut på å innføre systemer og rutiner som kan bidra til gode samarbeid i prosjekter både i og mellom kommunens virksomheter. Modellen bygger i stor grad på Askers styringsmodell for prosjektstyring, men åpner også for muligheten til å drive det nye Asker kaller programstyring, som er et alternativ til de prosjektene som er av for stort omfang til å effektivt kunne løses ved opprettelse av mindre grupperinger. Valget for prosjekt- og programstyring er både mimetisk og normativt rettet. Det er normativt ettersom Asker tar lærdom av bruken av deres tidligere systemer for prosjektstyring og utvikler et nytt system for prosjektstyring. Den er mimetisk ved at prosjektstyring i seg selv implementeres i nye Asker basert på Askers tidligere system.

### *Kontraktstyring*

Det har vært ulikt hvordan Asker, Røyken og Hurum har benyttet seg av kontraktstyring og involvering av private aktører i tjenesteleveransen. Røyken og Hurum benytter seg av kontraktstyring ved å inngå leverandøravtaler for midler som kreves for å utøve tjenesteproduksjon. Både Røyken og Hurum har fokus på å levere tjenester selv innenfor deres virksomheter ved bruk av egne ressurser, og inkluderer derfor ikke private aktører i tjenesteleveransen. I motsetning til Røyken og Hurum retter Asker fokus på å også involvere private aktører. Det kan argumenteres for at Asker benytter dette kontra de andre kommunene ettersom kommunen har ressurser og fagstab nok til å utføre prosesser innenfor risikostyring og internkontroll også innenfor samarbeide med private aktører. Asker har i tillegg hatt et stort fokus på rammestyring, slik at anbudskonkurranser basert på rammer kommunen setter har blitt benyttet. Nye Asker bruker de samme prosessene og systemene for kontraktstyring som Asker har brukt, og inkluderer dermed både kommunale og private aktører. Systemene innen internkontroll for nye Asker skal støtte dette ved å legge et fokus på at virksomhetsledere får ansvar for å iverksette kontrollaktiviteter for å undersøke at tjenestene leveres av de private leverandørene til de krav og forventninger nye Asker har. Det legges dermed også et stort fokus på delegering av ansvar for å utføre kontrollaktiviteter av samtlige leverandører og tjenesteytere. Dette gjelder både for kommunale og private aktører.

Valget for implementeringen av kontraktstyring dermed er mimetisk rettet, der nye Asker benytter seg av det samme systemet for kontraktstyring som Asker tidligere har benyttet.

### *Risikostyring- og internkontroll*

Asker kommune har utviklet og benyttet gode og effektive systemer for risikostyring, internkontroll. Asker har også opprettet et eget ledelses-kvalitets-system som skal bidra med å delegere ansvar til hver leder for å utføre aktiviteter innenfor internkontroll og risikoanalyser (ROS-analyser) innenfor sitt lederområde. Disse systemene blir med over i nye Asker.

Implementeringen av nye Askers rutiner og systemer for risikostyring og internkontroll er både basert på mimetisk, tvungen og normativ isomorfisme. Den er mimetisk ettersom at nye Asker i stor grad benytter seg av de systemene og prosessene Asker tidligere har benyttet for risikostyring og internkontroll. Den er tvungen ved at rådmannen får klare instruksjoner fra både kommunestyre og kommunelov om at det er rådmannens ansvar å innføre gode systemer, aktiviteter og prosesser for å sikre tilstrekkelig kontroll i hele organisasjonen. Det kan argumenteres for at dette også styrker nye Askers legitimitet i dens omgivelser, ved at kommunestyre jo er valgt for å sikre at innbyggernes behov, meninger og ønsker blir hørt. Den er også normativ ved at også nye systemer innenfor internkontroll i nye Asker implementeres basert på erfaringer deltakere i styringsgruppen til nye Asker har hatt fra driften i de tre tidligere kommunene.

Det kan være rimelig å anta at det er svært viktig at systemene for risikostyring og internkontroll blir forstått og akseptert av samtlige ledere nye Asker. Nye Asker vil praktisere systemer innenfor risikostyring- og internkontroll ved å delegere myndighet og ansvar nedover i organisasjonen. I dette ligger også at det vil være viktig for nye Asker at lederne utøver slike aktiviteter etter de krav rådmann gir, for at kommunen kan kunne oppnå tilfredsstillende internkontroll i hele organisasjonen. Zoni et al. (2012) nevner i denne sammenheng at det er viktig at styringssystemene har teknologiske ressurser som virker støttende. Nye Asker har gått til innkjøp av nye IKT-systemer som nettopp skal støtte kommunens behov for helhetlig og detaljert internkontroll. Dette er en av fordelene ved å utføre planleggingen av organisasjonsendringer tidlig, som er en av utfordringene Granlund (2003) fant ved sammenslåinger i sin studie der planleggingen kunne sies å være noe svak.

### *Endringer i organisasjonsstruktur*

Basert på erfaring er det enighet blant Asker, Røyken og Hurum om at organisasjonsstrukturen har vært høy og omfattende i alle de tre kommunene. Dette har ført til mye byråkrati, samt tildelt ineffektive korrigeringsprosesser ved rapportering av hendelser. Organisasjonsstrukturen i nye Asker vil bestå av ett mindre hierarkisk nivå enn det som har blitt benyttet i de tidligere kommunene. Dette er ifølge informantene mulig ettersom nye systemer, som for eksempel Fremsikt, har ført til økt effektivisering med tanke på tidsbruk og omfang av ulike systemer. Lederstrukturen er basert på den Asker har brukt, men ledere får også et noe bredere ansvarsområde da ansvarsområdene som tidligere tilhørte kommunalsjefer må fordeles ut til de andre ledernivåene. Det skjer en omstrukturering. Det kan argumenteres for viktigheten ved å ansette ansatte med mye kunnskap slik at de kan beherske å måtte omstille seg slike endringer. Dette støtter også Jones (1985) undersøkelse der han la vekt på viktighetene med at ledere evner omstilling for at implementeringen av nye systemer blir vellykket. Jones (1985) hevdet at ledere i slike sammenhenger bør ha nødvendig kunnskap og evner som virker støttende til organisatoriske endringer. Det kan argumenteres for at nye Asker praktiserer dette ved å rette fokus på store fagstaber med spisskompetanse, og som dermed kan ha mulighet til å omstille seg endringer ved å rette et fokus på dette i nye Askers lederkultur.

Det innføres i tillegg et nytt system innenfor internkontroll for å bidra til å øke effektiviteten for korrigeringer. Systemet fungerer ved at det vil gi ansvarlige ledere for å identifisere hendelser en notifikasjon i lederens *e-postsystem* for at en hendelse har oppstått, der lederen må komme med korrigerende tiltak innen en gitt tidsfrist. Dersom lederen ikke korrigerer problemet innen tidsfristen, sendes den opp til lederen over. Dette vil kunne bidra til økt effektivisering av korrigeringstiltak, samt mindre byråkrati. Den nye organisasjonsstrukturen, og de nye systemene som støtter denne, er basert på normative mekanismer der endringene skjer grunnet informantenes erfaringer innenfor mulighetene for økt effektivisering og redusert byråkrati i organisasjonen. Ledere får bredere ansvarsområder, samt nye systemer som bygger på ansvarliggjøring i rapporterings- og korrigeringsprosesser.

## 6.5 Kulturelle systemer

### *Ledersystem og ansvarsområde*

Måten Asker, Røyken og Hurum definerer ansvarsområder for lederne har vist seg å være en del ulik. Røyken og Hurum har hatt et fokus på at lederne i kommunen klarer å se hvordan virksomhetene opererer helt ned til operativt nivå. Asker har operert annerledes, der de har hatt fokus på å delegere definerte oppgaver og roller til de ansatte. Slik jeg ser det er det to grunner til denne ulikheten. Den ene er at Asker er en betydelig større kommune enn Røyken og Hurum, slik at fokus har gått mer på delegering av ansvar nedover i organisasjonen i kombinasjon med definerte og effektive systemer for internkontroll og rapportering. Det er dermed ikke sagt at Røyken og Hurum ikke har benyttet seg av dette, men Asker kan sies å ha hatt spesielt gode systemer for risikostyring og internkontroll. Den andre grunnen er at det har vært mye diskusjon rundt hvordan dette skal løses i nye Asker. Slik jeg har forstått så retter styringsgruppen i nye Asker fokus på ansvarsdelegering ved å spille på troverdighet ovenfor ledere i tillegg til kompetanse i kommunen. Det er viktig å nevne at det her er snakk om hvor stor rolle den enkelte leder har i kommunen, og på hvilken måte lederne har ansvar for å få en helhetsforståelse helt ned i organisasjonen. Det er ingen rett og gal måte å utføre dette på, og jeg tror dette kommer mye an på hva som er mest hensiktsmessig for kommunen og operere etter, om man har organisasjonsstørrelse, økonomisk handlingsrom, og kultur inn som faktorer.

Jones (1985) fant i sin studie funn som tilsa at sammenslåinger der ledere har ulik lederstil og kultur kan møte på utfordringer med å samle samtlige ledere inn i samme kultur og lederstruktur. Nye Asker forsøker å samle lederne ved å opprette kurs og harmoniseringsarbeid i samlinger bestående av ledere fra de tre kommunene, men resultatet kan kun bli sett først etter kommunen har blitt satt i drift fra 2020. Dog vil jeg si at kommunen har lagt til rette for å kunne oppnå et likeverdig syn på ledelse og kultur i nye Asker ved å utføre aktiviteter for å samle både ledere og ansatte i Asker, Røyken og Hurum. Måten rådmennene og økonomisjefene opererer på når de her forsøker å implementere en hensiktsmessig organisasjonsstruktur- og kultur i nye Asker er i stor grad normativt rettet, ved at det diskuteres ut ifra erfaringer fra tidligere organisasjonskultur- og struktur, og hvordan disse har fungert i Asker, Røyken og Hurum. Men det er også noen endringer. Det blir ett mindre hierarkisk nivå for å øke effektivitet ved å redusere byråkrati. Det legges dog ikke skjul på viktigheten av å forstå organisasjonen helt ned blant lederne også i nye Asker, slik

fokuset har vært mer rettet mot i Røyken og Hurum. Den er også noe mimetisk, ved at det nye strukturen til nye Asker baseres på en hybrid mellom hvordan Asker, Røyken og Hurum tidligere har operert på, der det forsøkes å videreføre de gode sidene ved strukturene til de tre kommunene. Malmi og Brown (2008) hevder at verdisystemer kan implementeres i organisasjoner for at lederne kan styre og påvirke ansattes handlinger. Styringsgruppen til nye Asker jobber i stor grad med å implementere felles kultur og verdier for både ledere og ansatte i nye Asker. Det er ikke urimelig å tenke at dette arbeidet ikke bare skal bidra med å samle de ansatte mer, men også fungere som kontrolltiltak for å forsikre seg slik at de ansatte handler og opererer etter de regler og krav som det forventes i nye Asker. Om dette er tilfellet vil resultatet for styringsgruppens verdi- og kulturtiltak fungere som et verdisystem i nye Asker, og som på sikt kan føre til en bedre kontroll i hele organisasjonen.

#### *Overordnede mål basert på FNs bærekraftsmål*

Som et tiltak for å samle de ansatte i nye Asker, som jo kommer fra tre ulike kommuner, har det blitt besluttet at nye Asker skal operere etter nye verdier og nye overordnede mål basert på FNs bærekraftsmål. Et stort fokus har gått til å få samtlige ansatte til å jobbe i en og samme kommune, og med samme verdier og kultur. Dette har blitt gjort i harmoniseringsmøtene for de ansatte i regi av nye Asker. Det kan tenkes at det tar tid før alle ansatte føler at de passer inn med kommunens kulturelle systemer og verdier, og at nye Askers kultur og verdier dermed blir institusjonalisert. Men det er kun grunnlaget som implementeres nå før sammenslåingen finner sted, og det kan tenkes at det jobbes med flere aktiviteter fremover som bidra for å kunne samle de ansatte fra de tre kommunene. Arbeidet med å danne felles kulturelle systemer og verdier vil i stor grad være normativt rettet, da styringsgruppen til nye Asker aktivt har jobbet sammen med lederne og ansatte for å definere det som kan være gode verdier for nye Asker. Den er på en måte også tvungen, eller i hvert fall til en hvis grad, ettersom fellesnemnda for nye Asker har hatt et sterkt ønske om at den nye målstrukturen til nye Asker skal baseres på FNs bærekraftsmål.

## 6.6 Tabell 6 - Oppsummering av analytiske funn i tabell

| Hva (hovedfunn, delsystem i nye Askers styringspakke)                            | Fra hvilken kommune  | Hensikt   | Begrunnelse (Institusjonelle mekanismer) |
|--|--|---|--|
| Ny modell for kontinuerlig forbedring  | Ny, men basert på systemer i Røyken og Asker                       | For å støtte det nye Fokset til nye Asker som fokuserer mer på forbedring i sanntid   | Mimetisk<br>Normativ                     |
| Samstyring   | Ny, men hetet tanker fra Hurums prosjekt kalt «Smart Hurum»        | For å inkludere innbyggere og lokalsamfunn mer, og for å få til en dialog på tvers av kommunen samt med ledere og interessegrupper  | Mimetisk<br>Normativ                     |
| Langtids økonomi- og investeringsplan  | Ny   | For at kommunen skal bli bedre rustet til å møte muligheter og utfordringer i fremtiden   | Normativ                                 |
| Nye verdier og mål basert på FN's bærekraftsmål                                  | Ny   | For å samle de ansatte, og for å gjøre kommunens mål mer presise ved ny og felles gjennomgang   | Normativ<br>Tvungen                      |
| Færre men mer presise måltall  | Ny   | For å kunne fokusere på de utfordringene kommunen ser på som mest viktige å løse  | Normativ                                 |
| Planlagt modell for bestiller-utfører  | Modifisert fra den som har blitt brukt i Røyken og til dels Hurum. | For å kunne effektivisere kostnadsbruken ved leveransen av tjenester innenfor helse og omsorg. Modellen er fremdeles i planleggingsfasen, grunnet modellens bidrag til mer byråkrati.               | Mimetisk<br>Normativ                     |
| Kontraktstyring med både kommunale og private aktører                            | Asker  | For å kunne levere tjenester med lave kostnader, høy effektivitet og med høy kvalitet   | Mimetisk                                 |
| Ny organisasjons- og ledelsesstruktur  | Ny, men tatt inspirasjon fra Asker, Røyken og Hurum                | Mindre byråkrati og skal støtte nye Askers fokus på å både operere innenfor drifts- og utviklingsaktiviteter. Tiltak er planlagt for å gi ledere en bedre forståelse av <i>hele organisasjonen</i>  | Mimetisk<br>Normativ                     |
| Fokus på å løfte blikket frem, istede for å se seg tilbake (planlegging)         | Ny   | Ønsker å rette hele organisasjonen til å kunne se etter muligheter og utfordringer som kan møte kommunen i fremtiden. Gjør også nye Asker mer i stand til å jobbe inn mot kommuneplan (12-års plan) | Normativ                                 |
| Detaljerte prosesser for internkontroll  | Asker  | Har fungert godt i Asker. Åpner for muligheten til at ledere får et helhetsblikk over hele organisasjonen og dens tjenesteområder   | Mimetisk<br>Tvungen                      |
| Ledelses-kvalitets-system (lederaktivitet innen risikostyring og internkontroll) | Asker  | Delegerer ansvar til hver enkelt leder for å utføre ROS-analyser og for å identifisere og rapportere om risikofaktorer  | Mimetisk                                 |
| Fokus på forbedring og innovasjon i hele organisasjonen (også kulturelt tiltak)  | Ny, men hentet en del fra Asker og noe fra Røyken                  | Gi nye Asker bedre evner til å kunne møte muligheter og utfordringer som den måtte møte på kort- og lang sikt   | Normativ                                 |
| Ny styringsmodell for program- og prosjektstyring                                | Ny, basert på Askers prosjektstyring                               | Muliggjør fordeling av ansatte i mindre grupper for å jobbe med et spesielt prosjekt eller en spesiell oppgave  | Mimetisk<br>Normativ                     |
| Eierstyring  | Mest Asker, men også Røyken og Hurum                               | Bidrar til å effektivt kunne håndtere utbygging og vedlikehold av kommunale bygninger   | Mimetisk                                 |
| Mål- og resultatstyring brukes i samtlige virksomheter og ledernivåer i kommunen | Asker, Røyken og Hurum   | Sikre at rådmannen ser at organisasjonen som helhet styres og utvikles i rett retning. Systemer for ledere til å kunne styre på.  | Mimetisk                                 |
| Årshjulprosesser   | Delvis ny, struktur fra Asker                                      | Oversikt over når ulike planleggingsaktiviteter, rapporter og ledermøter skal skje, samt i hvilken rekkefølge, igjennom driftsåret  | Mimetisk<br>Normativ<br>Tvungen          |
| Fremsikt som helhetlig rapporteringsverktøy                                      | Ny   | Helhetlig rapporteringssystem som både kan brukes internt i organisasjonen og eksternt av interessenter   | Normativ                                 |



## **7 Konklusjon og forslag til videre forskning**

Jeg vil i dette kapittelet forsøke å besvare studiens problemstilling basert på analysen jeg foretok i forrige kapittel der jeg sammenstilte studiens empiri opp mot den teoretiske referanserammen. Videre vil jeg komme med noen praktiske implikasjoner, før jeg i siste delkapittel kommer med forslag til videre forskning.

### **7.1 Konklusjon**

Formålet med denne studien har vært å se på hvordan prosessen har foregått med å bygge et nytt styringssystem for en ny kommune. Den nye kommunen vil bestå av kommunene Asker, Røyken og Hurum, og det har blitt lagt vekt på at den nye kommunens systemer skal baseres på ressurser og kunnskap som har blitt benyttet i de tre tidligere kommunene. Studiens problemstilling er som følger:

*Nytt styringssystem i ny kommune; hvordan har prosessen foregått med å velge ut og implementere de ulike del-systemene som til sammen danner den nye styringspakken for nye Asker kommune?*

Jeg har ved bruk av en casestudie samlet inn data og utført en analyse for å kunne besvare studiens problemstilling. Malmi og Browns (2008) rammeverk for styringspakker, og DiMaggio og Powells (1983) institusjonelle mekanismer for normativ, mimetisk og tvungen isomorfisme var til stor nytte da jeg analyserte mine empiriske funn.

Det viste seg at de tre tidligere kommunene styrte ganske ulikt. Asker har benyttet seg av et overordnet system, med tydelige lederroller og ansvarsområder, der både effektiv kommunedrift, spisskompetanse og læring er i fokus. I tillegg har Asker et bredt spektrum av definerte styringssystemer de benytter i tjenesteleveransene. Røyken kan sies å ha et stort fokus på driftsaktiviteter, der de har et hovedfokus på å sikre en god og stabil drift. Røyken har egne kostnadsmodeller innenfor virksomhetene for å kunne utføre en kostnads- og økonomistyring med stort fokus på effektiv ressursutnyttelse. Hurum er den minste av de tre kommunene, og har på lik linje med Røyken også hatt hovedfokus på driftsaktiviteter. Hurum har møtt på noen utfordringer ved å være en liten kommune med en liten fagstab, der hver leder har hatt et bredt ansvarsområde. Hurums styringssystemer kan antas å også kunne kategoriseres som noe enkle.

Det viste seg at styringssystemet til nye Asker både baseres på eksisterende systemer de tre tidligere kommunene benyttet samt nye systemer. Det argumenteres for at dette i stor grad skyldes endringer i behovene fra kommunenes omgivelser, der både interne og eksterne faktorer bidro til endringer. Ved en gjennomgang viste det seg at det var mest av Askers systemer som ble tatt med inn i det nye systemet. Dette ble begrunnet med at det ble sett på som enklest å ta den største kommunens systemer med videre i disse tilfellene, samt at Asker har benyttet et bredt utvalg av gode og detaljerte systemer som viste seg å passe godt også i den nye kommunen. Dermed ble disse valgene i stor grad basert på mimetiske mekanismer.

Men systemer ble også hentet fra kunnskap og erfaringer fra Røyken og Hurum. Det ble sett på muligheten for å ta med Røykens egendefinerte modeller for kostnadsberegninger inn i nye Asker, samt Hurums fokus på å inkludere innbyggernes meninger med i styringen av kommunen. I tillegg tas det lærdom av Røykens og Hurums lederkultur som har rettet fokus på å se hele organisasjonen, med fokus på å også forstå lederes og ansattes utfordringer ned på virksomhets- og enhetsnivå der tjenestene leveres. Samtlige tiltak viste seg å både være mimetisk og normativt rettet, da disse systemene videreutvikles fra de som tidligere ble benyttet til Røyken og Hurum basert på styringsgruppens tanker om hvordan de kan forbedres for å passe mer inn i nye Asker. Innenfor systemer for risikostyring og internkontroll ble identifisert en kombinert bruk tvungne og mimetiske mekanismer. Dette begrunnes ved at kommunestyret setter krav om at rådmannen skal ha detaljerte prosesser for internkontroll for å sikre en tilstrekkelig kontroll i hele organisasjonen. Videre ble de også identifisert som mimetiske, ved at nye Askers systemer for risikostyring og internkontroll i stor grad hentes fra Askers tidligere systemer, som blir kategorisert som detaljerte og av høy kvalitet. Det blir benyttet nye systemer som skal gjøre nye Asker i bedre stand til å møte de krav og forventninger samfunnet forventer ovenfor kommunen. I dette ligger også at kommunen skal være en pådragsyter for samarbeid mellom kommunens ansatte, næringsliv og innbyggere.

Det å basere det nye styringssystemet på kunnskap og erfaringer fra tre kommuner med ulik størrelse og økonomisk stilling kan anses å ha gitt positive utslagseffekter for det nye styringssystemet. Videreutvikling av eksisterende systemer var i stor grad basert på den kunnskapen styringsgruppen til nye Asker besatt, der de fikk mulighet til å tilpasse systemene til å fungere godt i den nye kommunen. Det nye styringssystemet får et overordnet fokus slik som det Asker tidligere har benyttet, men fokus rettes også på å ikke bare se på driftsaktiviteter men også utviklingsaktiviteter. Det legges opp til at ledere i nye Asker ikke bare skal se seg tilbake, men også fremover, noe som skal gjøre kommunen bedre i stand til å håndtere både muligheter og utfordringer den kan møte på i fremtiden.

## 7.2 Praktiske implikasjoner

Jones, 1985; Granlund, 2003; Zoni et al. 2012 har gjennom sine studier sett på effektene som oppstår etter organisasjonssammenslåinger. I denne studien har jeg derimot sett på hvordan de ser på prosessen før sammenslåingen der de også har kunnet planlagt endringer i god tid. Dette støtter etter min mening studiens kontekst, ved at jeg sammenligner to ulike perspektiver. Denne studien åpner for videre forskning for å også studere situasjonen etter sammenslåingen har funnet sted, for å se om det er noen ulikheter for hvordan styringssystemet ble planlagt og hvordan det ble implementert.

Denne studien har sett på frivillig sammenslåing av tre organisasjoner. Både Zoni et al. (2012) og Granlund (2003) så spesifikt på situasjoner der et selskap kjøpte et annet. Det kan sies å både ha vært noen like, men også noen ulikheter ved funnene i våre studier. Spesielt Granlund (2003) så på utfordringen med å slå sammen organisasjoner med ulike kulturelle kjennetegn. Dette har også vært et tema i min studie da det er ulikheter i måten kommunene har driftet og styrt på. Men det er vanskelig å se dette i detalj før kommen en innført. Granlund (2003) hevder at planlegging er viktig, noe som ett hans mening ikke var tilfredsstillt i hans studie. Planlegging er utført i større grad og i et lengre tidsperspektiv i denne studien, da planleggingen har blitt utført i et fireårs perspektiv fra 2016 til og med 2019. I tillegg så min studie på prosessen før sammenslåingen fant sted, noe Granlunds (2003) studie ikke viste.

Granlund (2003) fant i sin studie at dominerende individer spiller en sentral rolle når styringssystemer designes. I nye Asker har fokus vært å hente ut det beste fra hver kommune, men man kommer ikke foruten at Asker med sin brede fagstab har fått bestemme mest. Prosjektleder for nye Asker er også rådmann for Asker kommune, og kommende rådmann for nye Asker. Han kan sies å ha hatt en sentral rolle når det kommer til beslutninger som tas. I tillegg er samtlige rådmenn og økonomisjefer fra Asker, Røyken og Hurum også sentrale deltakere i styringsgruppen til prosjektet nye Asker, slik at disse også har fått mulighet til å påvirke utfallet av designet på styringssystemet. Igjen kan dette tenkes å være naturlig, ettersom rådmenn og økonomisjefer har gode forutsetninger for å forstå hvordan kommuner bør driftes og styres.

Zoni et al. (2012) fant at styringssystemer må ha tekniske ressurser som støttende elementer. Nye IKT-systemer har blitt kjøpt inn i nye Asker, men for å kunne se mer på hvordan

virkingen av styringssystemer i kombinasjon med tekniske ressurser er det nødvendig å se hvordan dette har fungert i årene etter at driften i nye Asker har begynt. Dette er et forslag jeg har til videre forskning innenfor denne kommunesammenslåingen, der det kan være interessant å se på hvordan styringssystemet til nye Asker faktisk har fungert, og om endringer har måttet blitt utført i årene etter 2020.

Til slutt vil jeg nevne noe om en implikasjon innenfor min teoretiske referanseramme, og mer spesifikt de isomorfiske mekanismene til DiMaggio og Powell (1983). Isomorfismens mekanismer fra DiMaggio og Powell (1983) ble benyttet for å kunne forklare hvorfor ulike systemer ble valgt inn i nytt styringssystem. Et interessant funn var at det noen tilfeller ikke bare ble benyttet én mekanisme, men også flere i kombinasjon. Flere av systemene til nye Asker har blitt designet basert på en kombinasjon mellom tidligere systemer, samt videreutvikling av disse. I disse tilfellene er for eksempel både de mimetiske og de normative mekanismene benyttet. Dette viste seg å bidra med en bredere forståelse av hvorfor ulike valg ble tatt, da det ikke kun var basert på enkelte institusjonelle mekanismer. Dette kan igjen bidra med å få en bedre forståelse av hvorfor organisatoriske endringer blir tatt, noe som etter min mening også styrker DiMaggio og Powells (1983) rammeverk for mimetisk, tvungen og normativ isomorfi.

### **7.3 Forlag til videre forskning**

Jeg har i denne studien konsentrert meg om å fokusere på å se styringssystemer i kommuner fra et helhetlig perspektiv, der ulike delsystemet studeres mer i detalj. Jeg har basert mine funn på empiri hentet fra rådmenn, økonomisjefer og dokumenter fra de tre kommunene Asker, Røyken og Hurum. Jeg har dermed ikke sett på hvordan kommunestyrene til de tre kommunene tenker om behovet for styringssystemer i nye Asker. Det kunne vært interessant å se det politiske aspektet rundt behov for endringer i kommunenes omgivelser, og hva politikere som sitter i kommunestyret tenker om kommunesituasjonen i årene som kommer. Som en støtte til dette kan det videre være interessant å studere hvordan kommunestyret påvirker organisasjonsendringer i form av krav og behov, og kanskje spesielt se nærmere på hvordan kommunen opererer ved skifte av kommunestyre hvert 4 år, noe som kan tenkes å være en utfordring for rådmann og hans ledergruppe.

Et annet forslag til videre studie er å undersøke hvordan virksomhetsledere og enhetsledere i kommunene ser på endringer av styringssystemene. Også ledere på disse organisatoriske nivåene benytter styringssystemer i stor grad, og kanskje også på litt ulik måte som det rådmenn og økonomisjefer gjør. Det kunne vært interessant å høre hvilke behov disse lederne har for det nye styringssystemet til nye Asker, og om de har noen forslag til hvordan styringssystemet kan benyttes i nye Asker.

Kommunene har i dag et stort lovverk de må forholde seg innenfor. Kommunenes tolkning og forholdelse til loven kan tenkes å kunne gi utslag på designet av styringssystemer. Jeg har sett behovet for å begrense undersøkelser rundt kommunenes anvendelse av kommuneloven grunnet oppgavens omfang, slik at disse i stor grad er ekskludert fra denne forskingen. Det kan argumenteres for å være en svakhet med min undersøkelse, da funn innen tvungen isomorfisme ikke har blitt identifisert i like stor grad som normative og mimetiske. Dette er ikke grunnet at det ikke finnes tvingende mekanismer for hvorfor valg tas inn i nye Asker, men heller grunnet min begrensning for hvilken type empiri jeg har hentet inn. Jeg ser derfor i ettertid at et større fokus på å også undersøke kommunenes forhold til kommuneloven kunne vært et interessant bidrag for å få en enda større forståelse av studiens problemområde og problemstilling.

Til slutt vil jeg nevne at min studie baserer seg på perspektivet før sammenslåingen finner sted, og baserer seg på et grunnlag som har blitt dannet i styringsgruppen til nye Asker fra 2016 frem til 01.05.2019. Jeg ser det som en interessant mulighet å også studere hvordan styringssystemet faktisk fungerte etter driften av kommunen starter opp den 01.01.2020. Det vil alltid være en mulighet for at planleggingen resulterte i systemer som ikke virket tilstrekkelig, slik både Granlund (2003) og Jones (1995) fant i sine studier. Mulighetene er også til stede for at nye endinger finner sted frem til oppstarten av nye Asker fra 01.01.2020, noe en videre studie til denne konteksten kan ha mulighet til å belyse nærmere.

## **Kilder:**

Andersen, S. S., (2013), *Casestudier – Forskningsstrategi, generalisering og forklaring* (2. utgave), Fagbokforlaget

Budding, Tjerk (2015), Public sector management control tools, I Grossi, G., Tagesson, T. (Red.), *Public sector accounting* (Kapittel 12, s. 77-102), Routledge

Burns, J., Scapens, R. W., (2000), Conceptualizing management accounting change: an institutional framework, *Management Accounting Research*, Volume 11, Issue 1, March 2000, s. 3-25

Busch, T., Johnsen, E., Vanebo, J. O. (2014), *Økonomistyring i det offentlige* (4. utgave), Universitetsforlaget

Chenhall, R. H. (2003), Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future, *Accounting, Organizations and Society*, Volume 28, Issues 2–3, February–April 2003, s. 127-168

Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P. G., Røvik, K. A., (2015), *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utgave), Universitetsforlaget

Clegg, S., Kornberger, M., Pitsis, T., (2005). *Managing and Organizations: An Introduction to Theory and Practice*, SAGE

DiMaggio, P. J., Powell, W. W. (1983). The Iron Cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 2 (Apr., 1983), s. 147-160

DiMaggio, P. J., Powell, Walter W. (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (2. utg.), University of Chicago Press

Døving, E., Johnsen, Å., (2005), *Organisasjonsteori på norsk* (3. utgave), Universitetsforlaget

Easterby-Smith, M., Thorpe, R., Jackson, P. R., Jaspersen, L. J., (2018), *Management & Business Research* (6. utgave)

Elvegård, L., Gressetvold, E., Pettersen, I. J., (2013), *Bedriftsledelse – Ulike perspektiver og tilnærminger til ledelse, økonomistyring og samfunnsansvar*, Akademika forlag

Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A., Woll, K., (2014), *Organisasjonsteori*, Cappelen Damm

Ferreira, A., Otley, D., (2009), The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis, *Management Accounting Research*, Volume 20(4), December 2009, s. 263-282

Figur 1., «Tre blir til én», 2018, av Gustavsen, J. H., Hentet fra <https://www.budstikka.no/debatt/nye-asker/kommunesammenslaing/hvem-far-makten-i-nye-asker/s/5-55-67902>

- Granlund, M., (2003), Management accounting system integration in corporate mergers: A case study, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 16 Issue: 2, s.208-243
- Green, S. G., Welsh, M. A., (1988), Cybernetics and Dependence: Reframing the Control Concept, *The Academy of Management Review*, Volume 13(2), April 1988, s. 287-301
- Hatch, M. J., (2004), *Organisasjonsteori – Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*, Abstrakt forlag
- Johannessen, A., Christoffersen, L., Tufte, P. A, (2011), *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (3. utgave), Abstrakt Forlag
- Jones, C. S. (1985), An empirical study of the role of management accounting systems following takeover or merger, *Accounting, Organisations and Society*, Vol. 10, s. 177-200.
- Malmi, T., Brown, D. A., (2008), Management control systems as a package – Opportunities, challenges and research directions, *Management Accounting Research*, Volume 19(4), s. 287-300
- Meyer, J. W., Rowan, B. (1977), Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony, *American Journal of Sociology*, September 1977, s. 340-363
- Moll, J., Burns, J., Major, M (2018), Institutional theory in accounting research, I Hoque Z. (Red.), *Methodological issues on accounting research: Theories and Methods Second edition*, (2. utgave, s. 225-247), Spiramus Press
- Opstad, L., (2013), *Økonomistyring i offentlig sektor* (2. utgave), Gyldendal Akademisk
- Otley, D. (1999), *Performance Management: A Framework For Management Control Systems Research*, *Management Accounting Research* 10(4), s. 363-382
- Otley, D., (2016), The contingency theory of management accounting and control: 1980-2014, *Management Accounting Research*, Vol. 31, s. 45-62
- Scholey, Cam. Schobel, Kurt. (2016), *Peformance measurement for non-profit organizations – the BSC as an approach*, CPA Canada
- Scott, R. W., 2014, *Institutions and organizations – ideas, interests and identities* (4. utgave), SAGE
- Simons, R., (1995), Control in an Age of Empowerment, *Harvard Business Review*, March-April 1995
- Yin, R. K., (2014), *Case Study Research – Design and Methods* (5. utgave), SAGE
- Zoni, L., Dossi A., Morelli, M. (2012), Management accounting system (MAS) change: field evidence, *Asia-Pacific Journal of Accounting and Economics*, April 2012, s. 119-138

## Internettkilder

Statistisk sentralbyrå (SSB). (2018a, 10.03.2019). Kommunefakta Asker, hentet fra <https://www.ssb.no/kommunefakta/asker>

Statistisk sentralbyrå (SSB). (2018b, 10.03.2019). Kommunefakta Røyken, hentet fra <https://www.ssb.no/kommunefakta/royken>

Statistisk sentralbyrå (SSB). (2018c, 10.03.2019). Kommunefakta Hurum, hentet fra <https://www.ssb.no/kommunefakta/hurum>

## Offentlige dokumenter

Asker kommune, (2015), *Ledelse og styring i Asker kommune*, hentet fra: <https://www.asker.kommune.no/contentassets/d0e8ced4ff684546a5006f9d3884a688/virksomhetsstyring.pdf>

Asker kommune, (2016), *Handlingsprogram 2017-2020*, hentet fra [https://www.asker.kommune.no/globalassets/samfunnsutvikling/strategiske-planer/vedtatt\\_handlingsprogram\\_2017-2020.pdf](https://www.asker.kommune.no/globalassets/samfunnsutvikling/strategiske-planer/vedtatt_handlingsprogram_2017-2020.pdf)

Asker kommune, (2018), *Handlingsprogram 2019-2020*, hentet fra <https://www.asker.kommune.no/contentassets/25efab3af4954c5ea4955bc2be8acd33/handlingsprogram-2019-2022---vedtatt-11-desember-2018.pdf>

Hurum kommune, (2017), *Årsbudsjett 2018 Økonomi- og handlingsplan 2018-2021*, <https://www.hurum.kommune.no/globalassets/politikk-og-innsyn/arsbudsjett-og-okonomiplan/radmansens-forslag-arsbudsjett-og-okonomiplan-2018-2021.pdf>

Hurum kommune, (2018), *Årsbudsjett 2019 Økonomi- og handlingsplan 2019-2022*, hentet fra <https://www.hurum.kommune.no/globalassets/politikk-og-innsyn/okonomi-og-handlingsplan-2019-2022---radmansens-forslag.pdf>

Hurum, Røyken og Asker kommune, (2016), *Intensjonsavtale om sammenslåing av kommunene*, hentet fra <https://www.asker.kommune.no/globalassets/nye-asker-kommune/dokumenter/signert-intensjonsavtale.pdf>

Røyken kommune, (2017), *Budsjett 2018 – Økonomi- og handlingsplan 2018-2021*, hentet fra: <https://www.royken.kommune.no/globalassets/dokumenter/administrasjon/endelig-vedtatt-okonomi--og-handlingsplan-2018-2021.pdf>

Røyken kommune, (2018), *Budsjett 2019 – Økonomi- og handlingsplan 2019-2022*, hentet fra: <https://www.royken.kommune.no/contentassets/9e25b8807a684b278f5881458211487e/vedtatt-okonomi-og-handlingsplan-2019-2022-endelig-pdf.pdf>



## **Oversikt over interne dokumenter til empiri:**

Hurum kommune (2017b), *Introduksjon til virksomhetsstyring i Hurum kommune*

Hurum kommune (2017c), *Økonomireglement*

Røyken kommune (2017a), *Administrativt delegasjonsreglement for Røyken kommune*

Styringsgruppen til nye Asker, (2018a), *Virksomhetsstyring i nye Asker kommune – utkast pr. 6. desember 2018*

Styringsgruppen til nye Asker, (2018b), *nye Asker kommune tuftes på FNs bærekraftsmål*

Styringsgruppen til nye Asker, (2018c), *Harmonisering av velferdsordninger i nye Asker kommune – grunnlagsdokument for Handlingsprogram 2020-2023*

Styringsgruppen til nye Asker, (2019a), *Virksomhetsstyring - oppgaveportefølje*

Styringsgruppen til nye Asker, (2019b), *Grunnlagsdokument – nye Asker kommune*

# Vedlegg

## Intervjuguide økonomisjefer

### Økonomistyring i \_\_\_\_\_ kommune i dag

Kan du fortelle litt hvordan \_\_\_\_\_ praktiserer sin økonomistyring i dag?

Hvilken rolle har budsjett og regnskap i styringen av \_\_\_\_\_ kommune? Er det noen utfordringer dere møter på, eller har møtt på, ved bruk av finansielle systemer i økonomistyringen?

Styrer dere mest på finansielle systemer som regnskap og budsjett, eller benytter dere også andre former for systemer som for eksempel et mer balansert styringssystem?

- Dersom dere styrer på et mer balansert system; hvilke andre faktorer styrer og/eller måler dere på?

Hvordan foregår rapporteringsprosessene i deres økonomistyringssystem?

Hvordan foregår oppfølgingsprosessene?

Er det noen utfordringer dere møter på i dag som deres nåværende styringssystem ikke klarer å måle og styre presist eller i akseptabel grad?

- Dersom dette finnes; Har dere planlagt forbedringstiltak for å forbedre styringssystemet? Evt. Hvilke?

### Prosess ved å velge og selektere deler til nytt styringssystem for Asker kommune

Baseres det nye systemet på et av de tidligere styringssystemene i de nåværende kommunene, eller starter dere fra grunn av ved konstruksjon og design av det nye styringssystemet?

Får/har alle de tre kommunene, (Asker, Hurum og Røyken), like stor påvirkningskraft når det kommer til bestemmelser, dekning av behov samt beslutningsmakt når det kommer til valg av deler til nytt styringssystem?

Har det oppstått noen utfordringer/konflikter hittil i sammenslåingsprosessen rundt de ulike kommunenes ønsker og behov for/i det nye styringssystemet?

Er det planlagt noen større endringer, evt. noen større forbedringer for hvordan økonomistyringen brukes i de tre kommunene i dag (på generelt grunnlag)?

Er det noen faktorer eller mål som er spesielt viktige for \_\_\_\_\_ kommune (sett i forhold til de to andre kommunene)? Finnes det noen kultur- eller verdiforskjeller mellom de tre kommunene når det kommer til hvordan styringssystemene brukes?

Hvilken rolle har dere i økonomiavdelingen i \_\_\_\_\_ kommune til å kunne påvirke utfallet på designet av det nye styringssystemet?

Er det noe dere i \_\_\_\_\_ kommune gjør spesielt godt mtp. måten dere praktiserer deres økonomistyringssystemer på sett i forhold til de to andre kommunene?

### Tilleggsspørsmål

Jeg har sett på økonomiplaner og andre relevante dokumenter som ligger tilgjengelig på kommunenes nettsider. Har du noen andre dokumenter for hvordan økonomistyring foregår i \_\_\_\_\_ kommune i dag?

## **Intervjuguide rådmenn i Røyen og Hurum**

Baseres det nye systemet på et av de tidligere styringssystemene i de nåværende kommunene, eller starter dere fra grunn av ved konstruksjon og design av det nye styringssystemet?

Hvordan foregår prosessen med sammenslåingen av kommunene og deres økonomi- og styringssystemer? Er det noen utfordringer dere jobber med å løse per i dag?

Har alle de tre kommunene, (Asker, Hurum og Røyken), like stor påvirkningskraft når det kommer til bestemmelser, dekning av behov samt beslutningsmakt når det kommer til valg av deler til nytt styringssystem?

Har det oppstått noen utfordringer/konflikter hittil i sammenslåingsprosessen rundt de ulike kommunenes ønsker og behov for det nye styringssystemet?

Er det planlagt noen større endringer, evt. noen større forbedringer for hvordan økonomistyringen brukes i de tre kommunene i dag?

Er det noen nye utfordringer som vil oppstå ved å bli en større kommune? Kan evt. Noen av utfordringene løses ved bruk av et styringssystem?

Er det noen faktorer eller mål som er spesielt viktige for \_\_\_\_\_ kommune (sett i forhold til de to andre kommunene)?

Hvilken rolle/mulighet får de ansatte i økonomiavdelingene til å komme med ønsker, behov og meninger rundt konstruksjonen av nytt styringssystem og nye økonomifunksjoner?

Finnes det noen kultur/verdi -forskjeller mellom de tre kommunene når det kommer til hvordan styringssystemene brukes?

Er det noe dere i \_\_\_\_\_ kommune gjør spesielt godt mtp. måten dere praktiserer deres økonomistyringssystemer på sett i forhold til de to andre kommunene?

Hvordan vil du oppsummere sammenslåingsprosessen rundt økonomifuksjonene hittil? Har prosessene vært utfordrende på noen måte? Hva har fungert godt?

### **Tilleggsspørsmål**

Jeg har sett på økonomiplaner og andre relevante dokumenter som ligger tilgjengelig på kommunenes nettsider. Har du noen andre dokumenter for hvordan økonomistyring foregår i \_\_\_\_\_ kommune i dag?

## **Intervjuguide rådmann i Asker**

Baseres det nye systemet på et av de tidligere styringssystemene i de nåværende kommunene, eller starter dere fra grunn av ved konstruksjon og design av det nye styringssystemet?

Får/har alle de tre kommunene, (Asker, Hurum og Røyken), like stor påvirkningskraft når det kommer til bestemmelser, dekning av behov samt beslutningsmakt når det kommer til valg av deler til nytt styringssystem?

Har det oppstått noen utfordringer hittil i sammenslåingsprosessen rundt de ulike kommunenes ønsker og behov rundt det nye styringssystemet?

Er det noe dere i Asker kommune gjør spesielt godt i dag (eventuelle noen større ulikheter) mtp. måten dere praktiserer deres økonomistyringssystemer på sett i forhold til de to andre kommunene?

Er det noe dere i Asker har sett har fungert godt når det kommer til hvordan de to andre kommunene styrer i dag, og som dere føler kan implementeres inn i det nye styringssystemet?

Er det planlagt noen større endringer, evt. noen større forbedringer for hvordan økonomistyringen brukes i de tre kommunene i dag?

Så vidt jeg har forstått, så har Asker kommune hatt god kvalitet på tjenestene dere leverer. Hvordan tenker du at dere skal kunne opprettholde tjenestekvaliteten også i den nye kommunen, så som dere slår dere sammen med de to andre kommunene?

Tror du det kan være noen utfordringer med å få til en felles «kostnadskultur» i den nye kommunen? Tror du dette igjen kan gå ut over tjenestekvaliteten?

Ser du noen problemer eller utfordringer ved å bli en såpass mye større kommune?

Hva med utfordringer (ved å bli til en felles kommune) knyttet til den økonomiske stillingen de tre kommunene har i dag, som kan sies å være noe ulik?

### **Tilleggsspørsmål**

Jeg har sett på økonomiplaner og andre relevante dokumenter som ligger tilgjengelig på kommunenes nettsider. Har du noen andre dokumenter for hvordan økonomistyring foregår både i Asker og Nye Asker kommune?