

ADMINISTRATIV NYDANNELSE  
I ET  
STERKT STRUKTURERT SYSTEM

EN STUDIE AV FYLKESKOMMUNAL TILTAKSORGANISERING I TROMS

FRA 1974 TIL 1981

AV

KJELL ARNE RØVIK

HOVEDFAGSOPPGAVE I SAMFUNNSVITENSKAP

ISV

UNIVERSITETET I TROMSØ

VÅREN 1982

FORORD.

Valg av tema for denne oppgaven; organisasjonsendring i et distriktspolitisk organ, avspeiler mine to faglige hovedorienteringer i studietiden. For det første en opptatthet av regionalpolitiske problemstillinger med spesiell vekt på tiltaksarbeid/tiltaksorganisering som ny distriktspolitisk strategi. For det andre en teoretisk orientering mot det som er blitt kalt et organisasjonsteoretisk perspektiv på offentlig politikk. Hva var da mer naturlig når tema og emne skulle velges - enn å forsøke å la disse mine faglige hovedinteresser "smelte sammen".

Selv om jeg alene står ansvarlig for dette produktet, har jeg likevel hatt stor nytte av et tett og fint faglig miljø rundt forskningsgruppen for Samfunnsplanlegging og Lokalsamfunnsforskning. Mange skal takkes. Tom Christensen har foruten å være myndig og god veileder, også vært en faglig inspirasjonskilde i flere år. Min studiekamerat og faglige parhest, Trond Larsen, fortjener også takk for utallige nyttige samtaler og samarbeidsprosjekt av både faglig og ikke-faglig karakter. Av samme grunn skal også "Austad-gruppa" takkes: Synnøve Jensen, Pål Markussen, Jan Abel Olsen, Jan Einar Reiersen og Svein Erik Bersås (som forøvrig har gitt spesielt mange og gode råd og vink undervegs).

Helge O. Larsen, Nils Aarsæther, Svein Erik Bersås, Bjørn Hersoug og Jan Einar Reiersen har alle lest deler av oppgaven og fortjener således stor takk.

Til slutt en takk til min mor og far som har støttet meg på ulike vis i studietiden - og til Heidi som har vært tålmodig og overbærende når selv de minste huslige detaljer er blitt underkastet dyptpløyende organisasjonsteoretisk analyse.

Tromsø i januar 1982

Kjell Arne Røvik

## INNHOLDSFORTEGNELSE.

<u>Kapittel 1.</u> Organisasjon og endring.	1
1.1. Om tema, emne og problemstilling	1
1.1.1. Et grunnperspektiv på organisering	3
1.1.2. Organisasjonsendring i et strømningsperspektiv	7
1.2. Teorier om organisasjonsendring	9
1.2.1. Organisasjonsendring ved søking etter tilfredsstillende løsninger	9
1.2.2. Organisasjonsendring ved rutinemessig, kontinuerlig tilpasning	10
1.3. Hvorfor endring ofte vanskeligjøres	11
1.3.1. Segmentering versus endringskapasitet	11
1.3.2. Aktiv eller passiv utestenging?	12
1.3.2.1. Byråpatologiske forklaringer	13
1.3.2.1.1. Læringsproblemer	13
1.3.2.1.2. Løsninger på jakt etter problemer	14
1.3.2.1.3. En organisasjonsprosess - regelmodell	16
1.3.2.2. Aktiv avvisning av endringsforslaget	17
1.3.2.2.1. En rasjonall modell	20
1.4. Videre disposisjon	21
<u>Kapittel 2.</u> Utbyggingsavdelingen - et sterkt strukturert system?	22
2.0. Innledning	22
2.1. Utbyggingsavdelingens formelle organisasjon	25
2.1.1. Den historiske bakgrunnen for Utbyggingsavdelingen	25
2.1.1.1. Planlegging etter Byggingenloven av 1924	25
2.1.1.2. Oversiktsplanleggingen	26
2.1.1.3. Områdeplanleggingen	27
2.1.1.4. Heibergkomiteen og Byggingenloven av 1965: Bakgrunnen for Fylkesmennenes Utbyggingsavdelinger	27
2.1.2. Organisering av Utbyggingsavdelingen i Troms	30

2.1.2.1.	Horisontal formell organisering	30
2.1.2.2.	Vertikal formell organisering	31
2.2.	Oppgaver i Utbyggingsavdelingen	33
2.2.1.	De enkelte seksjoners oppgaver	33
2.2.2.	Kontroll, kunnskapsleveranse og økonomiske fordelinger	35
2.3.	Profesjonsinnslaget i Utbyggingavdelingen	36
2.4.	Saksbehandling i Utbyggingsavdelingen	40
2.4.1.	Saksruter	40
2.4.1.1.	Samordning på tvers av seksjonsgrensene	42
2.4.1.2.	Seksjonsinterne saksruter	46
2.4.1.2.1.	Organisering i de enkelte seksjoner	47
2.4.2.	Saksfiltrering: innslaget av kontroll i saksbehandlingen	50
2.5.	Strukturering av kontakt med klientene	53
2.5.2.	Organisering av kontakt mellom de enkelte seksjoner og klientene	54
2.5.3.	Oppsummering	58
2.6.	Oppsummering og konklusjoner	59
 <u>Kapittel 3. En administrativ nyskapning: Interkommunale tiltakskontor</u>		62
3.0.	Innledning	62
3.1.	Bakgrunnen for opprettingen av de interkommunale tiltakskontorene	63
3.1.1.	Historisk kontekst: Ideen om tiltaksorganisering som alternativ distriktpolitisk organisasjon	64
3.1.2.	Fylkesplanprosessen: Kravkanal og beslutningsmulighet	67
3.1.3.	Ny beslutningsmulighet og framsetting av reorganiseringsforslag	68
3.1.3.1.	Utbyggingsavdelingens utredning av reorganiseringsforslaget; møte "nye" problemstillinger med "gamle" løsninger	70
3.1.4.	Tredje beslutningsmulighet: Ny framsetting av reorganiseringsforslag	73
3.1.4.1.	Utbyggingsavdelingens respons: frakopling som strategi	74
3.2.	Organisering av kontorene: Frakopling eller inkorporering?	77

3.2.1.	De interkommunale kontorenes finansiering, styringsform og lokalisering	79
3.2.2.	Utbyggingsavdelingens forslag til instruks for de interkommunale tiltaks-konsulentene	80
3.3.	Hvordan fungerte de interkommunale tiltakskontorene i praksis?	84
3.3.1.	Saksruter	85
3.3.2.	Sakstyper	86
3.3.3.	Utbyggingsavdelingen - tiltakskontorene: en problematisk relasjon	87
<u>Kapittel 4.</u>	To "hendelser": Oppretting av kommunale tiltaksstillinger og nedlegging av de interkommunale tiltakskontorene	92
4.1.0.	En skjernet søkeprosess	94
4.1.1.	Utformingen av et ekstraordinært tiltak overfor de svakeste av de seks	97
4.1.2.	Hvorfor søkte Utbyggingsavdelingen nye løsninger?	100
4.2.	Organisering og implementeringen av den kommunale tiltaksløsningen	102
4.3.	Nedleggingen av de interkommunale tiltakskontorene	107
4.3.1.	Om koplingen av Interkommunale tiltaks-kontor og kommunale utbyggingskonsulenter som alternative løsninger	107
4.3.2.	Om et "nedleggingsmøte" og forberedelsene til dette	109
4.3.3.	Nedleggingen gjennomføres	112
<u>Kapittel 5.</u>	Endring versus stabilitet: Den nye tiltaksløsningens inkorporering i utbyggingsavdelingen og kommunene	117
5.0.	Oppsummering og innledning	117
5.1.	Inkorporering i Utbyggingsavdelingen - en utfordring til den interne struktureringen	120
5.1.1.	Fylkeskoordinatoren; pedagog, animatør og samordner	120
5.1.2.	Den problematiske inkorporeringen	122
5.1.2.1.	Fylkeskoordinatorens kontakter	123
5.1.2.2.	Fylkeskoordinatorens oppgaver	124
5.1.2.3.	Om hvorfor Koordinatoren ble pedagog, men ikke samordner	125
5.1.4.	Seksjonsintern prioritering av de seks svake?	128

5.1.4.1. Vridning av Økonomiseksjonen?	129
5.1.4.2. Vridning av Arealseksjonen?	129
5.1.4.3. Vridning av Kommunalseksjonen?	130
5.1.4.4. Vridning av Spesialseksjonen?	132
5.1.4.5. Oppsummering og konklusjoner	132
5.2. Tiltakskonsulentenes inkorporering i kommunene	134
5.2.1. Innledning	134
5.2.2. Konsulentenes utbyggings/næringsoppgaver	134
5.2.3. Rutineoppgaver	136
5.2.4. Forholdet til etatene	137
<u>Kapittel 6. Avslutning</u>	139
6.1. Oppsummering	139
6.2. Aktivt eller passivt vedlikehold?	142
6.3. Konsekvenser for tiltaksorganisering?	143
Vedlegg 1.	146
Vedlegg 2.	161
Vedlegg 3.	162
Vedlegg 4.	163
Vedlegg 5.	165
Vedlegg 6.	167
Vedlegg 7.	168
Vedlegg 8.	170
Vedlegg 9.	173
Vedlegg 10.	174
Litteratur	

## KAPITTEL 1: ORGANISASJON OG ENDRING.

### 1.1. Om tema, emne og problemstilling.

Tema for denne oppgaven er organisasjon og endring. I mange analyser av offentlig politikk blir det pekt på et generelt misforhold mellom på den ene side - det politiske/administrative styringsverkets problemløsningskapasitet - og på den annen side - de aktuelle problemer i samfunnet som trenger offentlige løsninger. Det tegnes ofte et bilde av et styringsverk som i utgangspunktet er organisert rundt et utvalg av problemer, løsninger og deltakere, og som i tillegg bare i begrenset grad evner å tilpasse struktur og løsninger til forandringer i samfunnet (Dahl og Lindblom 1976, Kaufmann 1976, Nelson og Yates 1978, Gross, Giacuinta, Bernstein 1971).

Fokus i denne oppgaven vil generelt være på faktorer som bidrar til å komplisere endring og tilpasning i offentlige forvaltningsorganisasjoner. Slike komplikasjoner kommer til uttrykk f.eks. ved at organisasjonen ignorerer pålegg om endring, evt. at endringsprosessene tar uforutsette, ikke planlagte veier. (March J.G. 1980:4).

Oppgavens tema vil bli belyst gjennom en studie av Utbyggingsavdelingen i Troms fylkeskommunes administrasjon. Vi skal se hvordan avdelingen reagerer på krav fra fylkes- og kommunepolitikere om en mer aktiv utbyggingspolitikk overfor de næringsmessig svakeste områdene i fylket. Prosessen vi skal undersøke strekker seg fra 1974 til 1981. Den innledes med at Utbyggingsavdelingen fra politisk hold blir kritisert for å være for passiv overfor næringsmessig svake kommuner. Samtidig oppnås det politisk støtte for radikale endringer i fylkets utbyggingspolitikk - hvor de hyppigst nevnte løsningsforslagene er reorganisering av Utbyggingsavdelingen og oppretting av nye organer som skulle fungere som "innovasjonssentraler" overfor næringsmessig marginale områder. Utbyggingsavdelingen er det utredende og iverksettende organ for de nye løsninger.

Vi skal ta utgangspunkt i prosessen som fører til at kravene kommer på avdelingens dagsorden, for så å vise hvordan disse prosesseres og til slutt nedfeller seg i konkrete organisatoriske løsninger, dvs. beslutningsutfall. Vi skal allerede nå røpe at endringsprosessen kompliseres undervegs, dvs. den tar retninger som politikerne ikke har instruert eller forutsett.

En slik komplikasjon er at avdelingen i ettertid vanskelig kan sies å ha reorganisert for selv å bli mer aktiv overfor de næringsmessig svakeste kommunene. En annen komplikasjon er at fylkespolitikernes løsning - interkommunale tiltakskontor, etter en tid ble lagt ned. Den ble erstattet av en løsning som var utmeislet av Utbyggingsavdelingen, nemlig kommunale tiltaks/utbyggingskonsulenter. Dette er en løsning som vi senere skal se er vesentlig forskjellig fra fylkespolitikernes opprinnelige forslag.

Vekten i oppgaven vil altså bli lagt på å vise hvordan - og forklare hvorfor Utbyggingsavdelingen bare i begrenset grad responderer på politikernes krav og endrer utbyggingspolitikken overfor de næringsmessig svakeste områdene. Vår innfallsvinkel for å forklare prosessen vil være å ta utgangspunkt i avdelingens eksisterende organisasjonsstruktur: Et stadig tilbakevendende spørsmål i framstillingen vil være følgende: I hvilken utstrekning - evt. på hvilken måte legger avdelingens organisasjonsstruktur føringer på ledelsens og de ansattes vilje, evner og muligheter for tilpasning til de eksterne krav som danner opptakten til prosessen? Lot de foreslåtte tiltak seg umiddelbart innpasse i den eksisterende organiseringen, eller betinget de kanskje interne omorganiseringer, f.eks. omdisponeringer av ressurser, omlegging av saksruter, inntak av ny ekspertise etc.?

Disse problemstillinger betinger at vi gjennom framstillingen er istand til å reflektere samspill og spenninger mellom endringsprosessene og de stabile, strukturelle trekk ved Utbyggingsavdelingen. Men for å kunne gjøre dette, vil det være nødvendig med en teoretisk avklaring av begrepene organisasjonsstruktur og organisasjonsendring - en avklaring som først og fremst skal gi retning til vår senere empiriske analyse. Dette vil bli gjort i del 1.1.1, og da med utgangspunkt i det som er



blitt kalt strømningsperspektivet på organisasjon.

Men selv om vi kanskje kan påvise at de foreslåtte tiltak ville komme til å støte an mot den eksisterende organiseringen av fylkets utbyggingspolitikk, så vil ikke dette være tilstrekkelig for å forklare utfallet av prosessen. Vi må gå videre, og spørre hvorfor de nødvendige tilpasninger av avdelingens organisasjon ikke ble foretatt. Med utgangspunkt i våre utlegninger om forholdet mellom organisasjonsstruktur- og endringsskapasitet skal vi så i del 1.3 presentere to alternative forklaringer. Den første forklaringen tar utgangspunkt i at struktur kan gjøre ansatte "blind" for alternative problemer, løsninger og deltakere. I dette perspektivet er utestenging av nye tiltak og manglende tilpasning ikke intendert av ansatte i avdelingen. Det er heller et resultat av at organisasjonsstruktur og profesjonelle normer legger føringer på oppmerksomhetsrettingen. I del 1.3.2.1 skal vi med utgangspunkt i nyere litteratur kort drøfte hvordan slike organisasjonspatologier kan tenkes å oppstå.

En annen forklaring kan være at de ansatte i avdelingen - av ulike grunner - kan ha interesse i å bevare og beskytte en bestemt strukturering av avdelingen overfor krav om endringer. I dette perspektivet framstår manglende tilpasning som resultat av intensjoner og rasjonelle beslutninger om å bevare status quo. Under del 1.3.2.2 skal vi diskutere allment hvilke faktorer som kan tenkes å bidra til at det knyttes interesser til det å bevare en bestemt organisasjonsstruktur.

Vi skal til slutt i dette kapitlet summere opp disse to forklaringene med referanse til to beslutningsteoretiske modeller, en organisasjonsprosess/regelmodell - og en rasjonell modell - og så vise hvilke ulike fortolkingsmuligheter dette gir for "vår" prosess.

#### 1.1.1. Et grunnperspektiv på organisasjon.

I denne framstillingen vil vi oppfatte en organisasjon (og dermed også Utbyggingsavdelingen) som bestående av fire elementer - eller strømmer; problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter (March og Olsen 1976). Å organisere vil si å fast-

legge en eller annen form for regulering av innholdet i strømmene og koplingene mellom dem. Dette kan f.eks. innebære at bare deltakere med bestemte karakteristika knyttes til bestemte beslutningsmuligheter og at det finnes mer eller mindre klare grenser for hvilke problemer og løsninger som kan bringes på dagsorden. (Cohen, March og Olsen 1976).

Reguleringenes styrke mht. strømmenes innhold og koplingene mellom dem - kan variere. Svak regulering, eller strukturering, innebærer at det i liten grad på forhånd er klart hvem som skal delta med hvilke problemer og løsninger. Et anarki er en situasjon hvor i prinsippet alle kan delta med alle mulige problem og samtidig kaste inn de løsninger man måtte ønske. Det vil være vanskelig på forhånd å spå om utfallet, eller resultatet, av lite strukturerte beslutningssituasjoner. Lav grad av strukturering åpner nemlig for at mer kontekstuelle forhold vil være avgjørende for hvilke deltakere som aktiviseres (aktiviseringsprosessen) og hvilke problemer og løsninger som defineres som relevant å ta i betraktning (defineringsprosessen). Slike kontekstuelle forhold kan f.eks. være deltakernes oppmerksomhetsretting; finnes det f.eks. alternative beslutningsmuligheter som er mer attraktive å delta i, på hvilke tidspunkt dukker det opp muligheter for å fatte beslutninger, og hvilke konstellasjoner av problemer, løsninger og deltakere som finnes på dette tidspunkt. (Weiner 1976). For å forstå utfallet i beslutningsprosesser med løs strukturering av strømmene, blir det derfor viktig å skaffe seg nøyaktig innsikt i hvordan aktiviserings- og defineringsprosessene har forløpt.

Sterk regulering betyr at organisasjonsstrukturen legger klare føringer på innholdet i - og koplingene av strømmene. For å beskrive organisasjonsstrukturen brukes ofte to begreper, beslutningsstruktur og aksess-struktur. Beslutningsstrukturen virker regulerende på strømmene av deltakere, mens aksessstrukturen virker til å filtrere problem- og løsningsstrømmene.

En sterk regulering gjennom aksess- og beslutningsstrukturene gir lite spillerom for alternativ deltakelse og alternative problemer og løsninger. Deltakelsesrettighetene er mer eller mindre fastlagt. Dagsorden vil også være klar og vanskelig

fravikelig i og med at et utvalg problemer tas opp og tenkes løst eller behandlet på bestemte måter.

Flere forhold bidrar til å strukturere, eller som det også ofte uttrykkes: segmentere - strømmene i en organisasjon. Vi kan skille mellom bevisst og mer ubevisst strukturering/segmentering.

Bevisst styring med innhold og sammenkopling av strømmene skjer f.eks. gjennom utmeisling av klare målsettinger, gjennom utforming av klare stillingsinstruksjoner, ved fastlegging av rutinisert møtevirksomhet, ved fastlegging av dagsorden og ved spesifisering av saksbehandlingsprosedyrer. (Egeberg 1981:11).

Men det kan også tenkes en mer skjult, ikke planlagt strukturering av strømmene som i praksis innebærer segmentering: For det første vil det ofte i organisasjoner som ikke i utgangspunktet er sterkt strukturert, etterhvert utkrystallisere seg en rekke mer eller mindre uformelle, men dog operative - rutiner og standarder som i praksis virker innsnevrende og utvelgende på det mulige spektret av problemer, løsninger og deltakere organisasjonen står overfor. Årsakene til at slike uformelle operative rutiner og regler utkrystalliserer seg kan f.eks. være at deltakere (ansatte) "dyrker" tidligere suksessrike strategier og samtidig dreier oppmerksomheten bort fra områder hvor man ikke har gjort lykke (March 1980:op.cit), eller det kan være makelighet; man gjør det man finner mest hensiktsmessig ut fra hensynet til egen begrenset arbeidskapasitet. Sannsynligvis er det slike observasjoner som ligger bak formuleringen som senere er blitt kalt Greshams Lov. March og Simon (1958:185) uttrykker det slik:

"Daily routine drives out planning. Stated less cryptically, we predict that when an individual is faced with both highly programmed and highly unprogrammed tasks, the former tend to take precedence over the latter even in the absence of strong over all-time pressure".

Dette innebærer altså en predikering av at organisasjoner beveger seg mot stadig sterkere grad av strukturering/segmentering - og at dette så kan komme til å bli en tvangstrøye i forhold til kravet om responsivitet og fleksibilitet overfor om-

givelserne. (Strand 1979; 72-77, Friedman:(1976) J. s.(171-190). Mydske (1978) har fremholdt at nettopp Gresham's lov sannsynligvis illustrerer en utvikling i Utbyggingsavdelingene i Norge fra 1965 og fram til idag - en utvikling mot stadig sterkere strukturering og rutinisering.

For det andre vil de ulike profesjoners innslag i organisasjonen, med sine ulike innsikter, ferdigheter og virkelighetsmodeller ofte bidra til at oppmerksomheten dreies mot bestemte problem, løsninger og deltakere og på denne måten utgjøre en slags skjult strukturerende faktor (Egeberg 1981, Mydske 1974 og 1978, Kristensen,O:1981). Vi skal senere se at dette resonementet har stor verdi når det gjelder å forklare måten Utbyggingsavdelingen behandler krav om nye tiltak.

Segmentering og strukturering vil; som det fremgår av det ovenstående, bli brukt som synonyme begreper - og da som en samlebetegnelse på alle prosesser og faktorer som bevirker regulering av strømmenes innhold og koplingene mellom dem.

I vår empiriske analyse skal vi i kapittel 2 forsøke å identifisere hvilke strukturerende/segmenterende elementer som gjør seg gjeldende i Utbyggingsavdelingen. Vi skal se på formell organisasjon (høyde, dvs. antall autoritetsnivå - og bredde, dvs. antall horisontale enheter) videre hvilke rutiner som gjelder for saksbehandling, hvilke klienter man orienterer seg imot, hvilke profesjoner som er representert i avdelingen, og hvor disse befinner seg osv. Dette skal vi gjøre fordi vi antar at graden og typen av segmentering vil være avgjørende for avdelingens evne, vilje og mulighet til å tilpasse seg de forslag til endringer som fylkespolitikerne stiller.

Egeberg (1981:op.cit) har en god billedlig beskrivelse av organisasjonsstruktur som...

"..vanngrøfter som kan være mer eller mindre klart oppgatte eller mer eller mindre dype. Dersom de er dype, vil vannet (prosessen) følge grøftene. Dersom grøftene er grunne og uklare, vil vannet lett ta uforutsigbare veier".

For å holde oss til dette billedspråket, så skal vi nå inn på

spørsmål om muligheter og begrensninger ved det å skulle grave nye grøfter og dermed lede vannet andre veier; med andre ord, organisasjonsendring. Vi skal først avklare hva vi legger i begrepet organisasjonsendring på bakgrunn av det strømningsperspektivet på organisasjon som vi her har presentert. Dette skal vi trekke med oss senere i den empiriske analysen.

### 1.1.2. Organisasjonsendring i et strømningsperspektiv.

Generelt kan vi tenke oss at endring i organisasjoner skjer ved at innholdet i de enkelte strømmene forandres og/eller ved at koplingene mellom dem forandres (Olsen J.P. 1978: s. 78-90).

Innholdet i strømmene kan forandres på flere måter:

Deltakere: Deltakerrettigheter kan utvides eller innskrenkes. Vanligvis tenker man her på regulering av enkeltpersoners adgang til bestemte beslutningssituasjoner. Men vi kan også tenke oss at det går på nye organisasjoners adgang til etablerte organisasjoners domener. Vi skal senere vise et eksempel på dette. Det dreier seg om Utbyggingsavdelingen som blir stilt overfor kravet om å innpasse et nytt organ, inter-kommunale tiltakskontor, i den etablerte utbyggingspolitikken i fylket.

Problemer: Organisasjoner kan rette oppmerksomheten mot nye problemer, eller innskrenke den til å gjelde et fåtall, som f.eks. ved spesialisering.

Løsninger: Organisasjoner kan utvide sitt repertoar av løsninger, ved å adoptere nye, som gjennom forbildehenting (Sharkansky 1970; s. 86-106) og/eller ved å forbedre gamle (Hernes 1980 s. 501-531).

I tillegg til å endre innholdet i strømmene, kan endring også skje ved dekopling og/eller ved omkopling av strømmene. Egeberg (1981:op.cit) snakker i denne forbindelse om å desorganisere som det å dekoppe slik at strømmene kan flyte sammen igjen uten hindringer - og om reorganisere som det å dekoppe strømmene for så å kople dem sammen igjen på nye måter. I praksis foretar organisasjoner omkoplinger ved å endre selve organisasjonskjelettet (formell organisasjon), ved etablering av nye, evt. omlegging av gamle saksbehandlingsregler, ved omlegging av ru-

tinisert møtevirksomhet - eller ved fasttømming, evt. slakking på organisasjonens mål (Olsen 1978:op.cit).

Mest gjennomgripende vil endring av formell organisasjon være. Det kan f.eks. innebære oppretting av nye, evt. nedlegging av eksisterende enheter innenfor organisasjonen. Slike større reorganiseringer er ofte uttrykk for at organisasjonen står overfor dramatiske endringer i de omgivelser man retter seg inn i mot (Kaufmann 1976:op.cit , Levine C. 1978 s. 316-325).

De mest vanlige omkoplinger av strømmene skjer imidlertid med utgangspunkt i organisasjonens saksbehandlingsrutiner: nye saksruter kan etableres, evt. at gamle legges om. Man kan f.eks. formalisere og utvide saksruter slik at hver sak, eller kanskje bare saker med bestemte kjennetegn skal innom et visst antall saksbehandlere for uttalelser, innsyn etc. Hensikten kan være å minske muligheten for tilfeldigheter og samtidig sikre kontinuerlig samordning og informasjonsflyt mellom ulike deler av organisasjonen. Saksruter kan også kortes inn, som f.eks. når utvalgte saker løses av utvalgte saksbehandlere eller subenheter og hvor andre deler av organisasjonen koples fra. Dette kan vi kalle spesialisering. Hensikten med en omkopling i retning av spesialisering kan være å frigjøre arbeidskapasitet i toppen av organisasjonen og dermed øke effektiviteten.

En annen måte å omorganisere på, er å rangere strømmene ut fra et eller flere kriterier på en slik måte at jo høyere rang de enkelte problem, løsninger og deltakere har, jo flere beslutningsmuligheter gis det adgang til (Cohen, March og Olsen 1976: op.cit, Egeberg 1981:op.cit). I slike tilfeller snakker vi om hierarkisering.

Det vil gå fram av de påfølgende kapitler at Utbyggingsavdelingen bl.a. blir stilt overfor krav om å bygge inn en prioritering av de næringsmessig svakeste kommunene i fylket i sin daglige saksbehandling. Vi skal vise at dette nødvendigvis må medføre omkoplinger av allerede etablerte og tette koplinger mellom strømmene - og at innholdet i kravet om endring dermed er en utfordring til den etablerte aksess - og beslutningsstruktur.

## 1.2. Teorier om organisasjonsendring.

Før vi går løs på komplikasjonene, skal vi først kort skissere to ulike hovedressonnementer om hvordan normale tilpasnings/ endringsprosesser kan tenkes å forløpe. For det er et faktum at selv om mange organisasjoner ofte stivner i forhold til endringstempoet i omgivelsene, så klarer kanskje de aller fleste å tilpasse seg. En annen grunn til at vi nå går inn på disse resonnementer her, er at teorier om endring og teorier om endringskomplikasjoner ofte (naturligvis) er så innevevd i hverandre at de verken kan eller bør behandles atskilt. Ved å forstå hvordan "normale" endringsprosesser utløses og forløper, kan man kanskje lettere - som i vårt tilfelle - forstå hvorfor noen prosesser blokkeres - eller vrides.

### 1.2.1. Organisasjonsendring ved søking etter tilfredsstillende løsninger.-----

Simon & March (1958:op.cit) prøver i boken "Organizations" å utmeisle en generell teori om endring i organisasjoner på grunnlag av empirisk materiale hentet fra studier av ulike bedriftsorganisasjoners tilpasninger til endringer i markedet. Deres utlegninger har på flere måter karakter av å være polemikk mot oppfatninger innenfor tradisjonell mikroøkonomisk vitenskap om hvordan bedrifter tilpasser seg markedsendringer. I mikroøkonomisk teori har utgangspunktet for omstillingsanalyser ofte vært forestillingen om prisfast tilpasning. Prisene på innsatsfaktorer og ferdige produkter blir sett på som varierende, men dog upåvirkelige for den enkelte bedrift. Disse gitte parametre må så bedriften tilpasse seg.<sup>1)</sup>

Simon & March nærmer seg problemet ut fra et psykologisk/atferdsvitenskapelig grunnlag. De vektlegger at organisatoriske løsninger på problem framkommer ved - og er dermed avhengig av - de valg aktørene gjør ut fra begrenset kunnskap om

---

1) Gjørum m.fl. (1980) viser at en empirisk operasjonalisering av prisfast tilpasning må ta utgangspunkt i at bedriftens endringskapasitet vil avhenge av for det første i hvilken grad bedriften ved prisendringer på innsatsfaktorene evner å endre den relative sammensetningen av disse (substitusjonsegenskaper) - og for det andre: hvordan bedriften evner å endre tilbudet av ferdige produkter ved prisendringer (transformasjonsegenskaper).

- hva problemet består i
- hvilke alternativer finnes, og hva er konsekvensene av dem
- hvilke sammenhenger kan man tenke seg mellom mål og middel.

Sentralt i teorien om innovasjoner står aktørens informasjon om - og analyse av egen måloppnåelse. Utgangspunktet er at mål må betraktes som aspirasjonsnivå, ikke som fast definerte størrelser - og videre at aspirasjonsnivået vil bestemmes ut fra at aktørene søker tilfredsstillende og ikke optimale løsninger. Ut fra dette forklarer forfatterne hvorfor innovasjonsprosesser utløses i organisasjoner:

"To explain the occasions of innovations is to explain why a program of action that has been regarded as satisfying certain criteria no longer does". (Simon & March 1958:182).

Søking etter nye løsninger, som er en forutsetning for endring, foregår altså ikke kontinuerlig, men utløses når eksisterende løsninger ikke blir oppfattet som tilfredsstillende. Det følger også av dette at søking etter nye løsninger innstilles når en tilfredsstillende løsning er funnet (Cyert og March 1963). Spissformulert kan vi si at ut fra denne teorien er stabilitet det normale, mens søking og endring framstår som diskontinuerlige - tidsavgrensede prosesser.

#### 1.2.2. Organisasjonsendring ved rutinemessig, kontinuerlig tilpasning.....

I artikkelen "Footnotes to organisational change" forsøker March (1980:op.cit) å komme fram til et enhetlig perspektiv på organisasjonsendring samtidig som hans tidligere teorier om endring (Simon & March:op.cit) modifiseres. Utgangspunktet er at organisasjoner vanligvis endrer seg kontinuerlig og rutinemessig. Endring avhenger av et fåtall stabile prosesser/mekanismer. Disse stabile prosesser/mekanismer kan sees på som organisasjonens sensitive utkikksposter mot omgivelsene. Endringer i omgivelsene vil således vanligvis bli oppfanget, og kan så føre til tilpasning og endring i organisasjonen.

Det å se organisasjoner som kontinuerlig søkende, adaptive system, bryter med forestillingen om at søking utløses som respons på at problemer oppstår - og avsluttes når tilfredsstillende



løsning er funnet. Denne forestillingen utfordres også av andre forskere. Hernes (1980:op.cit) ser fenomenet "læring ved gjøring" som en kilde til kontinuerlig endring: nettopp i de rutiniserte, stabile organisasjonsprosesser er det innebygget en kilde til endring ved at stadige gjentakelser fører til en gradvis utvelgelse av bedre løsninger. Denne endrings- eller forbedringsprosessen kjenner altså ingen grenser som går ved et tilfredsstillende nivå. Feldman og March (1981:s. 171-186) fremholder at organisasjoner kontinuerlig søker informasjon - og at de gjerne søker mer enn de har bruk for.

### 1.3. Hvorfor endring ofte vanskeliggjøres.

Som nevnt innledningsvis - er det vår hensikt å forklare hvorfor Utbyggingsavdelingen i Troms ikke tilpasset deler av sin politikk og organisasjon slik politikerne hadde vedtatt. Spørsmålet er altså hvorfor dette ikke forløp som en "normal" endringsprosess - slik som vi har beskrevet. Vi skal i det følgende - med referanse til våre teoretiske utlegninger - arbeide oss fram til en ramme som skal hjelpe oss til å systematisere våre observasjoner av en endringsprosess som kompliseres.

#### 1.3.1. Segmentering versus endringskapasitet.

Generelt vil vi gå ut fra at høy grad av strukturering eller segmentering av Utbyggingsavdelingen vil kunne være en barriere mot endring av organisasjonen når det blir påkrevet. Dette fremgår bl.a. ut fra studier av hvordan ulike former for spesialisering påvirker organisasjonens evne til endring.

Spesifisering av roller/posisjoner, f.eks. gjennom klare instruksjoner, kan være en vedlikeholdsfaktor. Det vil generelt kunne gjøre det vanskelig å ta opp nye utradisjonelle ting (Hage og Aiken 1970:31). Det samme kan sies om spesifisering av saksbehandlingsregler, saks/informasjonsruter samt spesialisering rundt slike oppgaver. I enkelte forvaltningsorganisasjoner er spesialisering og spesifisering gjort for å sikre en hensiktsmessig utføring av lovpålagte oppgaver, og vil i så tilfelle kunne være svært vanskelig å endre, iallefall på kort sikt. Vi skal senere se at dette resonnementet har særlig

aktualitet når det gjelder "vår" organisasjon - nemlig Utbyggingsavdelingen.

I en sterkt spesialisert organisasjon vil også avhengigheten mellom de enkelte subenheter og aktører være stor. Det er dette Watson (1973) kaller "systemic coherence", dvs. at det er vanskelig å foreta lokale endringer i deler av organisasjonen uten at det får konsekvenser for hele organisasjonen. Dette kan være en barriere mot å foreta selv de minste tilpasninger.

Mange organisasjonsstudier konkluderer med at også hierarki kan hindre tilpasning og endring i forhold til omgivelsene. Watson (1973:op.cit) og Rogers (1973) peker begge på at sterkt hierarki kan fungere som filter i forhold til omgivelsene og dermed blokkere endring.

Kapittel 2 i denne framstillingen er som før nevnt et forsøk på å identifisere og beskrive de segmenterende elementer i Utbyggingsavdelingen. Vi skal så i de påfølgende kapitler undersøke i hvilken grad den interne struktureringen av avdelingen framstår som barrierer mot adoptering og implementering av de nye tiltak overfor de næringsmessig svakeste kommunene i fylket.

Men - som vi har vært inne på innledningsvis - selv om vi kan påvise strukturelle stengsler i Utbyggingsavdelingen for de nye tiltak, så er det ikke en tilstrekkelig forklaring på hvorfor endringsprosessen kompliseres. Vi må gå videre og problematisere organisasjonsaktørenes mulighet, evne og vilje til å tilpasse organisasjonsstrukturen. Vi stiller derfor spørsmålet om:

### 1.3.2. Aktiv eller passiv utestenging?

Forklaringer på manglende eller mangelfull endring blir ofte ulike, alt etter hvilke rasjonalitetsforutsetninger vi "bygger inn" hos organisasjonsaktørene (Allison 1969). Manglende endring, eller som vi i vårt tilfelle også kan kalle det - treghet i forvaltningen, blir ofte assosiert med lav grad av rasjonalitet hos de som befolker organisasjonen. Det vises i denne forbindelse ofte til lavt faglig kompetansenivå i forhold til de oppgaver som skal løses, blind bruk av foreldete saksbehand-

lingsrutiner, læringsproblemer osv.

Men vi kan også justere opp rasjonalitetsforutsetningene og dermed gi andre forklaringer på hvorfor endringsprosesser ikke forløper slik de var planlagt. I vårt tilfelle kan vi da tenke oss Utbyggingsavdelingen som befolket av aktører som forfølger mål, som ikke er nøytrale regelansvendere i Webersk forstand, men som tvert imot har knyttet interesser til det å kunne definere problemer på bestemte måter og til å kunne løse dem med spesielle ferdigheter og innsikter. På denne måten kan treghet og manglende endring framstå som aktiv avvisning av nye problemer, løsninger og deltakere som banker på hos organisasjonen. Vi skal i det følgende gå litt nærmere inn på hva vi vil legge i uttrykkene passiv og aktiv utestenging.

#### 1.3.2.1. Byråpatologiske forklaringer.

March (1980:op.cit) fremholder at selv om organisasjoner tilpasser seg omgivelsene rutinemessig, så skjer dette i en frustrerende, ikke-konsistent verden. Som et resultat vil utfall av endringsprosesser ofte framstå som uintendert og overraskende. Det er altså snakk om forhold som fører til at de normalt sensitive organisasjonsinterne prosesser ikke strekker til - f.eks. i tilfeller hvor endringene i omgivelsene skjer meget hurtig, eller når disse sensitive prosesser interagerer med andre uforutsette faktorer og dermed produserer uforutsette utfall. Vi skal her diskutere de vanligste formene for patologier som kan føre til manglende eller vridd organisasjonstilpassning.

##### 1.3.2.1.1. Læringsproblemer.

Læringsproblemer kan føre til at endringsprosesser kompliseres. Aktørens læringskapasitet er her en viktig faktor. Denne kan snevres inn av ulike grunner. Generelt kan vi tenke oss at sterk grad av segmentering også vil føre til at synsfeltet begrenses til visse utvalg av verdier, informasjon og sosiale grupper (Olsen 1978:48, Schattschneider 1960). Man blir "blind" for problemer som krever andre løsninger enn dem man rår over i sitt repertoar (Kaufmann 1979). Med Olsen & Wagtskjold (1979)

kan vi også uttrykke dette poenget som at læringshorisontene segmenteres. Mulighetene for læring vil også avhenge av endringstakten i omgivelsene. Hurtige endringer krever stor fleksibilitet i organisasjonen - samtidig som det utfordrer aktør-enes evner til å fange opp endringssignaler - for dernest å la det komme til uttrykk i endrede program/rutiner (March 1980: op.cit, Thompson J.D. 1973:26-28). Vi skal senere (3.1.1) se at kravene om en mer aktiv utbyggingspolitikk fra fylkets side - bl.a. hadde sin bakgrunn i hurtige og sterke endringer på 70-tallet i de generelle makroøkonomiske rammebetingelser som har ligget til grunn for norsk distriktpolitikk i etterkrigstiden. Vi skal se at dette er endringer som utfordrer de ansatte i avdelingen sine evner til endring og tilpasning.

Mulighetene for læring med evt. påfølgende endring vil også avhenge av muligheten for å måle effekter på omgivelsene av tidligere tiltak. Vi kan i denne forbindelse snakke om mulighetene for resultatkontrollert handling, dvs. det at et tiltak modifiseres på bakgrunn av de effekter det gav ved tidligere anledninger (Hernes 1980:op.cit). Det er generelt vanskelig å måle effekter av offentlige tiltak (Grumm 1975, Myhren 1977, Olsen & Wagtskjold 1979, Kaufmann 1973). Dette gjelder ikke minst når det er snakk om å måle virkninger av den offentlige distriktpolitikken (og dermed også av Utbyggingsavdelingens virksomhet) mht. sentrale målsetninger om arbeidsplassutvikling, bosettingsmønster og trivsel (Reiersen m.fl. 1982). Problemer med eksakt måling av effekter kan føre til stort innslag av tilfeldighet mht. hvilken informasjon som blir tilbakeført - og hvordan dette skjer, dvs. gjennom hvilke kanaler og av hvem (Olsen & Wagtskjold 1979:op.cit). En mulig konsekvens er at når det gis stort rom for tolkinger av effekter, så vil offentlige tjenestemenn søke mest mulig positiv informasjon om "sine" tiltak - noe som igjen kan fungere som barriere mot endring.

#### 1.3.2.1.2. Løsninger på jakt etter problemer.

Vi har tidligere referert til teoretiske beidrag hvor organisasjonsendring sees som uttrykk for at problemer oppstår i omgivelsene, og at dette utløser søke- og tilpasningsprosesser i

organisasjonen. March (1980:op.cit) snur på dette resonnementet ved å fremholde at endring ofte forklares med at løsninger søker problemer - eller som vi også kan uttrykke det: svar som søker spørsmål - heller enn som problem som søker løsninger. Vi kan i denne forbindelse - på dårlig norsk - snakke om løsningsframdrevet i motsetning til problemresponsiv endringsprosess. March tenker seg tre forklaringer på fenomenet løsningsframdrevet endringsprosess. Den første tar utgangspunkt i at organisasjoner generelt står overfor svært mange problemer, men rår over et forholdsvis lite antall løsninger/programmer. Det er derfor usannsynlig å tenke seg at organisasjonen skal kunne finne nye løsninger som passer alle problem man ideelt burde forsøke å overkomme. I en slik situasjon kan "matchingsatferd" være rasjonelt, dvs. man tar utgangspunkt i de løsninger man behersker og prøver så å finne ut i universet av problemer hvilke disse kan appliseres på.

En annen forklaring tar utgangspunkt i at det å knytte løsninger til problem ofte foregår i situasjoner preget av tvetydighet og uklarhet mht. hva problemet består i - og om hvilke løsninger som vil være best egnet. I slike situasjoner kan nærmest hvilket som helst problem kunne komme til å bli knyttet til hvilken som helst løsning - og motivasjonen til å få anvendt løsninger man behersker kan være vel så sterk som til det å løse nye problemer.

En tredje forklaring er at endring stimuleres og utløses av suksess og kompetanse heller enn av motgang og nederlag. Profesjonelle vil ofte velge ut de problemområder man vet man kan løse med suksess. Kriterier for valg av slike "gunstige problemområder" kan være erfaring fra tidligere suksesser - eller hva man på grunnlag av faglig innsikt/profesjonelle normer mener man behersker (Daft L & Becker S.W. 1978:136-145).

Teorien om løsningsframdrevet endring kan gjøre det lettere å forklare observasjoner av at endring sjelden betyr dramatiske omlegginger av målsettinger, rutiner og programmer. Det vektlegges at endring skjer med utgangspunkt i hva man rår over av personell, kompetanse, rutiner og programmer.

Rendyrker vi dette resonnementet, kan det bety at nye deltakere, problemer og løsninger som banker på hos organisasjonen bare vil finne sin løsning dersom denne rår over en løsning/et program som "matcher", f.eks. ved at enkelte ansatte finner problemet interessant ut fra kriterier som vi har vært inne på. Vi skal senere se at dette resonnementet med fordel kan brukes som forklaring på Utbyggingsavdelingens måte å forholde seg til nye problemer på i visse faser av prosessen.

#### 1.3.2.1.3. En organisasjonsprosess - regelmodell.

I hvilken grad er det slike byråpatologiske trekk ved Utbyggingsavdelingen som er forklaringen på at endringsprosessen vi har observert tar en for politikerne uforutsett retning, dvs. får et annet utfall enn opprinnelig intendert? Er det snakk om at etablerte rutiner, profesjonelle normer og ferdigheter osv. indirekte skaper læringsproblemer ved f.eks. at synsfeltet systematisk snevres inn - slik at nye problemer som søker nye løsninger nærmest passivt og ubevisst avvises? - en form for "trained incapacity"?

Dersom slike byråpatologiske trekk er iøyenfallende, kan det være fruktbart å se beslutningsprosessen i avdelingen ved hjelp av elementer hentet fra den såkalte organisasjonsprosess regelmodell for beslutninger (Allison 1969:op.cit, March 1981, Olsen 1978:op.cit). Her vektlegges det at beslutninger i stor grad styres av de rutiner, regler, programmer og faglige "horisonter" som finnes i en organisasjon - og i mindre grad ut fra hvilke konsekvenser ulike alternativer vil ha for de problem man ønsker å løse. Innebygget ligger et resonnement om begrensede løsningsmuligheter: organisasjonens struktur vil utgjøre bindinger og sette rammer for dens problemløsningskapasitet. Utfall - eller resultat - av slike rutine/regelbeslutninger er ikke alltid ønsket av beslutningstakerne selv. Det er ofte snakk om mer eller mindre ubevisst bruk av rutiner (Røvik 1980:75-83).

Denne modellen fanger også opp hovedresonnementet i det som er blitt kalt det kvasi-mekaniske aspektet ved organisasjonsrespons på krav om nye løsninger (Robinson og Majak 1967).

Organisasjoner responderer på endringer i omgivelsene, men ofte ubevisst og mekanisk slik at gamle løsninger forsøkes knyttet til nye problem, altså indirekte en slags ubevisst vedlikeholdsmekanisme som oppstår fordi man - billedlig sett - benytter galt koplings skjema. Dette kan så være en forklaring på hvorfor endringsprosesser ofte tar uforutsette veier.

For å forstå hvordan organisasjonen reagerer på endringsforslag og hva som blir utfallet av slike prosesser, må man på denne bakgrunn først skaffe seg innsikt i hvilke programmer/rutiner organisasjonen rår over - vi stiller altså spørsmålet om hva som er handlingsrepertoarets bredde, og dermed grensene for organisasjonens fleksibilitet. Dette er nok en begrunnelse for at vi i kapittel 2 - før vi går løs på å analysere beslutningsprosessen - prøver å identifisere de strukturerende elementer i Utbyggingsavdelingen. En slik gjennomgang vil være viktig for å forstå hvordan man senere møter kravene om endring.

#### 1.3.2.2. Aktiv avvisning av endringsforslag.

Blokkering og/eller vridning av endringsprosesser vil på langt nær alltid kunne forklares ut fra læringsproblemer eller andre patologiske trekk ved organisasjonen. Vi må også kunne tenke oss at endringsforslag kan bli direkte motarbeidet av ulike og ofte svært komplekse årsaker. Vi skal her kort ta for oss de vanligste grunner til at aktører i en organisasjon kan utvikle interesser i det å bevare en bestemt organisasjonsstruktur inn-takt, og aktivt skjerme den mot redefinering av nye problemer og løsninger og/eller reaktivisering av nye deltakergrupper.

Hvordan en organisasjon struktureres, er ikke bare et praktisk spørsmål om funksjonelle koplinger av strømmene. Det er også et spørsmål om hvordan utbudet av goder og verdier fra organisasjonen skal fordeles på omgivelsene og internt. Dermed er spørsmålet om strukturering også et spørsmål om politikk og makt. Ved å etablere og fastholde en bestemt kopling av strømmene kan man også langt på veg sikre at bestemte utfall oppnås, f.eks. det at goder/verdier flyter i ønskete retninger. På denne bakgrunn kan vi også forstå motstand mot å endre innhold i og/eller sammenkoplingen av strømmene som en form for interesse-

hevding (Egeberg 1978:42-54). Det er denne aktive form for utestenging av problemer, løsninger og deltakere som har fått Bachrach & Baratz (1970:3-16) til å lansere uttrykket "non-decision" eller også maktens andre ansikt.

Dette perspektivet kan også kaste lys over Cobb et.al's (1976) påpekning av at mange problemer oppnår stor offentlig synlighet, men allikevel ikke får aksess til konkrete beslutningsmuligheter slik at offentlig problemløsning kan komme istand. En tolking kan være at det at problemer er offentlig synlige ikke er tilstrekkelig for å komme inn på det offentliges dagsorden. Det må i tillegg settes politisk makt bak krav om aksess, fordi dette, som vi har vært inne på, ofte støter an mot interesser knyttet til det å bevare en bestemt konstellasjon av problemer, løsninger og deltakere.

Men det kan også tenkes at aktørene i en organisasjon har andre grunner til å motarbeide endringsforslag enn de vi har nevnt ovenfor. Motstand kan fremkalles f.eks. ved at man forutser at en planlagt omstrukturering vil bety at verdien av ens egen kompetanse i organisasjonen minsker (Zaltman, Duncan, Holbek 1973:85-99, Gross, Giacquinta, Bernstein 1871:op.cit, Crozier 1965). Crozier har vist hvordan ansatte forsøker å beskytte, evt. monopolisere sine profesjonelle ferdigheter overfor konkurrerende løsninger. Dette kan komme til uttrykk som motstand mot endring, fordi tilpasning til omgivelsenes krav kan føre til at det blir bruk for annen type innsikt enn ens egen.

I tilfeller som i vårt, hvor det er snakk om en offentlig forvaltningsorganisasjon, kan man tenke seg at motstand mot endring kan ha å gjøre med antesipering av hvilke konsekvenser en evt. endring kan få for forholdet til andre offentlige organer. Til grunn kan vi legge et resonnement om at forhold mellom ulike offentlige organ ofte best kan forstås som forhandlinger om - og forsvar av - ulike oppgavedomener eller nisjer (Meyer 1975:600, Van Gunsteren 1976:10-44). Å etterleve krav om endring kan ha som konsekvens at man må oppgi en for organisasjonen attraktiv nisje - enten ved at endringen forutsetter overgang til nye nisjer, eller ved at nye organer forutsettes å skulle overta deler av ens gamle nisje. Man kan kanskje i denne forbindelse snakke om et mer eller mindre bevisst teigdelingsprin-



sipp som i praksis virker styrende på relasjonene mellom ulike offentlige organ. Denne teigdelingen kan i gitte situasjoner fungere som en barriere mot at eksterne krav om endring blir adoptert og iverksatt (Egeberg 1978:op.cit).

Et annet forhold som trekker i retning av status quo for offentlige forvaltningsorganisasjoner - er at de i forhold til bedriftsorganisasjoner generelt har færre incentiver til å endre seg (Meyer 1975:op.cit). Leemans (1976:89) peker i denne forbindelse på at tilpasning til markedet er et spørsmål om liv eller død for foretaket, mens offentlige organ ikke har dette incentivet fordi deres eksistens ikke som foretakets er knyttet til markedets dom.

I tillegg til disse faktorer, har det også vært pekt på at motstand mot endring framkommer fordi aktørene vil unngå de psykiske og sosiale kostnader som omstillinger ofte medfører, f.eks. fragmentering av sosialt nettverk, bortfall av etablerte uformelle incentivsystem osv. (Zaltman, Duncan, Holbek 1973: op.cit, Wilson J.Q. 1973).

Hvor kompleks organisasjoner er, og hvor lett interesser utfordres ved forslag om selv den minste endring, kommer godt fram i følgende sitat av Kaufmann:

"The range of rewards that induce people to contribute to organisations, is so broad and intricate that it is virtually impossible to design any change that avoids reducing some of them. ...and when intangibles are concerned, the only thing one can be quite sure of, is that some people will feel threatened and deprived by any change: Status, influence, fame, ideology, compassion, security, pride, fear, moral obligations and every sentiment known to mankind - play their roles. Seldom, therefore - does any change avoid impinging negatively on some interests". (Kaufmann 1979:12). 1)

- 1) Noen vil kanskje etter denne teoridiskusjonen stille spørsmål ved den praktiske nytten av å skulle skille mellom passiv og aktiv avvisning for å forklare hvorfor endringsprosesser kompliseres. Skillet har iallefall betydning når det gjelder å velge strategi for å gjøre styringsverket bedre istand til å løse aktuelle samfunnsproblem, f.eks. gjennom reorganisering. Tar man utgangspunkt i at manglende tilpasning er et uttrykk for en patologisk tilstand i organisasjonen, så vil en reorganiseringstrategi f.eks. kunne gå ut på å styrke kompetansen hos de ansatte, forbedre informasjonsstrømmene og andre tekniske forbedringer. Er det derimot snakk om motstand som følge av at endringsforslaget støter an mot noens interesser i å

### 1.3.2.2.1. En rasjonell modell.

Kan det så tenkes at den prosessen vi skal studere, vrides i en for politikerne uforutsett retning - har sammenheng med at politikerforslaget til løsning utfordret den eksisterende organisering av plan- og utbyggingspolitikken i fylket - og da en organisering som ansatte i Utbyggingsavdelingen av grunner som f.eks. nevnt i del 1.3.2.2., kunne tenkes å ha interesser i å bevare? Antesiperte man f.eks. at fylkespolitikernes forslag til tiltak overfor de svakeste kommunene ville bety intern reorganisering i avdelingen? Ville iverksetting av politikerløsningen kunne bety domenekonflikter i forhold til andre organ - i det hele tatt: hvilke incentiver/motiver kan man tenke seg at ansatte og/eller ledelse i avdelingen hadde til aktivt å påvirke kursen på endringsprosessen i bestemte retninger - og er det i så tilfelle snakk om å "skjære til" fylkespolitikernes løsning slik at den passer bedre med eksisterende løsninger og organisasjonsstruktur? Dersom det er slik, vil det i så tilfelle ikke være dekkende å beskrive avdelingens håndtering av saken ut fra en organisasjonsprosess - regelmodell. Vi må da heller se det som at vridningen og utfallet av prosessen er resultat av ansattes intensjoner og rasjonelle beslutninger - en viljesakt foretatt på bakgrunn av forventinger om hvilke framtidige konsekvenser ulike alternativer vil kunne ha. En slik tolking vil altså falle innenfor rammen av rasjonell/administrativ modell for beslutninger slik denne er framstilt bl.a. av Johan P. Olsen 1976:82.

Vi vil allerede nå presisere at vi ikke legger opp til noen streng hypotesetesting mht. hvilke av disse to modellene som best kan forklare prosessen. Til det er de metodiske problemene

---

Note 1) forts. fra s. 19:

bevare status quo, vil det være atskillig vanskeligere å gjennomføre reorganisering. Flere forfattere har påpekt at den største begrensningen som ligger på reorganisering som virkemiddel, er at aktørene ofte har knyttet interesser til den eksisterende organisasjonsstrukturen. (Seidmann 1970, Roness 1978).

altfor store. Problemet består bl.a. i å skulle avgjøre - ex post factum - hvorvidt kompliseringen av endringsprosessen skjer på grunnlag av føringer som rutiner, tradisjon og organisasjonsstruktur forøvrig legger på aktørene - eller på grunnlag av målrettede aktørers interesser i ulike løsninger. Når vi allikevel gjør dette skillet, så er det først og fremst for nettopp å illustrere kompleksiteten i de prosesser som vedlikeholder en bestemt strukturering selv i tilfeller hvor det reises sterke krav om endring. Vi oppfatter derfor dette i første røkke som en nødvendig problematisering som vi selvfølgelig skal trekke med oss i den videre framstillingen. På bakgrunn av våre data skal vi bl.a. prøve å sannsynliggjøre at ulike faser av prosessen best kan forstås med ulike modeller.

#### 1.4. Videre disposisjon.

I kapittel 2 skal vi vise hvordan Utbyggingsavdelingen er strukturert mht. spesialisering og hierarki. Vi ønsker altså her først å identifisere de stabile elementer og prosesser i den organisasjon som det reises krav om endring overfor. I kapitlene 3 og 4 skal vi framstille og analysere beslutningsprosessene i fylket i tilknytning til kravene om nye tiltak overfor de næringsmessig svakeste kommunene. I kapittel 3 skal vi bl.a. vise hva som var bakgrunnen for kravene, hvordan de ble framsatt og kom på Utbyggingsavdelingens dagsorden. Vi skal være spesielt opptatt av utfallet av prosessene. For det første, politikerløsningen - interkommunale tiltakskontor. Og for det andre: Utbyggingsavdelingens løsning, kommunale tiltaks/utbyggingskonsulenter. I kapittel 4 skal vi bl.a. prøve å tolke utfallet ut fra de to tidlige skisserte beslutningsmodellene, organisasjonsprosess - regelmodellen og den rasjonelle modellen. I kapittel 5 skal vi undersøke hvordan den løsningen som til slutt ble valgt (kommunale tiltaks/utbyggingskonsulenter) kom til å fungere, og da særlig i fylket. Her skal vi kanskje klarest få demonstrert spenningene mellom den fastlagte organisasjonsstruktur i avdelingen - og de krav til endringer av denne som følger når et nytt tiltak overfor de svakeste kommunene iverksettes. Kapittel 6 vil inneholde en kort oppsummering samt konklusjoner.

## KAPITTEL 2: UTBYGGINGSAVDELINGEN - ET STERKT STRUKTURERT SYSTEM?

### 2.0. Innledning.

I dette kapitlet skal vi fokusere på den interne struktureringen av Utbyggingsavdelingen. Begrunnelsen for dette har vi gjort rede for innledningsvis (kap. 1): Vi går ut fra at graden - og typen av intern strukturering vil virke inn på evne, vilje og motivasjon i avdelingen til å adoptere og implementere krav om endring av policy (som vi skal se i neste kapittel melder seg). Vi antok at høy grad av strukturering - dvs. at sammenkoplingen av deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter er sterkt regulert - generelt vil kunne gjøre organisasjonen mer "motstandsdyktig" overfor krav om tilpasning og endring.

I praksis betyr dette at vi skal se på innholdet i strømmene og sammenkoplingen av dem i Utbyggingsavdelingen. Før vi går inn på en nærmere beskrivelse av avdelingen, skal vi først klargjøre hva vi generelt vil oppfatte som innhold i strømmene når fokus rettes mot intern strukturering:

Deltakere: Når vi snakker om intern strukturering - som i dette kapitlet - så vil "deltakere" referere til de ansatte i Utbyggingsavdelingen. Her skal vi bl.a. se hvilke løsninger de er bærere av og hvilke saker (problemer) de koples til gjennom saksbehandlingen. (Når vi senere - i kap. 3 - beskriver beslutningsprosessen i tilknytning til kravene om nye tiltak overfor de svakest stilte kommunene - vil deltakerbegrepet også omfatte eksterne aktører, som f.eks. fylkes- og kommunepolitikere)

Problemer: Kun et lite utvalg av universet av regionalpolitiske problem i Troms vil havne på den enkelte ansattes (deltakers) bord - og da som mer eller mindre rutinemessige oppgaver som må løses. Disse problemer - eller oppgaver - skal vi forsøke å identifisere.

Løsninger: Hver ansatt i avdelingen vil i utgangspunktet i kraft av sin utdanning være bærer av et sett løsninger (f.eks.

økonom, ingeniør, arkitekt) som kan anvendes på avgrensede problem (Lægneid & Olsen 1978). Men i tillegg har også avdelingen prøvd å sikre at "riktige" løsninger blir anvendt på ulike problem. Dette nedfeller seg i organisatoriske ordninger som f.eks. formell struktur og saksbehandlingsregler (saksruter, overordnet kontroll etc.).

Beslutningsmuligheter: vil være knyttet til den enkelte saksbehandler (deltaker) og går allment på muligheten til å ta avgjørelser på avdelingens vegne, f.eks. tilråding/tildeling av utbyggingsmidler, tilråding/avgjørelser i arealsaker, kommunaltekniske saker osv. Beslutningsmuligheter kan være hierarkisert, dvs. at "viktige" avgjørelser kun tas av "viktige" aktører, dvs. lederskapet.

---

Det meste av dette kapitlet vil gå med til å vise hvordan man i avdelingen i praksis har koplet sammen (strukturert) strømmene av problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter.

Vi skal ta utgangspunkt i avdelingens formelle organisasjon (del 2.1) slik denne ofte framstilles på organisasjonskart. Vi innleder denne delen med en historisk framstilling av framveksten av Ubyggingsavdelingene i Norge. Dette er nødvendig, fordi en spesiell formell organisasjonsdesign ofte vil avspeile historisk betingete problemer (Kaufmann 1976:op.cit og 1979:op.cit). Organisasjonshistorie er derfor viktig for å forstå hvorfor avdelingen har den utforming den har i dag. Vi skal deretter ta for oss horisontal og vertikal organisering slik man kan lese dette ut fra offisielle framstillinger, f.eks. avdelingens Årsmelding.

Disse formelle struktureringer vil utgjøre organisasjonens rammer for sammenkoplingene - f.eks. vil vi få identifisert antall og type sideordnede organ (seksjonene) med tilhørende oppgavefelt, samt det formelle hierarkiet i organisasjonen (antall og type kommandonivåer). Vi skal også forsøke å finne ut hvor gyldig den formelle strukturen er ved å undersøke om den avspeiler seg i f.eks. klare stillingsbetegnelser/instruksjoner, og/eller lønnsforskjeller.

I del 2.2 skal vi gi en nærmere beskrivelse av de oppgaver (problemer) de ansatte i avdelingen arbeider med. Allerede her skal vi se en klar strukturering gjennom å vise hvordan bestemte oppgaver legges til bestemte enheter i organisasjonen.

I del 2.3 skal vi undersøke utdanningsbakgrunn for de ansatte i avdelingen. Vi har i kapittel 1 vært inne på at langvarig, profesjonsrettet utdanning antas å utstyre aktørene med utvalgte holdninger, kunnskap og ferdigheter - kort sagt: en rekke utvalgte løsninger. Ved å rekruttere folk med bestemte utdanningsbakgrunner, foregår det altså en form for indirekte strukturering av organisasjonens oppmerksomhetsretting. Et forhold som imidlertid kan tenkes å modifisere de utvelgende og strukturerende virkningene av profesjonsbakgrunn er at ulike profesjoner bringes sammen innenfor enkelte deler av organisasjonen og blir satt til å løse oppgaver i team. Omvendt vil virkningene av profesjonsbakgrunn kunne bli forsterket ved at det til f.eks. de enkelte seksjoner bare rekrutteres folk med en spesiell profesjonell trening. På denne måten kan klare koplinger av de enkelte seksjoner med utvalgte utdanningstyper representere et sterkt strukturerende element - og kan få en gjensidig forsterkende effekt i retning av spesialisering.

I del 2.4 skal vi ta for oss saksbehandlingen i Utbyggingsavdelingen. Dette gjør vi fordi det er gjennom den daglige behandlingen av saker at problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter rutinemessig knyttes sammen. Vi ønsker å undersøke graden og typen av strukturering av saksbehandlingen. Er den f.eks. spesialisert, dvs. sterke koplinger mellom utvalgte aktører, utvalgte problem og utvalgte løsninger, og/eller hierarkisert, dvs. sterke koplinger mellom viktige aktører og viktige saker. Eller er kanskje saksbehandlingen heller preget av lav grad av strukturering, f.eks. ved at ansatte er all-roundere som kan påta seg alle typer oppgaver. I så fall kan vi snakke om at saksbehandlingen modifiserer inntrykket av en internt oppsplittet organisasjon.

I del 2.5 skal vi med bakgrunn i undersøkelsen av den interne struktureringen prøve å vise hvordan denne generelt påvirker

struktureringen av kontakten med avdelingens klienter (her først og fremst i betydningen kommuner og bedrifter). Her kommer vi altså generelt inn på det som er oppgavens hovedproblemstilling: nemlig den interne struktureringens betydning for avdelingens endringskapasitet. Om data og metode, se Vedlegg 1 s. 146.

## 2.1. Utbyggingsavdelingens formelle organisasjon.

### 2.1.1. Den historiske bakgrunnen for Utbyggingsavdelingen.

Vi skal her begynne med en kort historisk oversikt over bakgrunnen for opprettingen av utbyggingsavdelinger i Norge. Opprettingen kan sees som et forsøk på en administrativ integrasjon av tre til da atskilte tradisjoner i regional planlegging i Norge. Vi skal gi en kort beskrivelse av disse tradisjonene:<sup>1)</sup>

#### 2.1.1.1. Planlegging etter Bygningsloven av 1924.

I 1924 kom "Lov om Bygningsvesenet". Dette var en lov som skulle sikre myndighetene kontroll med bebyggelse m.v. i byene. Loven må sees som uttrykk for at myndighetene var på etterskudd mht. regulering av bebyggelse og ellers generell planlegging i de større byene som nå var inne i en periode med økende press. Loven gjaldt ikke automatisk for landkommunene - her måtte det separate departementsvedtak til for å få loven gjort gjeldende. I 1964 var loven likevel gjort gjeldende for 378 av landets kommuner.

For de områder loven omfattet skulle det utarbeides reguleringsplaner. Dette arbeidet gikk tregt fordi kun de mest ressurssterke byene kunne ansette fagfolk. Lokalt var det derfor oftest kommuneadministrasjonen som ble pålagt å utføre planarbeidet. På sentralt nivå sorterte forvaltningen av Bygningsloven under Kontoret for Bygnings- og Brannvesen i Kommunal- og Arbeidsdepartementet. I dette organet dominerte juristene og det var denne profesjonens problemoppfatninger, innsikt og

---

1) Det meste av opplysningene om plantradisjonene i regionalplanleggingen er hentet fra Mydske 1974.

ferdigheter som kom til å prege denne plantradisjonen. Mellomnivået (fylke) hadde altså ingen plass i administrasjonen av Byggningsloven av 1924.

Som problemløsnings/styringsinstrument ble bygningsloven fort foreldet - først og fremst pga. at presset på arealer i stor grad nå kom i områder som grenset til byene - men som ikke var omfattet av loven. Den manglende ekspertise i kommunene var dessuten en vesentlig årsak til at den foreskrevne planlegging i liten grad ble utført tilfredsstillende.

#### 2.1.1.2. Oversiktsplanleggingen.

Fysisk planlegging/regulering av større områder utover enkelte byer er først og fremst et etterkrigsfenomen, selv om f.eks. Oslo og Akershus allerede før krigen hadde fått utarbeidet en oversiktsplan for arealbruk.

I forbindelse med gjenreisningen av Finnmark fikk man ordningen med Brente Steders Regulering (BSR) , som sorterte sentralt under Gjenreisningsdirektoratet. Hensikten var å sikre en samordnet, funksjonell og hurtig gjenreising av krigsrammete områder. Dette krevde totale, helhetlige løsninger for større områder.

Arkitektene var den profesjon som dominerte de lokale kontorene selv om det i enkelte tilfeller også var ansatt økonomer og geografer. I Finnmark ble det i 1948 - som det første fylke i landet - opprettet stilling som Fylkesreguleringsarkitekt under BSR. Herfra ble den daglige administrasjon av gjenreisningen utført.

Etter at gjenreisingsarbeidet gradvis var avsluttet og BSR-ordningen nedtrappet (Nedlagt 1958) fikk vi en periode med liten aktivitet mht. utarbeiding av oversiktsplaner for større områder. Arkitektprofesjonen hadde enda ikke fått skikkelig fotfeste i regionalplanleggingen, selv om en del arkitekter gikk inn i reguleringsstillinger i de store byene og sto bak utarbeidelse av en rekke interkommunale oversiktsplaner.



### 2.1.1.3. Områdeplanleggingen.

I etterkrigstidens regionalplanlegging kan vi også snakke om "økonomtradisjonen".- nemlig områdeplanleggingen slik denne fikk sin utforming fra 1946 og fram til nedleggelsen i 1961.

Bakgrunnen for oppretting av områdeplankontor på fylkesnivå var ønsket om å sikre full sysselsetting samt øke produktiviteten i svakt utviklete områder. Kontorene ble opprettet i 12 fylker, og de ble knyttet til arbeidsmarkedsadministrasjonen. I de aller fleste tilfeller var det sosioøkonomer som ble ansatt som områdeplanleggere.

Strategien for de lokale kontorer skulle være å utarbeide analyse av befolkning, næringsliv og uutnyttete ressurser. Dette skulle så danne grunnlaget for investeringsplaner. Analysene og planene skulle utarbeides for hver sektor og godkjennes av de enkelte fagdepartementer. Kontorene hadde altså en klar innovativ målsetting, nemlig skaping/utvikling av et lokalt næringsliv. De fleste planene forble imidlertid på analyse/registreringsplanet uten tilhørende investeringsplaner.

I 1956 ble ordningen med Arbeidsløsetrygdens Utbyggingsfond opprettet. Dette skulle være et garantifond for næringslivet i svakt utviklete områder. Områdeplankontorene gikk nå over til å bli rene saksbehandlerkontorer for Utbyggingsfondet. Dette kan sees som en klar nedtoning av kontorenes opprinnelige funksjon med sterk vekt på innovativ planlegging.

I 1961 ble Distriktenes Utbyggingsfond etablert ved en sammenlutning av Arbeidsløsetrygdens Utbyggingsfond og Nord Norgefondet. Områdeplankontorene ble nå de lokale (fylkesnivå) saksbehandlere for det nye fondet.

### 2.1.1.4. Heibergkomiteen og Bygningsloven av 1965: Bakgrunnen for Fylkesmennenes Utbyggingsavdelinger.

Vi har ovenfor beskrevet tre administrativt atskilte plantradisjoner i norsk regionalplanlegging. Det som først og fremst skiller er at innenfor hver tradisjon er det en klar dominans av enkeltprofesjoner som besitter ulike problemoppfatninger og

teknologier. Dessuten skiller tradisjonene seg ved at de delvis er rettet inn mot ulike geografiske nivåer.

Utover på femti-tallet ble det mer og mer klart at styring med den regionale utvikling krevde samordnet innsats på tvers av plantradisjoner og profesjongrensener. Særlig opplevde myndighetene et sterkt behov for å få styring med bruken av arealer og få det samordnet med planlegging av tekniske anretninger. Til dette var Bygningsloven av 1924 et ubrukelig instrument.

Dette var bakgrunnen for nedsettelsen av Heiberg-komiteen i 1954. Denne hadde som mandat å utrede og foreslå endringer i Bygningsloven. Innstillingen var ferdig i 1961. I 1965 vedtok Stortinget ny Bygningslov. Den nye Bygningsloven la grunnlaget for en landsomfattende fysisk planlegging bygget på tanken om planhierarki og juridisk bindende vedtak.

For vårt formål er det viktig å merke seg at Bygningsloven la grunnlaget for opprettelsen av Fylkesmannens Utbyggingsavdeling.<sup>1)</sup> Samtidig med at Områdeplankontorene opphørte - og de ansatte innlemmet i den nye Utbyggingsavdelingen - fikk avdelingene tilført annen ekspertise, først og fremst arkitekter og ingeniører som skulle utføre de areal- og kommunaltekniske planleggingsoppgaver Bygningsloven foreskrev.

Opprettingen av Utbyggingsavdelingene var altså et forsøk på administrativ integrasjon av tre til da atskilte plantradisjoner - og integrasjonen skulle skje på fylkesnivået. På sentralt nivå hadde man gjennom opprettingen av Distriktsplanavdelingen i KAD i 1963 forsøkt å gjøre det samme ved å ansette jurister, økonomer og arkitekter.

Det går fram av forutgående utredninger at myndighetenes intensjon var at den administrative integrering skulle føre til at fysiske planer skulle bli fulgt opp og koordinert med økonomiske investeringsplaner. Dette forutsatte at avdelingene kunne fungere som team på tvers av profesjongrensener.

---

1) § 19 i Bygningsloven blir sett på som hjemmelen for oppretting av Fylkesmannens Utbyggingsavdeling.

I de fleste fylker besto Utbyggingsavdelingene i starten av en Fylkesreguleringsarkitekt, en Fylkesingeniør og en Utbyggingskonsulent (økonom). Hvordan oppgavene mellom disse i praksis skulle fordeles og hvordan samordning skulle skje, var myndighetene forsiktig med å instruere. Det ble overlatt til de enkelte Fylkesmenn å utarbeide instruksjoner for avdelingene.

Som en konsekvens av arbeidet som Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen utførte, ble Utbyggingsavdelingene i 1976 overført fra Fylkesmannen til Fylkeskommunene. Argumentet for dette var først og fremst at Fylkeskommunene trengte å styrke sin plankapasitet i forbindelse med pålegget om å utarbeide Fylkesplan (Jensen S. 1981). Utbyggingsavdelingene ble ikke delt, men overført til Fylkeskommunen i sin helhet. Argumentet for dette var at oppdeling av Utbyggingsavdelingene ville bety oppsplitting av et fagteam.

Ser vi så opprettingen av Utbyggingsavdelingene ut fra det innledningsvis skisserte segmentperspektiv, er det klart at myndighetene med denne administrative nydannelsen ønsket å hindre evt. tendenser til innsnevring av problem- og løsningsdefinisjoner i regionalplanleggingen. En slik fare lå innebygget ved at man hadde tre atskilte plantradisjoner og ved at sterke profesjoner dominerte innenfor hver enkelt av disse.

Mydske (1979:op.cit) har påpekt at Utbyggingsavdelingene "på papiret" kan betraktes som egalitære strukturer med fravær av fastlåst arbeidsdeling og med muligheter for team - rettet arbeidsmåte mellom de tre hovedstillingene. Han viser dog til at den tilsynelatende egalitære strukturen sannsynligvis er et uttrykk for at myndighetene ikke ønsket å prioritere mellom sterke profesjoner, f.eks. ved å la Utbyggingskonsulenten være avdelingssjef. Dette synspunktet underbygges også ved myndighetenes varsomhet med å foreskrive hvilke saker det skulle samarbeides om - og hvordan dette skulle gjøres. Man håpet at avdelingene skulle fungere som en slags "melting pot" hvor det skulle utkrystallisere seg samarbeidsrutiner på tvers av profesjongrensene.

## 2.1.2. Organisering av Utbyggingsavdelingen i Troms.

Figuren i Vedlegg 2, s.161 gir en oversikt over den formelle oppbyggingen av Utbyggingsavdelingen i Troms. Avdelingen har til sammen 32 ansatte fordelt på fire seksjoner, arealseksjonen, kommunalseksjonen, økonomiseksjonen og spesialseksjonen.<sup>1)</sup>

Utbyggingsavdelingen har vokst. Fra å være en liten organisasjon med tre ansatte, har man nå fått dannelse av seksjoner som nærmest er å regne for små "fagdepartementer" innenfor avdelingen.

Vi skal i det følgende gå nærmere inn på avdelingens horisontale og vertikale organisering:

### 2.1.2.1. Horisontal formell organisering.

Et iøyenfallende trekk ved Utbyggingsavdelingens organisering er den klare inndelingen i sideordnede seksjoner, hver med sine avgrensede saksområder. Vedlegg 3, s.162 vises den formelle oppsplittingen av saksområder på de enkelte seksjoner. Av denne går det fram at Areal, kommunal- og Økonomiseksjonen alle har klart avgrensede saksområder. Spesialseksjonen er en konstallasjon av stillinger hvor hver er tillagt ganske ulike oppgaver. Dette kommer av at seksjonen har en slags stabsfunksjon i forhold til de øvrige seksjonene.

Seksjonsinndelingen er uten tvil en organisatorisk arv fra og forlengelse av de tidligere beskrevne tradisjoner i regionalplanleggingen. Økonomer, arkitekter og ingeniører har fremdeles sine seksjoner og sine problemområder. Et viktig spørsmål i denne forbindelse blir hvordan forholdet mellom seksjonene er organisert: Lever seksjonene sin egen tilværelse uavhengig av hverandre, eller er det snakk om "team-work" på tvers av seksjons- og faggrenser? Svaret på spørsmålet er av betydning for

---

1) På organisasjonskartet framstår også administrasjonen som en seksjon. Denne består for det meste av operatører som utfører skrive- og forefallende kontorarbeid for de øvrige seksjonene. I analysen skal vi derfor bare være opptatt av fagseksjonene.

å vurdere graden av strukturering. Resonnementet er at bygging av "vanntette skott" mellom seksjonene kan føre til en form for seksjonsautonomi preget av manglende samordning og enkeltprofesjoners probleminnretning og teknologi. Dette vil i så tilfelle kunne virke konserverende på avdelingens problemoppfatninger og løsningsrepertoar og dermed hindre initiativ og fleksibilitet i forhold til omgivelsene.

Av organisasjonskartet fremgår det at det ikke finnes noen formell organisering som sikrer regelmessig samordning og kontakt på tvers av seksjonsgrensene. En slik formell sammenkopling av seksjonene kunne vært gjort på ulike vis: En måte er å hierarkisere ved å la en seksjon, f.eks. økonomiseksjonen - få en overordnet - samordnende funksjon. En mindre dramatisk måte er å utstede skriftlige instruksjoner om typer saker som skal behandles i fellesskap - altså ved å styre saksrutene på en slik måte at samordning sikres.

Selv om en slik formell sammenkopling av seksjonene ikke foreligger, kan det tenkes at samordningen skjer mer uformelt. I hvilken grad dette er tilfelle skal vi komme tilbake til når vi ser på måten saksbehandlingen utføres. Vi skal nå undersøke eksistensen - og evt. organiseringen av formelle hierarkiske kommandolinjer i avdelingen.

#### 2.1.2.2. Vertikal formell organisering.

Innslaget av hierarki og graden av formalisering av kommandolinjer kan være et mål på hvor strukturert organisasjonen er. "Dype" organisasjoner med formaliserte kontroll- og kommandolinjer fører ofte til rutinisering og klare - og snevre - grenser for akseptabel beslutningsatferd for de ansatte.

På organisasjonskartet fremstår Utbyggingsavdelingen som en "flat" organisasjon som vertikalt kan deles inn i tre nivåer: 1) Konsulent/saksbehandler/sekretær, 2) Seksjonsleder, 3) Plan- og Utbyggingsjef. Mydske (1979:op.cit) mener dette kan tolkes som uttrykk for at myndighetene ville unngå en sterk byråkratisk organisering og heller satse på fleksibilitet og teamorientert arbeidsmåte innenfor en løst strukturert organisasjon.

Et mål på formalisering av stillinger og kommandolinjer får man ved å se på eksistensen av og evt. innholdet i skriftlige instruks. KAD utarbeidet i 1965 en midlertidig instruks for avdelingene.<sup>1)</sup> Denne ble imidlertid ikke gjort gjeldende - og det ble overlatt til de enkelte Fylkesmenn å lage instruks. Dette er i svært få tilfeller blitt gjort. I Troms finnes det ikke instruks verken for avdelingen som helhet eller for de enkelte stillinger. Den eneste skriftlige bestemmelse av de enkeltes arbeidsområde finnes i utlysningsteksten for stillingene. Fraværet av skriftlige instruks blir imidlertid "kompensert" ved at de mange eksternt gitte lovverk/forskrifter som de ansatte skal forholde seg til i sitt arbeide, gir mer eller mindre utførlig anvisning for saksbehandlingen. Formell kontroll av saksbehandlingen utføres således i mange tilfeller fra departementsnivå og ikke internt i avdelingen.

Lønnsforskjeller mellom de enkelte nivåer i organisasjonen kan gi en indikasjon på avstanden mellom nivåer - og avspeiler ofte en innflytelsesfordeling.<sup>2)</sup>

Lønnsforskjellene i avdelingen indikerer ingen klar hierarkisk organisasjonsstruktur.

Selv om forholdsvis små lønnsforskjeller og fravær av formelle instruks indikerer en egalitær struktur - vil det likevel innenfor avdelingen som helhet og/eller innenfor de enkelte seksjoner kunne ha utkrySTALLISERT seg operative kommandolinjer og saksbehandlingsrutiner som virker til å strukturere. Dette skal vi kome tilbake til i de følgende avsnitt.

---

1) KAD 1965: "Utkast til midlertidig instruks for Utbyggingsavdelingene i fylket fastsatt i medh. til §15 i Bgn.loven."

2) Innenfor Utbyggingsavdelingen er lønnsforskjellene små. Innen fagseksjonene ligger "sekretær" lavest med lønnstrinn 14-19. Deretter følger "konsulent" med lønnstr. 18-23. "Avdelingsingeniør" har 20-23 og "overingeniør" 25-26. I seksjonsledersjiktet har Utbyggingskonsulenten og Fylkesreguleringsarkitekten begge lønnstrinn 25. Fylkesingeniøren har lønnstrinn 26. Plan og Utbyggingssjefen har lønnstrinn 29. Utbyggingssjefens stedfortreder, som også er Fylkesplankonsulent, har lønnstrinn 24.

## 2.2. Oppgaver i utbyggingsavdelingen.

### Innledning.

Vi skal her ta utgangspunkt i de enkelte seksjoner og vise hvilke oppgaver som er tillagt dem. Vi går altså et hakk videre fra beskrivelsen av horisontal formell struktur - og viser nå koplingen mellom seksjoner og oppgaver.

#### 2.2.1. De enkelte seksjoners oppgaver.

Arealseksjonens oppgaver: Denne seksjonen har, som det fremgår av vedlegg 2, fire ansatte. Det meste av tiden til de ansatte går med til typiske kontrolloppgaver i forbindelse med at Bygningsloven foreskriver at kommunenes utkast til regulerings- og oversiktsplaner skal innom Utbyggingsavdelingen til påtegning og anmerkninger før de går videre til departementet for endelig godkjenning. Oppgavene er fordelt på veiledning og kontroll/stadfesting av de ulike plantyper. I tillegg kommer saksbehandling i forbindelse med klager/dispensasjonssaker. Klientene har først og fremst vært kommunene. Etterhvert er det imidlertid blitt flere saker hvor private er involvert som part.

Seksjonen preges av for stor tilgang av saker i forhold til kapasiteten. Det fører til vektlegging av kontrolloppgavene og mindre tid til veiledning i planarbeidet. De ansatte i seksjonen oppgir to hovedårsaker til økt press på saksbehandlingen: For det første: manglende planleggingskompetanse/kapasitet i kommunene fører til at problemene skyves oppover i systemet. For det andre: det økte antall saker hvor private er part - særlig reguleringsplansaker - fører til flere henvendelser og mer komplekse juridiske problemer som i sin tur legger beslag på kapasiteten.

Kommunalseksjonens oppgaver: Også denne seksjonen har fire ansatte (se vedlegg 3 s.162). Det meste av tiden til de ansatte går med til saksbehandling ut fra spesifikke lover og forskrifter innenfor området planlegging/kommunalteknikk. (En oversikt over de typiske kontrolloppgavene i denne sek-

sjonen er gitt i vedlegg 4A s.163. I kommunalseksjonen behandles også søknader om midler over Statsbudsjettet til ulike typer planleggings- og utbyggingsformål i kommunene. (En oversikt over disse midler er gitt i vedlegg 4B). Saksbehandling/innstillinger i forbindelse med disse midler er med på å gjøre kommunalseksjonen til en meget viktig samhandlingspartner for kommunene.

Økonomiseksjonens oppgaver: Seksjonen har fem ansatte. Det meste av de ansattes tid går med til å behandle søknader om ulike former for støtte fra DUF. I tillegg til DUF-sakene behandler seksjonen søknader om regional transportstøtte (KAD), og støtte til utkantsbutikker.<sup>1)</sup>

"Kunnskapsleveranse" fra økonomiseksjonen foregår i en viss grad som informasjon om støtteordninger og veiledning om søknadsprosedyrer. Dette kan vi kalle klientrettet informasjon. Det meste av tiden til "kunnskapsleveranse" brukes imidlertid til å lage utredninger, holde foredrag - og uttalelser i saker hvor andre offentlige organ både er oppdragsgiver og mottaker av informasjon fra seksjonen. Kunnskapsleveranse betyr altså ikke nødvendigvis at det er kommuner/bedrifter som mottar informasjon.

Spesialseksjonens oppgaver: Spesialseksjonen har sju ansatte. I motsetning til de øvrige seksjonene har denne et heterogent preg mht. de ansattes utdanningsbakgrunn, saksområder og regelverk. Dette kommer av at seksjonen er en slags stabsavdeling som først og fremst har til oppgave å dekke behovet de andre seksjonene har for spesiell ekspertise. Det er viktig å merke seg at seksjonen ikke er tiltenkt noen samordnende funksjon internt i avdelingen. (I vedlegg 4C er det gitt en oversikt over de enkelte stillingenes arbeidsoppgaver i denne seksjonen).

---

1) Saksbehandling av transportstøttesaker tar ca. 10-15% av kapasiteten til en ansatt. Seksjonen behandler også søknader om støtte til utkantbutikker. Disse sakene tar ca. 10% av kapasiteten til en saksbehandler.



### 2.2.2: Kontroll, kunnskapsleveranse og økonomiske fordelinger.

Vi har forsøkt å klassifisere oppgavene til hver enkelt ansatt ut fra hva de innebærer av kontroll, kunnskapsleveranse og økonomiske fordelinger. Bakgrunnen for dette er at ulike oppgavetyper i utgangspunktet forutsetter ulik grad av strukturert saksbehandling. Typiske kontrolloppgaver, som f.eks. juridisk kontroll av oversiktsplaner, vil i utgangspunktet ofte ha tilknyttet en foreskrevet saksbehandling, dvs. klare koplinger av strømmene. Andre oppgavetyper vil derimot i utgangspunktet åpne for større "slingringsmonn" mht. strukturering. (F.eks. typiske veiledningsoppgaver hvor det sjelden er foreskrevet hvilke problemer og løsninger som skal tas i betraktning). En typisk "kontrollprofil" mht. oppgaver vil altså lett kunne assosieres med stor grad av strukturering, mens en "kunnskapsleveranseprofil" vil kunne være tégnet på det motsatte.

Kategorien "økonomiske fordelinger" er nærmest en restkategori fordi disse saks- eller beslutningstyper vanskelig lar seg innpasse i de to øvrige kategoriene. Likevel tar vi med denne kategorien for å gi et uttømmende bilde.

Klassifiseringen vi har valgt er med få unntak den samme som tidligere er brukt av Rydningenutvalget og Mydske. (En nærmere oversikt over klassifiseringen av oppgaver er gitt i vedlegg 4D).

Vi skal se hvordan fordelingen er for seksjonene og for avdelingen totalt. Tallene er framkommet på bakgrunn av opplysninger fra alle ansatte i avdelingen om fordeling av arbeidstiden på ulike oppgaver. Gjennomsnittsprosenten er utregnet ut fra summering av individtallene.

Tallene viser forholdsvis store variasjoner mellom seksjonene mht. fordeling av arbeidstid på ulike oppgavetyper. Som forventet er det ansatte i areal- og kommunalseksjonen som bruker mest tid på typiske kontrolloppgaver. Økonomiseksjonens oppgaveprofil gir seg ut fra at mesteparten av tiden til de ansatte går med til å behandle søknader om økonomiske tildelinger. Spesialseksjonen scorer høyt på kunnskapsleveranse. Her må man

Tabell 2.1. Fordeling av arbeidstid på oppgavetyper i de enkelte seksjoner - Utbyggingsavdelingen i Troms. Relative tall.

Opptavetype				
Seksjon	Kontroll	Kunnskapslev.	Øk.ford.	Sum
Arealsek.	58	42	0	100
Kommunalsek.	63	25	12	100
Økonomisek.	11	27	62	100
Spesialsek.	35	63	2	100
Avdelingen tot.	42	39	19	100

Kilde: Eget materiale.

imidlertid være klar over at det i de fleste tilfeller er i de øvrige seksjoners tjenester. Også for de andre seksjonene vil en stor del av innholdet i kategorien "kunnskapsleveranse" være informasjon/utredninger/uttalelser hvor mottakere ikke er kommuner og bedrifter, men andre offentlige organ, gjerne innenfor fylkesadministrasjonen.<sup>1)</sup> En slik horisontal informasjonsflyt mellom offentlige organ i motsetning til vertikal informasjonsflyt mellom organisasjon og klient - her i betydningen kommune og bedrifter - er med på å modifisere inntrykket av en forholdsvis klientrettet organisasjon slik det kanskje fremgår av tab. 2.1.

### 2.3. Profesjonsinnslaget i Utbyggingsavdelingen.

Studier av atferd i organisasjoner har vist at den kunnskap og de ferdigheter folk får gjennom forutgående langvarige studier har stor innvirkning på ens senere atferd i organisasjonen. (Lægreid & Olsen 1978). Profesjonsrettete utdanninger kan sees på som måter å dyktiggjøre folk ved å gi dem løsninger og teknikker på avgrensede problemområder. For vårt formål er det viktig at dette ofte betyr en klar utvelgelse og avgrensing av bestemte problem - og løsningsoppfatninger - og kan således være en kime til segmentering i en organisasjon.

---

1) Lignende funn er gjort ved studier av "informasjonsruter" på departementsnivå: Se Wagtskjold/Olsen: "Organisering av læringshorisonter", Bergen 1979:op.cit.

Vi skal her se hvilke typer profesjoner som er representert i Utbyggingsavdelingen, hvordan ansettelsene foregår, og hvor i avdelingen de ulike profesjoner er plassert. Vi skal også legge fram data fra spørreskjemaundersøkelsen som går på graden av profesjonsorientering hos de ansatte.

Som tidligere vist var Utbyggingsavdelingen tenkt å skulle fungere som en administrativ smeltedigel for de inn til da atskilte profesjonstradisjoner i regionalplanleggingen - særlig arkitektenes oversiktsplanlegging og økonomenes områdeplanlegging. Enda en profesjon kom med ved opprettelsen av Fylkesingeniørstillinger i 1966. Juristene hadde tradisjonelt en sterk stilling, særlig i planleggingen som ble gjort ut fra Bygningsloven av 1924 - og ved å inneha viktige stillinger i den departementale planleggingsadministrasjonen.

"Smeltedigelhypotesen" gikk altså ut på at ved å bringe arkitekter, ingeniører og økonomer sammen i en avdeling, så ville det oppstå et slagkraftig team med stor spennvidde i kunnskap og ferdigheter. I den første tiden avdelingene fungerte lå forholdene godt til rette for team-dannelse, bl.a. fordi avdelingene ofte bare besto av tre konsulenter - som dermed nærmest ble tvunget til omgang og samarbeid. Senere har avdelingene vokst, noe som har lagt til rette for spesialisering, f.eks. ved at det nå gis muligheter til å begrense samhandlingen til å omfatte bare folk med ens egen profesjonsbakgrunn.

De ansatte i Utbyggingsavdelingen i Troms har følgende sammensetning mht. høyere utdanning:

Tabell 2.2. Utdanninger representert i Utbyggingsavdelingen i Troms 1981.

<u>Utdanning</u>	<u>Fordeling</u>
Ingeniør	2
Sivilingeniør	3 <sup>1)</sup>
Diplomingeniør	2 <sup>2)</sup>
Bedriftsøkonom	4
Cand.mag.samf.vit.	1
Arkitekt	2
Jurist	1 <sup>3)</sup>
NLH-kandidat	1
Annet	3
<u>Sum</u>	<u>19</u>

De utdanningstyper som dominerer er arkitekter, ingeniører og økonomer. For å vurdere betydningen utdanning har som kime til segmentering/spesialisering, må man undersøke i hvilken grad de med ulike utdanningsbakgrunn føres sammen i avdelingen - enten gjennom formell organisering eller gjennom mer uformell administrativ praksis.

Vi har vist at seksjonsgrensene fungerer som relativt klare stengsler for horisontal samordning. Hvordan fordeler så profesjonene seg på de ulike seksjonene? Her er bildet forholdsvis entydig: Ingeniørene finnes i kommunalseksjonen, arkitektene i arealseksjonen og økonomene i økonomiseksjonen. I spesialseksjonen dominerer ingen utdanningstyper.

Kombinasjonsutdanninger samt innslag av avvikende profesjon<sup>4)</sup> i hver seksjon kan modifisere bildet: I arealseksjonen er ansatt en avdelingsingeniør (1/2 stilling) som også er cand.polit. I kommunalseksjonen finnes ingen med kombinasjonsutdanninger eller med avvikende profesjon. I økonomiseksjonen er det ansatt en med kombinasjonen diplomøkonom/cand.polit.

- 1) Den ene av disse har kombinasjonen siv.ing./cand.polit.
- 2) Den ene av disse har kombinasjonen Dipl.økonom/cand.polit.
- 3) Jurist er tatt med selv om stillingen ikke var besatt da undersøkelsen ble tatt opp og er således ikke representert i spørreutvalget.
- 4) Med avvikende profesjon menes at det i seksjonen er ansatt folk med annen utdanning enn den dominerende.

Tilsammen kan ikke dette modifisere inntrykket av at grensene mellom profesjoner og mellom seksjoner faller sammen og gjensidig forsterker hverandre - noe som igjen innebærer en klar horisontal differensiering og segmentering mellom utvalg av kunnskap og ferdigheter - mellom problem- og løsningsoppfatninger.

For å få et inntrykk av de ansattes identifisering med og orientering mot egen profesjon (og dermed også andres) ble de stilt følgende spørsmål:

"Dersom De skulle si opp stillingen, hvilke type utdanning ville De anbefale at Deres etterfølger burde ha"? <sup>1)</sup>

Svarene fordelte seg slik: Av de 17 som ble stilt spørsmålet mente 15 at vedkommende burde ha utdanning som var identisk med den de selv hadde. Blant de 15 var det to fra økonomiseksjonen som mente at i tillegg til å være økonom burde vedkommende også ha praksis fra næringslivet. Dette kan tolkes som en indikasjon på en relativt sterk orientering mot egen profesjon blant de ansatte.

Erkjennelsen av at profesjonstilknytning ofte betyr fagtroenskap omkring et utvalg av verdier, kunnskaper og ferdigheter, innebærer samtidig at selve rekrutteringsansattelsesprosessen må sees på som en mulighet for organisasjonsledelsen til indirekte å styre organisasjonens oppmerksomhetsretting mot bestemte problem og løsninger ved å rekruttere ulike profesjoner og ved å organisere forholdet mellom dem slik at det gir best effekt på de problemer organisasjonen ønsker å løse.

Hvor aktivt benyttes så denne muligheten for styring i Utbyggingsavdelingen? I de siste to-tre år har det vært relativt stor turnover i avdelingen - og dermed flere ansattessaker. Utbyggingsssjefen har stått for utformingen av utlysningstekstene.

---

1) Mydske, Per K. brukte denne metoden for å uteske profesjonsorienteringen blant ansatte i en tidligere opptatt undersøkelse av utbyggingsavdelingene (Mydske 1979:op.cit).

I de fleste tilfeller går det fram av teksten hvilke utdanning man ønsker søkerne bør ha - og dette følger det tradisjonelle mønsteret økonom, ingeniør og arkitekt. Ansettelse skjer som oftest i nært samarbeide med seksjonsleder. En klar profesjonsorientering hos seksjonslederne - slik de ga uttrykk for i spørreundersøkelsen - vil derfor kunne være en faktor som bidrar til å vedlikeholde en tradisjonell rekruttering. Rekrutteringspolicyen i Utbyggingsavdelingen kan iallefall ikke sies å ha vært benyttet aktivt for å bryte den tradisjonelle profesjonsrekrutteringen.

#### 2.4. Saksbehandling i Utbyggingsavdelingen.

##### Innledning

Hvordan saksbehandlingen foregår; dvs. hvilke ruter sakene følger, hvilke beslutningsmodeller som er operativ og hvilke "filter" sakene må passere, vil kunne si meget om graden og typen av strukturering i et system. Med saksrute mener vi her hvilke instanser/personer i avdelingen som er i befatning med en sak fra den kommer på dagsorden til den er ferdigbehandlet. "Filter" refererer til graden av kontroll den enkelte ansatte utsettes for i saksbehandlingen - enten fra seksjonsleder eller fra avdelingsledelsen.

##### 2.4.1. Saksruter.

##### Innledning

Hensikten med å se på saksruter er at vi på denne måten bl.a. får inntak til å vurdere i hvilken grad avdelingen fungerer som et team - eller som en samling uavhengige spesialister. Nettopp dikotomien team-spesialist kan gi viktig informasjon om hvor sterkt strukturert organisasjonen er internt og overfor omgivelsene.

Følger sakene et "lukket" og lite "kretsløp", f.eks. begrenset til den enkelte saksbehandler og seksjonsleder - kan dette innebære at forholdsvis snevre fagperspektiv og -teknikker legges til grunn for behandlingen av komplekse saker. Lukkede saks-

kretsløp produserer ofte sitt eget vedlikehold ved at man blir oppfattet som spesialister og ved at annen type innsikt dermed indirekte stenges ute. Vi postulerer altså en sammenheng mellom intern spesialisering, segmentering og vedlikehold av utvelgelse (eksisterende organisering og eksisterende løsninger) (Thompson V. 1969).

En utstrakt team-orientering i saksbehandlingen på tvers av fag- og seksjonsgrenser vil kunne være en indikasjon på et mer fleksibelt, mindre strukturert system: saksruter som går over seksjonsgrenser gjør at komplekse saker fokuseres fra ulike vinkler - øker samordningspotensialet, og dermed også mulighetene for en mer helhetlig politikk/helhetlige løsninger overfor regionale problemer. Mydske peker på at iallefall intensjoner om en slik helhetlig, tverrfaglig tilnærming ligger bak regionalpolitisk organisering i Norge - og at dette særlig kom til uttrykk ved opprettelsen av Utbyggingsavdelingene:

"Den regionalpolitiske ideologi har klare generalistiske trekk. Den blir framstilt som overordnet og helhetlig i forhold til de målsettinger og den samfunnsforståelse man finner i andre beslutningsorganer. De regionalpolitiske myndigheter begrunner sine egne tiltak ut fra en "helhetlig forståelse og behandling av bosettingsutviklingen i motsetning til en sektorpreget". (Mydske, 1979: 96).

Vi har innledningsvis vist at denne regionalpolitiske helhetsideologi vanskelig kan sies å ha nedfelt seg strukturelt i Utbyggingsavdelingens formelle organisasjon. Her er bildet heller av oppsplittede enheter som følger profesjons- og faggrenser.

Likevel kan det tenkes at bildet av en mer enhetlig, teamorientert organisasjon trer fram når man undersøker avdelingens praksis i konkret saksbehandling. Det er dette vi skal gjøre i det følgende. Vi skal først undersøke graden av spesialisering versus team-orientering på tvers av seksjonsgrensene. Deretter skal vi se hvorvidt de enkelte ansatte internt i hver seksjon opptrer som team eller som uavhengige spesialister.

#### 2.4.1.1. Samordning på tvers av seksjonsgrensene.

For å få innblikk i graden av samordning i saksbehandlingen over seksjonsgrensene har vi stilt spørsmål til de ansatte som går på vurdering av nødvendigheten av kontakt i saksbehandlingen på tvers av seksjonsgrensene, vurdering av hyppigheten og innholdet i kontakten - og dessuten hvem som er kontaktpartner.

Vi har først sett på de ansattes vurdering av nødvendigheten av å ta kontakt med andre seksjoner i deres daglige arbeide. (Jfr. tabell 2.3. i vedlegg 5, s.165).

De fleste ansatte (12) vurderer det som enten meget eller ganske nødvendig å ta kontakt med ansatte i andre seksjoner i forbindelse med sitt arbeidsfelt - dog med en del klare unntak.<sup>1)</sup>

For å få en indikasjon på det faktiske innslaget av kontakttaking over seksjonsgrensene i saksbehandlingen har vi også spurt om hyppighet i kontakttaking. (Jfr. tabell 2.4. i vedlegg 5, s.165).

Av tabellen går det fram at langt de fleste (8 av 19) av ansatte oppgir å ha sjelden kontakt over seksjonsgrensene.<sup>2)</sup> Dette støtter opp om vår antakelse om at seksjonsgrensene også i praksis er effektive stengsler for kontakt og samordning.

---

1) Særlig vurderes det som meget nødvendig å ta kontakt av mange i spesialseksjonen. Det må sees i sammenheng med denne seksjonens "innadrettete" oppgaveprofil - som en slags stabsavdeling for de øvrige seksjonene.

Et iøyenfallende trekk er at nesten alle i økonomiseksjonen finner det lite nødvendig med tverrseksjonell kontakt i saksbehandlingen. Begrunnelsen for dette varierer en del. Men hyppigst nevnes at man i denne seksjonen ofte stiller med fagøkonomiske vurderinger av enkeltklienter, noe som verken egner seg for - eller nødvendiggjør innsyn fra de øvrige faggrupper i avdelingen.

2) Det er først og fremst ansatte i økonomiseksjonen som oppgir å ha sjelden kontakt, noe som også harmonerer med denne seksjonens vurdering av nødvendigheten av tverrseksjonell kontakt. Tilsammen er dette en indikasjon på at økonomiseksjonen er relativt lukket overfor de øvrige seksjonene. Ansatte i spesialseksjonen har hyppigst kontakt over seksjonsgrensene - noe som støtter opp under tidligere antakelser og funn.



Vi skal nå se nærmere på selve kontaktmønsteret - og på hvilke saker det er som betinger kontakt. Når vi her har valgt å gå så pass grundig inn på dette, er det fordi vi selvfølgelig ikke kan slå oss til ro med at seksjonsgrensene er formelle grenser for samordning. Vi må også vite om dette er en realitet i det daglige arbeidet i avdelingen. Er dette tilfelle, har vi funnet fram til et reelt strukturerende prinsipp.

#### Arealseksjonens kontakt med andre seksjoner:

Ansatte i arealseksjonen har hyppigst kontakt med ansatte i kommunalseksjonen. Det er først og fremst tekniske løsninger som f.eks. vann og avløp i forbindelse med arealdisponeringsplaner som betinger at det tas kontakt.<sup>1)</sup>

Arealseksjonens ansatte har også hyppig kontakt med Friluftss- og naturvernkonsulenten i saker der naturverninteresser berøres.<sup>2)</sup>

Seksjonens ansatte oppgir å ha minimal kontakt med økonomiseksjonen i faglige spørsmål. I de tilfeller det er snakk om kontakt mellom disse to, skjer det tilfeldig, dvs. ikke-rutinisert kontakttaking.

Tilfeldigheten i kontakttaking avspeiler seg først og fremst ved at det ikke eksisterer noen organisert rutine i arealseksjonens kontakttaking med andre seksjoner. Hvem i seksjonen som har tverrseksjonell kontakt er også i stor grad tilfeldig. Seksjonen har imidlertid hatt forholdsvis stor gjennomtrekk av ansatte - og i denne situasjonen er det de som har vært lengst ansatt som har hatt størst kontaktfrekvens over seksjonsgrensene.

---

1) Men selv om det er snakk om relativt hyppig kontakt mellom disse seksjonene, så mener 2 av de ansatte i arealseksjonen at kontakten er for dårlig organisert og burde vært hyppigere og mer rutinisert, slik at samordning mellom tekniske og fysiske planer sikres. En måte å gjøre dette på - som nevnes av de ansatte - er å reorganisere slik at man får en kommunalavdeling som inkorporerer disse to seksjonene.

2) Juridisk konsulent i spesialseksjonen er også hyppig benyttet av arealseksjonen, men stillingen var som før nevnt ikke besatt da undersøkelsen ble tatt opp.

Kommunalseksjonens kontakt med andre seksjoner:

Som ventet har kommunalseksjonens ansatte hyppigst kontakt med ansatte i arealseksjonen. Det er snakk om saker hvor tekniske løsninger må innpasses i kommunenes generelle areal-disponering. Likevel mener to ansatte i denne seksjonen at kontakten med arealseksjonen ikke er god nok og skjer for tilfeldig.

Kommunalseksjonen har relativt lite kontakt med folk i spesialseksjonen, og som arealseksjonen har man også heller sjelden kontakt med økonomiseksjonen. Man kunne kanskje forvente en viss samordning mellom kommunal- og økonomiseksjonen i saksbehandlingen av de tilskottsmidler som sorterer under kommunalseksjonen. Dette ser ut til å skje bare i unntakstilfeller.<sup>1)</sup>

Som i arealseksjonen er kontakttaking med andre seksjoner ikke sentralisert til seksjonsleder. De enkelte saksbehandlere tar kontakt med saksbehandlere i andre seksjoner etterhvert som problemer oppstår.

Økonomiseksjonens kontakt med andre seksjoner:

Seksjonen peker seg ut som den som har minst tverrseksjonell kontakt i saksbehandlingen. Hyppigst kontakt over seksjonsgrensene har man med Industrikonsulenten som utfører oppgaver nært knyttet til seksjonens arbeidsområde.<sup>2)</sup> Seksjonen har også relativt hyppig kontakt med konsulenten i næringslivssaker - og da særlig i forbindelse med utredninger for næringsutvalget. Seksjonslederen oppgir dog at det er en viss kontakt med kommunalseksjonen i større utbyggingssaker.

Spesialseksjonens kontakt med andre seksjoner:

Denne seksjonen er tidligere blitt karakterisert som bestående av enkeltstillinger med mer eller mindre klare stabsfunksjoner, bl.a. overfor de øvrige seksjonene. Dette avspeiler seg også

- 
- 1) Ansatte i kommunalseksjonen gir uttrykk for at særlig i større utbyggingssaker kan den mangelfulle samordningen med økonomiseksjonen føre til ukoordinerte utspill og til kritikk av plansiden for ikke å ha "lagt forholdene til rette for investeringer".
  - 2) Denne kontakten var imidlertid etablert på et tidlig stadium da den nåværende industrikonsulenten var ansatt i økonomiseksjonen som saksbehandler.

i kontaktmønsteret<sup>1)</sup> - men som tidligere bemerket, bortsett fra Fylkesplankonsulenten så er ikke de øvrige ansatte i spesialavdelingen tillagt oppgaver med å samordne mellom de øvrige seksjonene.

### Oppsummering.

Det går fram av det ovenstående at Utbyggingsavdelingen i liten grad kan karakteriseres som et team når man undersøker den administrative praksis mht. samordning i saksbehandlingen på tvers av seksjonsgrenser. Det er tvert imot snakk om relativt "vanntette skott" mellom enkelte seksjoner når man ser på saksrutene.

Areal- og kommunalseksjonen er de som hyppigst samordner seg i mellom. Økonomiseksjonen skiller seg ut som en relativt autonom enhet innenfor avdelingen med lite ekstern kontakt i saksbehandlingen.

Inntrykket som dannes ut fra disse data er av en avdeling som er relativt sterkt oppsplittet i fire seksjoner med klare avgrensninger i mellom hver seksjon. Saksrutene følger som oftest seksjonsgrensene. I de tilfeller hvor seksjonsgrenser "brytes" skjer dette ofte tilfeldig og ikke ut fra etablerte rutiner.

Et typisk incentiv til kontakttaking over seksjonsgrensene er at den enkelte saksbehandler står overfor et problem hvor han mangler opplysninger om et avgrenset felt som han vet at folk i en annen seksjon har greie på. Dette sier litt om at innholdet i den vanlige form for kontakt ofte er begrenset til informasjonsutveksling om avgrensede facts etterhvert som problemer oppstår. Det er langt fra en slik begrenset, problemorientert kontakt til en bred faglig samordningsaktivitet og

---

1) Industri- og næringslivskonsulenten har hyppig kontakt med økonomiseksjonen. Naturvernkonsulenten hektes ofte på saksbehandlingen i arealseksjonen. Fylkesplankonsulenten har kontakter i alle seksjoner i forbindelse med fylkesplanarbeidet, men også i egenskap av nestleder i avdelingen. I tillegg til at de ansatte i spesialseksjonen er pålagt egne avgrensede saksområder, fyller de også et behov for spesiell ekspertise i de øvrige seksjonene.

teamorientering.<sup>1)</sup>

Vi har altså påvist et klart strukturerende prinsipp, nemlig at seksjonsgrensene er barrierer mot alternative koplinger av problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter i Utbyggingsavdelingen - m.a.o.: en klar segmentering.

#### 2.4.1.2. Seksjonsinterne saksruter.

##### Innledning.

Oppsplitting versus teamorientering må også undersøkes med utgangspunkt i saksbehandlingen innenfor hver enkelt seksjon. "Vanntette skott" mellom de enkelte saksbehandlere innenfor én seksjon vil nemlig kunne forsterke bildet av en oppsplittet, segmentert struktur. En team-orientert intern arbeidsstil, f.eks. med stor saksrotasjon og liten grad av spesialisering vil derimot kunne bidra til at inntrykket av segmentering blir modifisert.

Vi har valgt å ta utgangspunkt i fordelinga av saker i de enkelte seksjoner på hver enkelt ansatt. Vi skal vise hvordan fordelingsprosessen er organisert - og hvilke prinsipper som ligger til grunn for fordelingene. I utgangspunktet kan man tenke seg to hovedprinsipper for fordeling av saker på den enkelte saksbehandler. For det første: Fordeling etter arbeidsbelastning i øyeblikket. Dette kan være et uttrykk for stor grad av intern rotasjon og fleksibilitet i saksbehandlingen. For det andre: Fordeling etter spesialisitet. Et slikt fordelingsprinsipp er uttrykk for seksjonsintern oppsplitting/spesialisering mellom de enkelte saksbehandlere.

---

1) Det har vært gjort forsøk med å rutinisere kontakten mellom seksjonene, bl.a. ved å avholde faste ukentlige møter mellom seksjonslederne. Denne organiseringen har fungert dårlig som samordningsinstrument. Tema for møtene har sjelden vært konkrete plan- og utbyggingssaker, men mest personalspørsmål. Mange ansatte (11) oppga at de ikke visste om at denne ordningen eksisterte. I løpet av det siste halve året har møtene ikke vært avholdt regelmessig og det har gått lang tid mellom hvert møte

#### 2.4.1:2.1. Organiseringen i de enkelte seksjoner.

Interne ruter i arealseksjonen: I denne seksjonen fordeles sakene på et postmøte som vanligvis holdes i begynnelsen av uka på Fylkesreguleringsarkitektens kontor. Tidligere ble sakene sendt direkte fra arkivet i administrasjonen til den enkelte ansatte. Fordelinga skjedde da også ut fra at hver ansatt hadde sitt speciale.

På postmøtene tas det opp referatsaker - og innkomne saker fordeles. I de fleste tilfeller fordeles sakene etter et spesialitetsprinsipp.<sup>1)</sup>

Den forholdsvis store utskiftning av personell i seksjonen har imidlertid ført til at også et annet fordelingsprinsipp har vært gjort gjeldende, nemlig at seksjonsleder og generalplan-konsulent - som har vært ansatt lengst i seksjonen og som representerer kontinuiteten - tar seg av de sakene som ansees for å kreve mest innsikt, nemlig dispensasjons- og klagesaker og i tillegg godkjenning og stadfesting av regulerings- og disposisjonsplaner. Oppgaver i forbindelse med generell veiledning og uttalelser har vært tillagt de to som har vært ansatt kortest tid. På denne måten har man fått en oppsplitting mht. hvem som veileder og hvem som kontrollerer i regulerings- og disposisjonsplansakene.

Interne ruter i kommunalseksjonen: Fordelingen av saker i denne seksjonen skjer ved at seksjonsleder oppsøker de tre øvrige ansatte (som har kontorfellesskap) ca. to ganger i uka og fordeler posten. Fordelinga skjer i stor grad ved at de ansatte på forhånd har fått utdelt avgrensede spesialområder -

---

1) Den klareste fordelinga etter spesialprinsippet er at generalplansaker nesten utelukkende går til generalplan-konsulenten. Regulerings- og disposisjonsplansaker fordeles litt mer tilfeldig og etter arbeidsbelastningen til hver ansatt i øyeblikket. Avdelingsarkitekten og avdelingsingeniøren som begge hadde vært ansatt i kort tid da undersøkelsen ble opptatt - hadde for det meste jobbet med regulerings- og disposisjonsplansaker.

altså etter spesialitetsprinsippet.<sup>1)</sup>

Tilsammen tegner dette et bilde av en internt sterkt spesialisert seksjon: når én sak først er tildelt en saksbehandler, finnes det ingen organisatoriske ordninger som sikrer at de øvrige i seksjonen blir informert om saken og evt. kan komme med tilleggsinformasjon. Et par ansatte nevner at det kunne være på sin plass med et møte hvor hver ansatt fikk informere de andre om hvilke saker vedkommende jobbet med for tiden og samtidig gi råd til de andre i deres saker. Det ville sikre bedre informasjonsflyt og samordning internt i seksjonen.

Interne ruter i økonomiseksjonen: Vi har tidligere sett at økonomiseksjonen skiller seg ut som den mest lukkede av seksjonene mht. kontakt over seksjonsgrensene i saksbehandlingen. Hvilke ruter følger så den interne saksbehandlingen? Sakene i seksjonen fordeles på et postmøte på seksjonslederens kontor i begynnelsen av hver uke. Tre av saksbehandlerne har spesialfelt og de tilhørende sakene fordeles automatisk til dem - altså et spesialitetsprinsipp.<sup>2)</sup>

---

1) Fylkesingeniøren (seksjonsleder) behandler de aller fleste saker hvor det er snakk om søknader om tilskott fra ulike kapittel på Statsbudsjettet. Unntaket er tilskott over kap. 1448 (oppryddingstiltak) hvor søknadene behandles av 2. avdelingsingeniør. (Betegnelsen 1. og 2. avdelingsingeniør brukes her bare for å holde disse to fra hverandre og avspeiler ingen formell rangering i avdelingen). Det finnes ingen "overskuddssaker" som fordeles tilfeldig i kommunalseksjonen.

Overingeniøren har ansvaret for forurensingssaker og får således disse sakene til behandling. Utslippsaker som sorterer under forurensingssaker - går automatisk til 1. avdelingsingeniør. Avfallssaker/renovasjonsplanlegging går automatisk til 2. avdelingsingeniør. Saker som har å gjøre med kontroll av kommunale avgifter fordeles slik at overingeniøren behandler avgifter vedr. vann/kloakk og feiing og 2. avdelingsingeniør tar seg av renovasjonsavgiftene. Klagesaker kategoriseres ut fra hvilke av de ovennevnte saksområder de hører inn under, og fordeles så til vedkommende saksbehandler.

2) Det gjelder saker som regional transportstøtte, utkantbutikkstøtte og DUFs "løfte-eg-etter-håret" kampanje. Ser man bort fra "hårløfte"-prosjektet, som tar ca. 70% av arbeidskapasiteten til en ansatt, så tar de to øvrige spesialfeltene hver bare 10% av kapasiteten til to ansatte.

Det meste av tiden til økonomiseksjonen går imidlertid med til å behandle vanlige DUF-saker om garantier, lån og tilskott i forbindelse med utbyggingsprosjekter i ulike bransjer. Og disse oppgavene fordeles til de enkelte ansatte ut fra arbeidsbelastningen i øyeblikket - og ikke ut fra et spesialiseringsprinsipp. Det fungerer likevel slik at den som først får en sak, forsøker å følge den til den er ferdigbehandlet.

Det har vært ytrer ønske fra de ansatte om å få tildelt saker ut fra innsikt og interesser i spesielle bransjer. Utbyggingskonsulenten opplyser imidlertid at han ikke finner dette tilrådelig av hensyn til at seksjonen da vil bli sterkt sårbar overfor høy turnover. Seksjonen har nemlig hatt stor utskifting av personell de siste årene. Resonnementet bak seksjonslederens policy er derfor at det er vanskeligere å rekruttere folk med spesiell bransjeinnsikt enn folk med en generell økonomisk kompetanse som kan være all-round-saksbehandlere.

Selv om økonomiseksjonen "på papiret" ser ut til å være et relativt lite internt strukturert, så foregår det likevel en form for "lukking" av saksbehandlingen med utgangspunkt i den enkelte klient og hans/hennes sak: Hver ansatt har som før nevnt "sine" saker med utgangspunkt i den enkelte klient. Disse sakene prøver man å følge til de er ferdigbehandlet. Det finnes ingen ordninger som sikrer at sakene blir "ventilert" blant seksjonens andre ansatte mens den er til behandling. På denne måten lukkes saksbehandlingen rundt relasjonen klient - den enkelte saksbehandler.

Interne ruter i spesialseksjonen: Det foregår ingen intern fordeling av saker til de ansatte i spesialseksjonen. Det eksisterer heller ingen form for fellesmøter, som f.eks. postmøtene i de andre seksjonene. Den enkelte ansatte får sine saker enten fra ansatte i andre seksjoner og/eller direkte fra eksterne oppdragsgivere/klienter (departement, kommuner).

#### Oppsummering:

Analysen av de seksjonsinterne saksruter viser at kommunalseksjonen skiller seg ut som den klart mest oppsplittede og seg-

menterte. Arealseksjonen har også en spesialiseringsprofil om enn etter litt andre prinsipper enn i de øvrige seksjonene. Økonomiseksjonen, som er seksjonen med minst tverrseksjonell kontakt, er minst internt spesialisert dersom man måler det ut fra oppgavespesialisering. Imidlertid viser den administrative praksis her at det foregår en form for segmentering rundt relasjonen klient - saksbehandler.

Det samlede inntrykket er at seksjonene også internt må kunne sies å være preget av oppsplitting og spesialisering og i heller liten grad fungerer som team.

Vi har altså forsøkt å identifisere og beskrive den horisontale spesialisering i avdelingen. Vi skal i det følgende se i hvilken grad vi finner innslag av hierarki og overordnet kontroll med saksbehandlingen.

#### 2.4.2. Saksfiltrering: innslaget av kontroll i saksbehandlingen.-----

Graden av overordnet inngripen og korrigerings i den enkelte ansattes saksbehandling kan gi en indikasjon på hva som tolereres av variasjon og fleksibilitet i organisasjonen, altså et indirekte mål på grad av "lukking" av organisasjonen overfor alternative problemer, løsninger og deltakere.

Men samtidig er det klart at fravær av overordnet inngripen og korrigerings ikke umiddelbart kan sees som uttrykk for en enhetlig, fleksibel og temaorientert organisasjon: fravær av overordnet kontroll kan avspeile - og forsterke - en sterkt horisontalt oppsplittet organisasjon. Et generelt organisasjonsteoretisk poeng i denne sammenheng er at sterkt innslag av profesjonell arbeidskraft ofte vil avbilde seg strukturelt i "flate" organisasjoner med liten grad av overordnet kontroll og stor grad av autonomi for profesjonene. (Hage og Aiken 1967, Meyer M. 1968). Fravær av hierarkisk styring med stor grad av profesjonsautonomi kan på denne måten sies å utgjøre gode rammebetingelser for horisontal oppsplitting med påfølgende bygging av "vanntette skott" mellom enhetene.



Konsekvensen av denne utlegningen for vårt case må være at faktisk overordnet kontroll med de ansatte i avdelingen kan si noe om hvilken variasjonsbredde som tolereres i saksbehandlingen, samtidig som fravær av kontroll ikke umiddelbart kan tolkes som uttrykk for en usegmentert struktur, men må da undersøkes nærmere ut fra antakelsen om at bortfall av hierarkisk kontroll kan bety horisontal oppsplitting/segmentering.

Vi har tidligere sett at Utbyggingsavdelingens formelle organisasjon ikke kan karakteriseres som en klar hierarkisk struktur - noe som ofte sees som en forutsetning for å kunne utøve kontroll med de enkelte ansatte i deres arbeid. Vi har imidlertid undersøkt hvordan og hvilken kontroll som faktisk utøves innenfor de rammene som av den formelle organisasjonsstrukturen. Fokus rettes mot graden av og innholdet i overordnetes inngripen i den enkeltes saksbehandling. Inngripen er definert til alle tilfeller hvor overordnede tar kontakt og ønsker å korrigere i saker som er behandlet eller er til behandling.

Av tabell 2.5 i vedlegg 5, s. 165 går det fram at ingen gir uttrykk for å bli ofte kontrollert - og bare få (5) mener at de av og til blir kontrollert. De fleste oppgir at de svært sjelden blir kontrollert og kan ofte ikke huske når det sist skjedde.

De fleste av de som oppgir at de av og til blir kontrollert kommer fra økonomiseksjonen. Disse oppgir alle at det først og fremst er plan- og utbyggingssjefen som har hatt innsigelser overfor konkrete innstillinger til vedtak overfor Arbeids- og tiltaksnemnda i DUF-saker. Det er imidlertid svært sjelden at nemnda omgjør forslagene til vedtak.

Overfor de ansatte i andre seksjoner er det meget sjelden at Utbyggingssjefen kommer med korrigerende innsigelser. Likevel hender det relativt ofte at han henvender seg til de ansatte for å orientere seg om deres arbeide. Denne forskjellen i Utbyggingssjefens inngripen overfor de ulike seksjonene kan sannsynligvis for en stor del forklares ved at økonomiseksjonen for det meste utfører fylkeskommunale oppgaver hvor saksrutene automatisk går innom Utbyggingssjefen. Når spesial-, areal-, og

særlig kommunalseksjonen utfører oppgaver for Fylkesmannen, går saksrutene ikke innom Utbyggingssjefen. En annen faktor som kan forklare Utbyggingssjefens "affinitet" til økonomiseksjonen er at han tidligere var Utbyggingssjef i fylket og således kjenner best til forholdene i økonomiseksjonen og de sakene man der arbeider med til vanlig.

Ser vi bort fra spesialseksjonen, så har de øvrige seksjonene saksruter som går fra saksbehandler til seksjonsleder og deretter til Utbyggingssjef/evt. Fylkesmann. Når det gjelder seksjonsintern kontroll, så er det ingen som svarer at seksjonsleder griper inn og direkte kontrollerer saksbehandlingen. Likevel oppgis det at man relativt ofte diskuterer enkelte saker med seksjonsleder.<sup>1)</sup>

Inntrykket som fester seg er av en organisasjon med svært liten grad av utøvd hierarkisk kontroll i form av inngripen i de ansattes saksbehandling.<sup>2)</sup> Tolker vi dette "funnet" ut fra vårt segmenteringsperspektiv - og sammenholder det med "funnet" av relativt sterk oppgavespesialisering, sammenfall av profesjon- og seksjonsgrenser, og tendens til lukkede sakskretsløp mellom og internt i seksjonene - så kan det tilsammen være en indikasjon på en sterk "celledeling" i betydningen seksjons/profesjonsautonomi med liten grad av overordnet kontroll og samordning.

- 
- 1) Man kan her merke seg at Fylkesmannen v/kontorsjefen har forsøkt å formalisere den hierarkiske kontroll internt i allefall i en seksjon (kommunal) ved å kreve at de saker som hører inn under Fylkesmannen skal ha gått gjennom seksjonsleder og ha hans underskrift. Det framgår imidlertid av svarene at Fylkesmannen - som Utbyggingssjefen - svært sjelden griper direkte inn og korrigerer i saksbehandlingen.
  - 2) Fenomenet "autonom tilpasning" ut fra antisiperte virkninger kan komplisere bildet: Det er mulig at de ansatte har klare oppfatninger om hva som "går i gjennom" av saker hos ledelsen og innretter seg deretter. Dette blir en slags skjult styring som ligger innebygget i den administrative praksis. Eksistensen av slike vurderinger er det imidlertid svært vanskelig å få holdbare data om. Dessuten er det klart at man på spørsmålet om grad av overordnet inngripen/kontroll kanskje i større grad enn ellers risikerer at respondenten svarer strategisk. Vi prøvde imidlertid å minske risikoen for dette - bl.a. ved å bruke ekstra lang tid på spørsmålet under intervjuingen. Om autonom tilpasning, se Friedrich 1937.

## 2.5. Strukturering av kontakt med klientene.

### Innledning.

Vi har i det ovenstående sett på Utbyggingsavdelingens indre strukturering. Vi har fått fram et bilde av en relativt sterkt spesialisert og oppsplittet organisasjon mht. intern fordeling/strukturering av oppgaver, saksbehandling og spesialisert arbeidskraft. Denne interne struktureringa går vi ut fra vil kunne ha betydning for organiseringen av forholdet til klienter - til hvilke utvalg av problemer som finner sin løsning i avdelingen. Vi antyder altså at avdelingens oppsplittede og spesialiserte struktur vil kunne ha fordelingsmessige konsekvenser overfor omgivelsene. Dette utgangspunktet kan danne grunnlag for å studere aksess-strukturen utenfra og inn, dvs. hvilke klienter i betydningen kommuner og bedrifter, og problemer som kommer inn i organisasjonen - og hvem som blir stengt ute. Og i tillegg; selve fordelingsmønsteret på omgivelsene, dvs. hvordan avdelingens ulike former for engasjement/problemløsning fordeler seg i det sosiale og romlige landskap.

Denne oppgaven vil imidlertid bare indirekte være opptatt av fordelingsmønsteret fordi hovedinteressen ligger i det å forklare hvordan og hvorfor en gitt utvelgelse - eller strukturering - vedlikeholdes over tid. Det er dette som har avledet vår interesse for avdelingens interne strukturering - og vi antar at sterk strukturering kan fungere som "vanntette skott" og dermed gjøre organisasjonen lite adaptiv i forhold til omgivelsene.

Men selv om en horisontalt spesialisert og oppsplittet struktur med lite tverrgående samordning i utgangspunktet innebærer en lukking av organisasjonen rundt et utvalg problemer og løsninger, så vil den enkelte seksjons- eller tjenestemanns strukturering av kontakt med klientene innebære et visst potensiale for fleksibilitet og tilpasning overfor omgivelsene.

En sentral dimensjon i analysen av innholdet i relasjon seksjon - klient kan kanskje være oppsøkende/terapeutisk atferd versus passivt saksbehandlerende/kontrollerende. En kontrollerende

legalistisk modell for samhandlingen karakteriseres ved at saksbehandleren fungerer reaktivt overfor omgivelsene: Det fordres en egenaktivitet/initiativ fra klientene før problem-løsende aktivitet kan iverksettes. Forslaget - eller søknaden fra klienten - holdes gjerne opp i mot et lovverk som gir mer eller mindre entydige anvisninger på hvordan saken skal behandles. Poenget her er at dersom saksbehandlingen/struktureringen av kontakten med klienten organiseres ut fra en slik modell - vil dette i seg selv kunne virke konserverende på en gitt intern strukturering: Kun utvalgte problemer og løsninger og klienter slipper inn i organisasjonen - og forblir der; en segmentering av aksessen inn i organisasjonen.

En terapeutisk samhandlingsmodell karakteriseres ved at organisasjonen er aktivt oppsøkende overfor potensielle klienter og på denne måten er med på å initiere og implementere en ønsket utvikling. (White 1969).

Baldersheim (1972) mener at en terapeutisk relasjon må inneholde følgende elementer: 1) Ressursene som anvendes er kunnskap om mål-middel sammenhenger - altså ikke slik at "terapeuten" definerer behov og foreskriver løsninger. 2) Begge parter går inn i rollerelasjonen frivillig - altså stor grad av valgfrihet, f.eks. i motsetning til pålegg om å utarbeide ulike former for oversiktsplaner. 3) Det rår - eller blir etablert et verdifellesskap mellom terapeuten og klienten. Med dette menes at klienten "kjenner seg igjen" i terapeuten's definisjon av hans problemer - og at han aksepterer at terapeuten rår over egnete løsninger. Poenget her er altså at en slik terapeutisk relasjon til omgivelsene vil gjøre organisasjonen mindre "stiv" og bedre istand til å fange opp og løse nye/endrete problemer som produseres i omgivelsene.

Ut fra dette perspektivet skal vi i det følgende se hvordan de enkelte seksjoner organiserer kontakten med omgivelsene.

2.5.2. Organisering av kontakt mellom de enkelte seksjoner og klientene.-----

Arealseksjonens organisering av kontakt med klientene: Bygnings-

loven med forskrifter både pålegger og foreskriver en stor del av innholdet i relasjonen mellom arealseksjonen og kommunene. Det er altså forholdsvis liten grad av valgfrihet som preger etablering og innhold i relasjonen. Selve organiseringen av relasjonene til klientene kan kanskje best beskrives som en spesialisert aksess-struktur: Med dette menes at det til et spesifikt problem svarer kun en spesifikk løsning/saksbehandling: generalplansaker behandles av generalplankonsulenten på en i loven foreskrevet måte, fylkesreguleringsarkitekten behandler dispensasjons- og klagesaker osv. På denne måten får vi en spesialisert aksess.

Selv om Bygningsloven er klar mht. hvem som er klienter og hvordan saksbehandlingen skal skje - så vil likevel variasjoner i kommunenes kompetanse og kapasitet til planframstilling nødvendigvis gjøre at seksjonen opptrer mer oppsøkende, terapeutisk overfor de kommunene hvor planarbeidet går tregest.

Kanaliserings av tid, oppmerksomhet og øvrige ressurser mot de svakeste kommunene vanskeliggjøres av tre hovedgrunner: Det ene er at i saker hvor planprosessen er kommet langt, f.eks. til den avsluttende vedtaksfasen, vil tidsfristene for hvert organs (herunder særlig Utbyggingsavdelingens) behandling og godkjenning være knappe - og klare. Tidsfrister vil altså føre til en utvelgelse i hvilke saker som prioriteres (Gaus og Walcott 1940), og i dette tilfelle vil det være en fordel for de kommuner som er i stand til å produsere gode planer selv.

Det andre er at ressurssterke kommuners planframstilling ofte kjennetegnes ved stor klarhet i mål. Det vil som oftest være en mer takknemlig og gjennomførlig oppgave å arbeide med løsninger når målene er klare enn i de tilfeller hvor man må være med på å elaborere mer eller mindre diffuse ønsker. Det kan også tenkes at det i selve profesjonsideologien er innebygget reserverasjoner mot det å skulle delta i en politisk målutformingsprosess. Klarhet i mål i planframstillingen kan altså være et utvelgelseskriterium.

Det tredje hinder er av fysisk karakter, nemlig et meget trangt reisebudsjett som begrenser de ansattes muligheter for å opp-

søke kommunene. Det kan nemlig være en forutsetning for å kunne initiere evt. få fart på planprosessen at den ansatte oppholder seg i kommunene i kortere eller lengre tidsrom. Reisebudsjettets størrelse er imidlertid iallefall delvis et resultat av fylkeskommunale prioriteringer/beslutninger - og således indirekte et uttrykk for hvordan man vurderer viktigheten av å kunne oppsøke klientene.

Tilsammen kan disse faktorene sees på som barrierer mot å ta initiativ/være oppsøkende overfor svake kommuner - samtidig som de er incentiver til å "fryse fast" den utvelgelse som skjer av "gode" kommuner fordi det bygges administrative rutiner og praksis rundt denne utvelgelsen.

Kommunalseksjonens organisering av kontakt med klientene: Som før vist skiller denne seksjonen seg ut med størst innslag av kontrolloppgaver overfor klientene. Det er altså liten grad av frivillighet/valgfrihet i relasjonen. Men her som i arealseksjonen sikrer ikke lovverket at alle kommuner får samme sluttresultat etter samhandling med seksjonen, dvs. like gode planer til samme tid. På grunn av at de samme administrative barrierer mot oppsøkende, innoverende atferd er operativ her som i arealseksjonen - blir variasjoner i ressurser til planlegging i kommunene en kritisk variabel som får avgjørende betydning for hvordan sluttresultatet vil bli.<sup>1)</sup>

Økonomiseksjonens organisering av kontakt med klientene: Bortsett fra Etableringsloven - så er det ingen lovverk som tvinger kommuner og bedrifter i samhandling med seksjonen. Seksjonen forvalter likevel økonomiske midler og rår over innsikt i økonomiske spørsmål som tilsammen gjør den til en enhet med stort problemløsende potensiale for kommuner og bedrifter. Dette betyr at iallefall en forutsetning for at terapeutiske relasjoner kan oppstå er tilstede.

---

1) Seksjonen saksbehandler også søknader om en rekke tilskottsordninger. Her er det ikke klare regler som sikrer et styrt fordelingsresultat. (Larsen T. 1981). Også her vil den administrative praksis som har utkrystallisert seg - samt kommunaladministrative ressurser til uthenting av midler, være avgjørende for tildelingsmønsteret.

Fravær av et klart og entydig regelverk som oppretter rettigheter til klientene samt foreskriver hvordan fordelingene til og mellom dem skal skje (Boe 1979) åpner muligheten for at bare ressurssterke klienter når fram og får tildelinger. Det blir derfor viktig å se på hvordan relasjonene etableres og utformes.

På spørsmål om hvem i relasjonen saksbehandler - klient som vanligvis tar initiativ for å etablere kontakt svarte alle fem ansatte at i de aller fleste tilfeller er det klienten som må ta initiativ og presentere et behov. Ser vi på tabell 2.1. s.36, så framgår det at ca. 28% av seksjonens totale arbeidskapasitet går med til oppgaver vi har karakterisert som "kunnskapsleveranse". For økonomiseksjonen innebærer dette i overveiende grad informasjon/rettledning til søkere. Det er altså i svært liten grad snakk om f.eks. oppsøkende virksomhet med informasjon til potensielle søkere. Det finnes ingen form for organisering av informasjonsflyten fra seksjonen til potensielle søkere.<sup>1)</sup>

Det samlede inntrykket er at seksjonen er et reaktivt organ som sjelden oppsøker - og med høye terskler for initiativ utenfra og inn i organisasjonen. Organiseringen av kontakten med omgivelsene preges av rutinisert respons på initiativ/søknader fra klientene. I en slik organisering ligger et stort potensiale for at bare de mest ressurssterke når fram (Schaffer og Huang 1975). Og viktigst i denne sammenheng: Det kan også bety at en gitt utvelgelse vedlikeholdes fordi potensielle klienter ikke oppsøkes og hjelpes fram, og fordi det bygges administrative rutiner/prosedyrer omkring den eksisterende aksess-strukturen.

---

1) Reisebudsjettets størrelse - 15000 kr for hele seksjonen - kan også tas som en indikasjon på at utadrettet, oppsøkende virksomhet er forholdsvis lavt prioritert.

På spørsmålet om nødvendigheten av å være mer aktiv i forhold til potensielle klienter, gav tre av de ansatte uttrykk for betenkeligheter ved å være mer aktiv fordi det å kunne framstille seg som klient (skrive søknad - ta kontakt) må oppfattes som et minstekrav til kompetanse for folk som skal drive økonomisk virksomhet. Selve saksbehandlingen av søknader foregår som kjent for det meste lukket for klientene. Klientene får bl.a. ikke vite hvilken innstilling saksbehandleren gir overfor Arbeids- og tiltaksnemnda - og dermed heller ikke hvilke premisser det er lagt vekt på.

Spesialseksjonens organisering av kontakt med klientene:

Spesialseksjonen har som stabsavdeling i første rekke sine oppgaver internt i avdelingen. To stillinger har imidlertid klare kontaktflater til omgivelsene, nemlig Friluft- og naturvernkonsulenten og Industrikonsulenten. Siden dette er enkeltstillinger, har vi av hensyn til rasjonalisering av framstillinga valgt å behandle dem nærmere i vedlegg 6, s. 167.

2.5.3. Oppsummering.

Avdelingens struktur av kontakt med omgivelsene kan karakteriseres på følgende måte: 1) Initiativ til kontakt tas i de fleste tilfeller av klientene. 2) De ansatte har få muligheter til å drive oppsøkende virksomhet. 3) Innholdet i relasjonene er ofte begrenset til å gjelde delproblemer som egentlig inngår i større problemkompleks. 4) Saksbehandlingen preges av stor grad av rutinisert administrativ praksis kombinert med håndhevelse av en rekke lover og forskrifter.

Vi bevilger oss her en lite side-assosiasjon som vi har vært inne på tidligere - til en kjent tese i organisasjonsteorien, nemlig "Greshams Lov om planlegging": her heter det at "Rutine vil fordrive planlegging" (planlegging forstått som uprogramert, oppsøkende og nyskapende atferd). Resonnementet er at i en planleggingsorganisasjon - som i utgangspunktet er opprettet og strukturert for å kunne fungere innoverende/utviklende overfor omgivelsene - vil det etterhvert utkrystallisere seg rutiner og programmert byråkratisk atferd som gjør organisasjonen "stiv" og som fordriver fleksibilitet og innovasjonsevne overfor omgivelsene.

Som tidligere nevnt mener Mydske at nettopp Greshams Lov godt illustrerer utviklingen av Utbyggingsavdelingene. Han refererer bl.a. til en intervjuundersøkelse med Utbyggingsavdelingenes ansatte opptatt i 1966 hvor det går fram at ingen klar indre struktur var etablert og at beslutningstyper og konkrete oppgaver i liten grad var fastlåst. Han fortsetter imidlertid med å si at:

"Men etterhvert (ca 1970, vår anm.) har det kommet et fastere mønster. Både i løsere samtaler og i den syste-



matiske intervjuingen ble det rapportert en markert vekst i Utbyggingsavdelingens saksmengde, som førte til en større rutinisering av saksbehandlingen". (Mydske 1979:104).

Mydske forklarer tendensen til rutinisering og "lukking" av organisasjonen med at pågangen av oppgaver som søker løsninger har økt, og at rutinisering/byråkratisering i en slik situasjon kan sees som forsvarsmekanismer som utløses i organisasjonen. Ved å rutinisere og segmentere kan man da lettere kontrollere input fra omgivelsene.

## 2.6. Oppsummering og konklusjoner.

Vi har i dette kapitlet vært opptatt av å undersøke graden av strukturering internt i Utbyggingsavdelingen i Troms. Undersøkelsen har vært konsentrert om fire variabler; formell organisasjon, saksbehandling, rekruttering og organisering av kontakt med omgivelsene.

Vi har vist at i og med opprettingen av Utbyggingsavdelingene ble tre til da atskilte tradisjoner i regionalplanleggingen forsøkt ført sammen og integrert. De tre tradisjonene var hver for seg dominert av enkeltprofesjoner - og det snakkes gjerne om arkitekttradisjonen, juristtradisjonen og økonomtradisjonen. Allerede i utgangspunktet var det derfor bygget inn et potensiale for strukturering av Utbyggingsavdelingene, ved at de enkelte tradisjoner "overlevde" i avdelingene og "innkapslet" seg i forhold til hverandre.

Vi har vist hvordan man gjennom den formelle organiseringen av Utbyggingsavdelingen i Troms har forsøkt å organisere forholdet mellom fag/plantradisjoner: avdelingen karakteriseres ved få hierarkiske myndighetsnivå og fire sideordnet plasserte seksjoner. Det finnes ingen formell organisering av samordninga mellom seksjonene. På denne måten har man prøvd å få til en egalitær, team-orientert struktur. Men samtidig vil en slik løs sammenbinding av seksjonene nettopp kunne være en forutsetning for intern oppsplitting langs seksjonsgrensene.

Vår undersøkelse av hvilke utdanninger som var representert

i avdelingen - og hvordan disse fordeler seg på seksjonene, bygger på antakelsen at profesjon betyr utvelgelse av problemer, løsninger og ferdigheter. Profesjon kan således være en kime til strukturering.

De dominerende profesjoner er ingeniører, arkitekter og økonomer. Disse fordeler seg stort sett henholdsvis på kommunal-, areal-, og økonomiseksjonen. På denne måten vil grensene mellom profesjoner og seksjoner falle sammen - noe som vil kunne virke gjensidig forsterkende i retning av sterk strukturering.

Våre undersøkelser av "ruter" og "filter" i saksbehandlingen i avdelingen støtter antakelsen om at seksjonsgrensene utgjør barrierer mot alternative koplinger av strømmene: vi fant her at det relativt sjelden ble tatt kontakt over seksjonsgrensene i faglige spørsmål samtidig som en stor del ansatte heller ikke vurderte tverrseksjonell kontakt som nødvendig for å utføre sitt arbeide. Men selv om seksjonene er viktige organiserende enheter med klare grenser overfor hverandre, så er den interne organiseringen av seksjonene til en viss grad preget også av oppsplitting heller enn av team-work. Ved å se på fordelingen av oppgaver på hver enkelt ansatt fant vi nemlig klare tendenser til intern spesialisering i seksjonene. Det var dog variasjoner - hvor kommunalseksjonen framsto som mest internt spesialisert.

Vi fant liten hyppighet i overordnet inngripen/kontroll i den enkelte saksbehandlers arbeide. Dette har vi tolket som uttrykk for relativt stor grad av seksjonsautonomi - noe som forsåvidt støtter opp om antakelsen om et horisontalt oppsplittet system.

Ved å se på seksjonenes organisering av kontakten med klienten, ønsket vi å undersøke graden av rutinisering/segmentering av relasjonene. Vi fant her at aksessen til avdelingene i utgangspunktet segmenteres rundt de klienter som tar initiativ og presenterer behov. Det er rimelig å regne med at noen faller utenfor fordi avdelingen ikke kan sies å være oppsøkende/kontaktinitierende. Viktigere for vårt formål er imidlertid det struktureringspotensiale som ligger i det at kontakten med klientene rutiniseres gjennom administrativ praksis og spesiali-

seres; f.eks. slik at det til et gitt problem bare svarer en eller et fåtall løsninger (spesialisert aksess-struktur).

Hovedinntrykket er av en organisasjon som er relativt sterkt internt segmentert rundt de enkelte seksjoner: seksjonene er relativt autonome i forhold til avdelingsledelsen og i forhold til hverandre. Seksjonsgrensene utgjør også faglige grenser - og grenser for samordning og saksruter.

Vi skal i de følgende kapitler se hvordan nettopp den interne struktureringen blir en kritisk faktor når avdelingen stilles overfor ytre krav om en mer tiltaksrettet og innoverende planlegging i de svakeste områdene av fylket. Vi skal i denne forbindelse snakke om krav om innpassing av en administrativ nydannelse i et sterkt strukturert system.

### KAPITTEL 3: EN ADMINISTRATIV NYSKAPNING: INTERKOMMUNALE TILTAKSKONTOR.

#### 3.0. Innledning.

Med utgangspunkt i beskrivelsen av Utbyggingsavdelingen som en sterkt segmentert organisasjon skal vi i dette kapitlet beskrive en prosess hvor avdelingen stilles overfor krav om endring av policy og intern reorganisering.

I kapittel 1 har vi allment problematisert det vi har kalt organisasjoners tendens til å vedlikeholde sin egen struktur. Vi har i denne forbindelse prøvd å identifisere faktorer som bidrar til vedlikehold. Her har vi gjort et hovedskille mellom passivt og aktivt vedlikehold. Dette har vi utledet fra et tosidig resonnement: Organisasjonsstruktur kan på den ene side gjøre aktører "blinde" for alternative problemer, løsninger og deltakere, og således føre til en utelukkning av disse - dog ikke intendert. På den annen side: Til en bestemt struktur er det ofte knyttet bestemte interesser. Vedlikehold av en struktur - f.eks. gjennom utestenging av alternative problemer, løsninger og deltakere - kan derfor være intendert - og begrunnet i ønsket om å ivareta ulike interesser.

I hvilken grad aktiviseres slike vedlikeholdsmekanismer i Utbyggingsavdelingen og hvordan kommer de i så tilfelle til uttrykk? Kan vi evt. gjenfinne et mønster i avdelingens reaksjoner - og i hvilken grad er det så mulig å tolke disse i lys av vårt skille mellom passivt versus aktivt vedlikehold?

Saken vi her skal beskrive har - som nevnt innledningsvis - bakgrunn i krav fra fylkespolitikere og representanter for de næringsmessig svakeste kommunene i fylket om en mer aktiv utbyggingspolitikk fra fylkeskommunen overfor de næringsmessig mest marginale områder. Kravene rettes direkte til Utbyggingsavdelingen. Dette fører til forslag om - og senere til oppretting av en administrativ nyskapning i plan- og utbyggingspolitikken, nemlig interkommunale tiltakskontor.

Kapitlet er disponert på følgende måte: Vi skal først beskrive

kravprosessen: det gjør vi ved å se kravene i en historisk kontekst, ved å se på innholdet, hvilke kanaler de ble fram-satt gjennom og av hvem - og hvordan de ble knyttet til kon-krete beslutningsmuligheter. Vi skal så analysere beslutningsprosessen og her være spesielt opptatt av Utbyggingsavdelingen's rolle. Det vil fremgå at avdelingen forsøker å modifisere kravenes innhold slik at strømmene kan kontrolleres innenfor rammen av en administrativ/byråkratisk beslutnings-prosess<sup>1)</sup> - men at dette blir problematisk å fastholde - og utfallet blir vedtak om en administrativ nydannelse.

I siste del av kapitlet skal vi se hvordan relasjonene mellom Utbyggingsavdelingen og de nye organene organiseres formelt - og hvilken administrativ praksis som utkrystalliserer seg i denne kontaktflaten. Dette interorganisasjonsperspektivet blir interessant bl.a. fordi tiltakskontorene formelt gis adgang til å intervenere på et område som tradisjonelt har vært Utbyggingsavdelingen's doméne. På denne måten kan kontorene komme til å representere en utfordring til avdelingen's interne strukturering.

### 3.1. Bakgrunnen for opprettingen av de interkommunale tiltakskontorene.

#### Innledning.

I denne delen skal vi altså beskrive beslutningsprosessen som førte til opprettingen av interkommunale tiltakskontor i Troms. Denne prosessen er interessant for oss fordi Utbyggingsavdelingen her stilles overfor krav fra omgivelsene - og da særlig de svakeste kommunene - om å utrede, iverksette og inkorporere nye løsninger i fylkets plan- og utbyggingspolitikk. Vekten her vil bli lagt på å vise hva som var bakgrunnen for at krav om nye løsninger oppsto og hvordan disse ble knyttet til beslutningsmuligheter - hvordan beslutningsprosessen forløp - og hva som var innholdet i den løsning som endelig ble valgt. Vi skal imidlertid begynne med å sette kravene som dukket opp inn i en bestemt distriktspolitisk/historisk kontekst.

---

1) Med dette menes her en beslutningsprosess hvor avdelingsledelsen kontrollerer aktiviserings- og defineringsprosessen, og da ut fra sine egne oppfatninger om problemer, løsninger og deltakere i distriktspolitikken.

### 3.1.1. Historisk kontekst: Ideen om tiltaksorganisering som alternativ distriktspolitisk organisasjon.-----

Kravene fra kommunene - ca. 1975 - om en mer aktiv fylkeskommunal utbyggingspolitikk må sees i sammenheng med at nye problemer og løsninger ble brakt inn i debatten om distriktspolitisk organisering på midten av 70-tallet. Dette kan vi referere til som debatten om lokal tiltaksorganisering. Vi skal kort gjøre rede for innholdet i denne debatten, samt hva den førte til av endring i en del kommuners holdning til - og administrativ praksis mht. lokal næringsutbygging.

Et vesentlig element i norsk distriktspolitisk organisering fra begynnelsen av 60-åra har vært forutsetningen om at bedrifter i vekst i pressområder ved hjelp av gunstige støtteordninger skal kunne lokalisere seg i næringsmessig svake regioner. Men denne forutsetningen kan også sies å bygge på en annen mer generell forutsetning; nemlig en økonomi i høykonjunktur slik vi hadde det på 60-tallet. Situasjonen var preget av at etablerte bedrifter ekspanderte og nye kom stadig til.

Ideen om kanalisering av overskuddsvekst fra pressområder til svake regioner avspeiler seg i organiseringen av det distriktspolitiske apparatet: Et stikkord her er tilretteleggingsorganisasjon. Det ble etablert et virkemiddelbatteri rettet inn mot bedrifter som ønsket å knoppskyte. Virkemidlene var først og fremst gunstige lån- og tilskottsordninger. I tillegg ble det opprettet en rekke veiledningsinstanser spesielt innrettet mot knoppskyttingsbedriftene. Lokaliseringsutvalget var her et nøkkelorgan.<sup>1)</sup>

Kommunenes rolle i denne modellen var begrenset til passiv tilrettelegging. Pålegget om å utarbeide Generalplan kan på mange måter sees som institusjonaliseringen av denne rollen.

---

1) I 1965 ble Kontaktutvalget for lokalisering av industri opprettet. Dette var et organ for lokaliseringsrettledning hvor Industriforbundet var sentral aktør. I 1970 ble det avløst av Lokaliseringsutvalget som var opprettet med hjemmel i lov av 20.mars 1970. I denne opprettes det meldeplikt for bedrifter i store byer som ønsket å ekspandere. I 1975 ble Lokaliseringsutvalget administrativt tilknyttet DUF.

Her var det først og fremst snakk om å opp-prioritere kommunenes engasjement i planlegging av arealbruk og grunnlagsinvesteringer. På denne måten skulle kommunene gjøre seg bedre istand til å ta imot evt. overlokale bedrifter som ønsket å etablere seg. Dette kan også sees som et incitament til kommunene om å organisere (passive) utviklingsposter mot overlokale bedrifter. I tillegg til at dette etablerte en konkurransesituasjon mellom kommunene,<sup>1)</sup> er det rimelig å anta at det også i flere tilfeller bidro til å dreie kommunenes fokus bort fra problemer mht. tilvekst og utvikling av det allerede eksisterende næringsliv.

Vi skal ikke gå langt inn på de spesifikke økonomisk-faglige synspunkter - som lå til grunn for knoppskyttingsstrategien, men bare påpeke at målt i antall sysselsatte kan ikke denne strategien sies å ha vært vellykket for Nord-Norge. I tillegg hadde flere av de omlokaliserte prosjektene meget kort levetid.<sup>2)</sup>

Utover på syttitallet har man så kunnet observere et stadig sterkere kommunalt engasjement i lokal næringsutvikling. Dette er sannsynligvis et uttrykk for at det har foregått en læringsprosess i kommunene. Man har erfart at den passive planleggingspolitikken bare i begrenset grad har gitt resultater. Sam-

---

1) Dette bekreftes av resultater fra Torodd Strands "Sentrum-Periferi"-undersøkelse i forbindelse med Maktutredningen. Ett av flere spørsmål som ble rettet til Ordfører/kontorsjef i kommunene var følgende: "Hvor sterk er konkurransen med andre kommuner om lokalisering av bedrifter"? For landets kommuner totalt svarte 60% "Betydelig konkurranse". Dette svaret ble gitt av 70% av de spurte i Nord-Norge - og av hele 78% av de spurte i Troms. (Undersøkelsen ble opptatt i 1976/77).

2) Av Jan Abel Olsens hovedoppgave "Knoppskyting og distriktspolitikk" - en undersøkelse av omlokaliseringers årsak og virkninger" - framgår det at i perioden 1961 til 1971 ble det foretatt 16 omlokaliseringer og i perioden 1971 til 1977 vartallet 33 omlokaliseringer i Nord-Norge. Dette utgjorde henholdsvis 4 og 11% av de totale omlokaliseringer i landet i de aktuelle periodene. Olsen viser videre at de fleste av disse omlokaliseringene var marginale prosjekter - både mht. antall sysselsatte og mht. overleving. En god del (ikke tallfestet) av omlokaliseringene var i praksis oppkjøp av allerede eksisterende lokale bedrifter. 4 av de i alt 8 bedrifter som i syttiårene ble omlokalisert til Troms, er allerede opphørt.

tidig har mange kommuner i økende grad blitt utsatt for press "nedenfra" - f.eks. fra lokale bedrifter i vanskeligheter.

Et iøyenfallende trekk ved kommunenes næringsengasjement er at det er store variasjoner mht. hvilke organisasjonsformer som i hvert enkelt tilfelle velges i skjæringsflaten mellom kommune og næringsliv. I tillegg er det variasjoner mht. innhold i engasjementene.

De vanligste former for tiltaksorganisasjon som utkrystalliserte seg på midten av syttitallet er følgende: oppbygging av egen etat (tiltakssjef), Ordfører med tiltaksoppgaver, samarbeidsorgan av ulike typer - og Tiltaksnemnd - evt. med lønnet sekretær.

De vanligste engasjementsformene kan deles i fire hovedgrupper:

1. Initiering: F.eks. rettleiing til oppstartere, støttevedtak og tilrådinger.
2. Infrastruktur for konkrete bedrifter, f.eks. tilrettelegging av industriareal, bygging av industriutleiebygg.
3. Finansiell støtte/subsidiering, f.eks. lånegarantier, ulike former for tilskott.
4. Direkte deltaking i næringsdrift, f.eks. kommunale bedrifter, blandete kommunale/private bedrifter og foreløpige kommunale bedrifter. (Aarsæther 1980).

Trekker vi trådene til organisasjonsteorien kan vi si at "knoppskyttingsstrategien" og "egenutviklingsstrategien" krever ulike administrative betingelser: Knoppskyttingsstrategien kan administreres gjennom en reaktiv, tilretteleggende organisasjon med byråkratisk design. Egenutviklingsstrategien betinger derimot en mer fleksibel, aktivt oppsøkende organisasjon; kort sagt - det vi tidligere har benevnt innovativ organisasjon. (Friedman J. 1976:op.cit).

Det er viktig å peke på at tiltaksorganiseringen fra midten av syttitallet ikke var initiert av statlige eller fylkeskommunale myndigheter. Det var først og fremst en "grasrotorganisering" med bakgrunn i kommunene og utløst av lokale prosesser. Denne lokale tiltaksorganiseringen ble således ikke umiddelbart fulgt



opp av tilsvarende organisering på stat og fylkesplan.

Det er dette som utgjør den historiske konteksten for den beslutningsprosessen som vi skal analysere: Generelle makroøkonomiske endringer (lavkonjunktur) førte til at viktige forutsetninger for knoppskyttingsstrategien falt bort (Larsen og Røvik 1978). Samtidig - og på mange måter som en konsekvens av disse endringer - fikk vi en nyorientering i mange kommuner som førte til at til da relativt utradisjonelle engasjementsformer og virkemidler ble tatt i bruk - uten at det samtidig ble reorganisert og bygget "tvillingstrukturer" på fylkesnivået. Vi skal i det følgende se hvordan disse generelle endringer formidles og manifesterer seg som krav fra Utbyggingsavdelingens planleggingsomgivelser - og så delvis blir en utfordring til den eksisterende struktureringen av avdelingen.

### 3.1.2. Fylkesplanprosessen; kravkanal og beslutningsmulighet.

Arbeidet med skissen til Fylkesplan for Troms ble avsluttet våren 1974 og godkjent av Fylkestinget i juni-møtet 1974. Planen var så ute til høring hos kommunene og andre instanser til senhøstes 1974. I denne prosessen ble det fra 8 kommuner rettet kritikk mot Utbyggingsplanen<sup>1)</sup> i Fylkesplanen. Hovedinnholdet i denne kritikken - som ikke var samordnet - var at Utbyggingsplanen var lite egnet til å bøte på den regionale ubalanse i fylket mht. fordeling av arbeidsplasser, bosettings- og befolkningsutvikling.

7 av de 8 kommunene nevnte eksplisitt at Utbyggingsplanen burde gis et mer tiltaksrettet innhold. Vi står altså overfor et krav - om enn uspesifisert - "nedenfra" om endring av fylkets utbyggingspolicy - et krav som aktiviseres gjennom fylkesplanprosessen.

Utbyggingssjefen skrev i sin intimasjon til Fylkestinget at det i høringsrunden ikke var kommet fram vesentlig nye momenter som ga grunnlag for å endre innholdet i planen. Han pekte

---

1) Utbyggingsdelen i Fylkesplanutkastet var utformet av ansatte i Utbyggingsavdelingen.

likevel på kritikken som var framsatt mot Utbyggingsplanen - og konkluderte med at:

"De ti svakeste kommunene i fylket bør vies spesiell oppmerksomhet i det fortsatte fylkesplanarbeidet, og når det gjelder tildelinger av offentlige distriktsutbyggingsmidler". 1)

I fylkestingsmøte den 10/6 1975 ble det så vedtatt å "begunstige - eller rette spesiell oppmerksomhet" mot disse ti antatt dårligst stilte kommunene i fylket. Verken i Utbyggingssjefens innstilling eller i Fylkestingets vedtak gikk man inn på innholdet i uttrykkene "begunstigelse" og "spesiell oppmerksomhet". Vedtaket fikk heller ikke organisatoriske konsekvenser for Utbyggingsavdelingen, f.eks. i form av pålegg om å legge om saksbehandlingsrutiner slik at saker fra de utvalgte kommunene ville komme først i køen mht. behandling og tildeling av ressurser. 2)

Den ferdige Utbyggingsplanen ble så - med forbehold i en del opplistede premisser - godkjent av Fylkestinget i desembermøtet 1975. I dette møtet ble "de ti fattigstes" situasjon igjen understreket i vedtaks form.

### 3.1.3. Ny beslutningsmulighet og framsetting av reorganiseringsforslag.-----

Vedtaket om spesiell oppmerksomhet fikk ingen praktisk betydning for de kommunene det gjaldt første året. Dette var bakgrunnen for at kravet igjen ble reist av to fylkestingsrepresentanter, henholdsvis fra SV og K.rf., under behandlingen av Årsmeldingen for Utbyggingsavdelingen for 1975 i juni-møtet 1976 (Fylkestingssak nr. 13/76).

SV-representanten henviste til at Fylkestinget tidligere hadde vedtatt å begunstige de ti svakeste kommunene, samtidig som

- 
- 1) Disse utvalgte kommunene var følgende: Bjarkøy, Ibestad, Gråtangen, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg, Karlsøy, Kåfjord og Kvænanen.
  - 2) Fylkestingsvedtaket den 10/6 1975 er likevel svært viktig i denne forbindelse, fordi det er dette som alle senere forslag om særbehandling og styrking av fylkets marginale områder refererer til. (Møhlen K.M. 1978).

Utbyggingsavdelingens Årsmelding viste at disse kommunene var de som fremdeles fikk minst. Videre formulerte han sin problempopfatning på følgende måte - noe som bl.a. kan sees på som en kritikk av Utbyggingsavdelingen for manglende oppfølging av tidligere vedtak:

"Vi kan ikkje lenger sjå på at desse (de ti) blir enda svakare mens vi skriv i planane at vi skal gje dei spesiell oppmerksomhet. Vi kan heller ikkje slå oss til tols med at det ikkje kjem initiativ frå desse kommunane. Når det ikkje kjem initiativ, så må det være fylket sitt ansvar å sørge for initiativ. For å oppnå ei betre utvikling, må næringsutvalget og fylkesutvalget be Utbyggingsavdelinga om å bli meir aktiv i lokaliseringstiltaka". (Våre understrekninger).

Representanten satte også fram et forslag til hvordan en slik tiltaksdreining av Utbyggingsavdelingen burde løses organisatorisk:

"Reint praktisk bør ein kunne oppnå større initiativ ved at det blir tilsett tiltakssjefar i Utbyggingsavdelinga med ansvar for kvar sine distrikt eller kvar sin kommune. Desse bør bli betalt av fylket, men ha kontor ute i distrikta". (Våre understrekninger).

Dette forslaget ble vedtatt oversendt Fylkesutvalget til vurdering.

Dette kan sees på som et forslag om reorganisering av Utbyggingsavdelingen: For det første innebærer det desentralisering av avdelingen ved oppbygging av regionale tiltakskontorer. For det andre er det snakk om å organisere for "å sørge for initiativ" - altså en dreining fra byråkratisk til innovativ organisasjon. Vi skal senere se hvordan Utbyggingsavdelingen reagerte på dette forslaget.

I samme møte foreslo en representant fra K.rf. at Fylkestinget skulle be Fylkesutvalget og Næringsutvalget spesielt vurdere hvilke tiltak utover de praktiserte som kunne iverksettes innen planleggingssektoren i fylket. Forslaget var satt fram med referanse til problemene med de svakstilte kommunene i fylket. Vi skal senere se at dette forslaget kom til å spille en viktig rolle i den videre utviklingen av saken.

3.1.3.1. Utbyggingsavdelingens utredning av reorganiseringsforslaget: møte "nye" problemstillinger med "gamle" løsninger.

---

I Utbyggingsavdelingens utredning av SV-representantens forslag skisserer man først hva man mener er den egentlige årsak til "at man tilsynelatende har en noe skjev distriktsvis fordeling av fondsmidler". Årsaken til skjev fordeling søkes forklart slik:

"Problemet med svakere næringsutbygging enn ønskelig i en del av kommunene kan imidlertid klart tilbakeføres til manglende grunnlag for levedyktige næringstiltak slik at evt. ideer og initiativ vanskelig kan støttes". (Utredning til Næringsutvalgssak nr. 4/76).

Avdelingen går så inn på representantens konkrete forslag om tilsetting av fylkeskommunale tiltakssjefer i distriktene og inntar her en klar forsvarsholdning overfor den eksisterende organisering av fylkets plan- og utbyggingspolitikk. Under henvisning til forslaget heter det:

"Utbyggingsavdelingen er av den oppfatning at Ordføreren er den naturlige tiltakssjef i kommunene. Ordføreren må forutsettes å ha inngående kjennskap til kommunen og dens muligheter, og det finnes flere eksempler på at Ordførere på en utmerket måte har medvirket til realiseringen av gode og levedyktige prosjekt i distriktene". (NU-sak 4/76:op.cit).

Dette utsagnet må tolkes slik at avdelingen signaliserer motvilje mht. desentralisering av sin egen virksomhet. Samtidig ønsker man ikke å etablere nye tiltaksetater, men vil heller bygge på den eksisterende organisering hvor Ordførerne oppfattes som å være "naturlige tiltakssjefer".

Spørsmål om Utbyggingsavdelingen selv kan fungere mer aktivt i utbyggingspolitikken for å få fram initiativ og prosjekter besvares slik:

"Når det gjelder Utbyggingsavdelingens aktivitet i samband med lokaliseringstiltak, vil en bemerke at Troms fylke er relativt lite og oversiktlig. Utbyggingsavdelingen driver en utstrakt reisevirksomhet og har til stadighet tjenestemenn ute i kommunene. Etter avdelingens mening er kontakten med distriktene godt utviklet, og aktuelle tiltak får avdelingens fulle oppmerksomhet. En mer aktiv utbyggings- og lokaliseringpolitikk fra Utbyggingsavdelingens side vil ikke være mulig uten å øke

bemanningen på denne sektor". (NU-sak 4/76).

Avdelingen viser imidlertid til at Lokaliseringsutvalget for Troms (opprettet 1975) kan være et egnet redskap for å skape initiativ i de trengende kommuner. Med et tilbakeblikk registrerer vi her at dette organet må sees i sammenheng med den tidligere omtalte knoppskytingsstrategien. Hensikten med opprettelsen av organet i fylket var å få vurdert mulighetene for omlokalisering av servicevirksomhet/institusjoner til distriktene i Troms. Dette er et eksempel på at Utbyggingsavdelingen søker å møte en "ny" problemstilling med en "gammel" løsning: Krav om større vektlegging på egenutviklingsstrategier forsøkes innpasset i den eksisterende organisering av Utbyggingsavdelingen, men som imidlertid har sin design ut fra en knoppskytingsstrategi.

Utbyggingsavdelingen utredet også K.rf.-representantens forslag om "å utrede hvilke tiltak utover de praktiserte som kan iverksettes innen planleggingssektoren". Vi ser at denne formuleringen ikke er så spesifikk som SVs mht. problem - og løsningsdefinering. Dette gir Utbyggingsavdelingen en mulighet til selv å spesifisere innholdet og foreslå løsning. Dette gjøres ved at avdelingen i utgangspunktet definerer forslaget som et spørsmål om å

"...forbedre kommunenes eksisterende planleggingsfunksjon personellmessig og organisatorisk".

Avdelingen foreslår følgende tiltak som man mener bør vurderes nærmere:

- Generell styrking av den kommunale planleggingskapasiteten.
- Organisering av Interkommunale planleggingskontor.
- Hensiktsmessige samarbeidsformer mellom Utbyggingsavdelingen, kommunene og private konsulentfirmaer.

Vi ser at Utbyggingsavdelingen ved å definere svake kommuners problem til mangler ved måten den tradisjonelle planleggingen utføres på i disse kommunene, også er i stand til å foreslå konkrete løsninger. Løsningene som foreslås går imidlertid ikke ut over rammene av den eksisterende organisering slik som tilfellet er for forslaget fra SV. Det er først og fremst snakk om å foreslå administrative forbedringer som vil gjøre

kommunene bedre istand til å utføre oppgavene som tilretteleggende organ.

Oppsummering: Vi har vist at Utbyggingsavdelingen blir stilt overfor krav om å utrede nye løsninger i plan- og utbyggingspolitikken overfor de svakeste kommunene i fylket. At disse kravene er kommet på dagsorden har vi satt i sammenheng med a) oppkomsten av nye organisasjonsformer mellom kommuner og næringsliv. Stikkord: tiltaksorganisering og egenutviklingsstrategier versus knoppskyttingsstrategier. Dette har ført til krav om en fylkeskommunal tiltaksorganisering, b) at det "dukker opp" beslutningsmuligheter som egner seg for framsetting- og kanalisering av krav.

Vi har spesielt fokusert på Utbyggingsavdelingens reaksjon på reorganiseringsforslaget som er framsatt. Denne kan karakteriseres på følgende måte:

- Avvisning av rene reorganiseringsforslag (SVs om desentralisering av avdelingens virksomhet.
- Foreslå "gamle" løsninger på "nye" problemstillinger (f.eks. Lokaliseringsutvalget som løsning på problemet med manglende initiativ i de svake kommunene.
- Forsøk på å modifisere forslagene slik at disse harmonerer med avdelingens problemoppfatninger - og deretter foreslå løsninger som ligger innenfor rammen av den eksisterende organisering og som i minimal grad har konsekvenser for avdelingens egen organisasjon (f.eks. forslaget om å styrke kommunenes planleggingskapasitet).

Ut fra et beslutningsteoretisk perspektiv kan dette forstås som at Utbyggingsavdelingen befinner seg i en situasjon med press på organisasjonen. I denne situasjonen forsøker avdelingsledelsen å "sile" og modifisere forslagene slik at det deretter ligger tilrette for en administrativ/rasjonell beslutningsprosess. Ved å definere innholdet i problemet manglende lokal næringsutvikling til et spørsmål om kommunal planleggingskapasitet, kan man så - ved å benytte sin store innsikt i kommunale planleggingsspørsmål - foreslå tekniske løsninger som vil representere forbedringer. På denne måten skjermes

beslutningsprosessen fra to krav som tidligere er reist; de-  
sentralisering av avdelingen og mer aktivt oppsøkende, inno-  
verende organisasjonsformer i plan- og utbyggingspolitikken  
både på fylkes- og kommunenivå. Men for å trekke trådene til  
kapittel 1: er dette passiv eller aktiv utestenging av de  
nye forslag? Selv om dette - nærmest prinsippielt - er vanske-  
lig å besvare, så går det fram av det ovenstående at det er  
sannsynlig at avdelingen - selv i denne innledende fase av pro-  
sessen - forholdt seg strategisk negativt til de nye forslag.  
Men var motivet frykt for intern reorganisering av avdelingen?  
Neppe; - truselen om intern reorganisering ble nok ikke opp-  
fattet som reell og overhengende i denne første del av proses-  
sen. Motstanden var kanskje i større grad motivert ut fra at  
dette var et forslag om endring som det ikke først var tatt  
initiativ til fra avdelingens side - men et brysomt benkefor-  
slag fra fylkespolitikere - som man dog måtte manøvrere i for-  
hold til. Et slikt resonnement kan hente støtte hos Cobb, Ross  
og Ross (1976:op.cit) som hevder at dersom krav om endring av  
policy settes fram av aktørene som står utenfor organisasjonen  
det gjelder, så kan dette i seg selv framstå som incitament  
til motstand mot forslaget. Endringsforslaget har således  
størst sjanse til gjennomslag dersom det tas initiativ internt.

Vi skal imidlertid se at kravene dukker opp igjen - og at Ut-  
byggingsavdelingen får problemer med å holde prosessen innen-  
for rammen av en administrativ/rasjonell beslutning, og for-  
slaget om reorganisering får nå mer tyngde.

#### 3.1.4. Tredje beslutningsmulighet: Ny framsetting av re- organiseringsforslag.-----

Utbyggingsavdelingens utredning av SVs og K.rf.s forslag ble  
lagt fram for Næringsutvalget som henholdsvis sak 4 og 5 1976  
og ble behandlet 4/10 1976. Næringsutvalget fulgte avdelingens  
innstilling til vedtak uten øvrige merknader og videresendte  
saken til Arbeids- og tiltaksnemnda og ba om et fellesmøte  
mellom NU og nemda "hvor en tar opp til diskusjon de spørsmål  
som forslagene og sakspapirene reiser.." Det kan altså se  
ut som at prosessen på dette tidspunkt var kommet inn i en  
skjermet, administrativ fase hvor Utbyggingsavdelingen kunne

kontrollere definerings- og aktiviseringsprosessen.

Imidlertid ble kravet om mer radikale løsninger for de svakeste kommunene igjen framsatt av SVs fylkestingsgruppe under Fylkestingets behandling av "Melding om Fylkesplanen - oppfølging og videreføring" (Fylkestingssak nr. 35/76). SVs forslag, som også ble vedtatt av Fylkestinget, er nærmest identisk med SVs tidligere forslag i sak 13/76:

"Administrasjonen legg fram ein plan for tilsetting av konsulentar som kan planlegge/tilrettelegge industribygging i distriktskommunane. Konsulentane skal være tilsette av fylket, men ha arbeidsplassen sin i dei mest trengande kommunane".

I Fylkestingets vedtak ble det på bakgrunn av SVs forslag også stilt øvrige krav om en mer aktiv Utbyggingsavdeling: 1) Avdelingen skulle arbeide med å få flest mulig av kommunene i Troms utpekt til jordbruksprosjektkommuner - og 2) avdelingen skulle opp-prioritere arbeidet med å få fram ideer og forslag til tiltak i de ti tidligere prioriterte kommunene i fylket.

Det ble gitt sterk politisk tilslutning til forslagene i Fylkestinget. Kun en stemme ble avgitt mot forslaget.

#### 3.1.4.1. Utbyggingsavdelingens respons: frakopling som strategi.

I denne situasjonen - med forslaget om tilsetting av fylkeskommunale tiltakskonsulenter framsatt for andre gang, og med sterk politisk oppslutning - som økte presset på avdelingen, var det nok vanskelig for avdelingen å fastholde en administrativ beslutningsprosess og f.eks. unngå å realitetsbehandle forslaget. I sin utredning av saken<sup>1)</sup> mente avdelingen at

"...tilsettingen av konsulenter kun kan skje på to måter ved at:

- 1) Utbyggingsavdelingen desentraliserer en del av sine plan- og utbyggingsfunksjoner ved å ansette konsulenter i distriktene.
- 2) Kommunene går sammen om interkommunale tiltakskontorer - fortrinnsvis i kontorfellesskap med de lokale arbeidskontorer. Tiltakskonsulentene fremmer og følger opp distriktpolitiske tiltak i kommunene".

---

1) Utredning til TF - sak 6/77.



Videre heter det:

"Utbyggingsavdelingen har sterke motforestillinger mot å gjennomføre ordningen etter pkt. 1. Dette bl.a. fordi ansvaret for planlegging og tilrettelegging av distriktspolitiske tiltak i kommunene er et helt klart kommunalt ansvar. Dersom Utbyggingsavdelingen skal drive desentralisert virksomhet, må avdelingen også styre og administrere denne virksomheten".

Avdelingen mente videre at desentraliseringsløsningen for det første ville føre til uklarhet og strid mellom fylket og kommunene om kompetanse, styring og ansvar i utbyggingspolitikken. For det andre ville det føre til passivisering av kommunene. I forlengelsen av dette heter det:

"Derimot går Utbyggingsavdelingen inn for pkt. 2, og mener dette forslaget i prinsippet er i samsvar med Fylkestingets vedtak i sak 35/76".

Her er imidlertid en viktig forskjell; nemlig at avdelingen mener at kontorene må frikoples fra fylket og opprettes ved at 4-5 kommuner går sammen for å løse oppgaven.

Utbyggingsavdelingens reaksjon kan tolkes som et forsøk på å unngå den for organisasjonen verst tenkelige løsningen - nemlig en reorganisering med oppretting av distriktskontorer og en mer oppsøkende, initierende arbeidsstil, etablering av nye informasjons- og saksruter med kontorene, samt omlegging av interne saksruter med muligheter for gjennomgripende intern reorganisering. I tidligere utredninger av løsningen "fylkeskommunale innovatører" (f.eks. til FT - sak 13/76) viste avdelingen at man var skeptisk både til desentralisering av avdelingens virksomhet og til oppretting av mer innoverende, tiltaksrettete organ. Vi ser imidlertid her at avdelingen, i en situasjon med økende press på organisasjonen - velger å splitte opp løsningen. Man tilrår oppretning av Interkommunale tiltaks-kontor, men dog frikoplet fra Utbyggingsavdelingen.<sup>1)</sup>

1) Simon og March (1958;op.cit:180-200) refererer til dette fenomenet som faktorisering i forbindelse med deres behandling av problemløsning i grupper. De diskuterer allment hvilke forhold som påvirker måten faktoriseringen skjer på, og er inne på at faktorisering kan være en manipulativ teknikk: ved å splitte opp en løsning slik at den fremstår i form av realiserbare og mindre realiserbare delløsninger, kan man styre beslutningstakernes oppmerksomhet bort fra områder man ønsker uberørt.

Det er sannsynlig at avdelingens forslag her bygger på en antesipering av at det ville bli vanskelig å unngå å iverksette en eller annen tiltaksløsning etter modell av SVs forslag. Beslutningsteoretisk kan dette uttrykkes som at prosessen ikke lenger lot seg kontrollere innenfor rammen av en administrativ/rasjonell beslutningsmodell hvor avdelingen selv kunne styre definerings- og aktiviseringsprosessene.

Defineringsprosessen karakteriseres ved at:

a) Nye problemdefinisjoner "dukker opp" og får politisk støtte. Problemet utlegges omtrent slik: Det distriktspolitiske apparats (her Utbyggingsavdelingens) organisasjonsstruktur er ikke i takt med utkantkommunenes problemstruktur, som bl.a. preges av manglende utvikling/utbygging av lokale næringsressurser.

b) Løsningsforslaget "fylkeskommunale innovatører" og i forlengelsen av dette; reorganisering av Utbyggingsavdelingen, får politisk støtte og blir krevd utredet for andre gang.

Aktiviseringsprosessen karakteriseres ved at:

a) Stadig flere fylkespolitikere engasjeres i den generelle debatten om tiltaksarbeid og tiltaksorganisering.

b) De ti fattigste kommunene i fylket organiserer seg i begynnelsen av 1977 med et arbeidsutvalg etter initiativ fra Tiltaksnemnda i en av kommunene. Bakgrunnen for denne organiseringen - som senere blir kalt "Rikmannsklubben" - var passus i Fylkesplanen om å begunstige de ti svakeste kommunene. Arbeidsutvalget skulle være et organ for samordning av disse kommunenes utspill samtidig som det i gitte situasjoner også var tiltenkt en oppgave som pressorgan.

Selv om "Rikmannsklubben" ikke var særlig aktiv mht. framsetting av konkrete forslag, så innebar den likevel organisering av en kritisk "utkikkspost" mot Fylkeskommunen og da særlig Utbyggingsavdelingen. I denne sammenheng representerte "klubben" et potensiale for økt politisering av utbyggingspolitikken.<sup>1)</sup>

---

1) Det er også nærliggende å tro at avdelingen oppfattet "klubben" som en potensiell kilde til "turbulens" som man innrettet sine beslutninger i forhold til.

Definerings- og aktiviseringsprosessene kunne altså vanskelig kontrolleres av avdelingen. I denne situasjonen er sannsynligvis forslaget om å opprette et nytt organ frikoplet fra avdelingen - en rasjonell strategi dersom hensikten er å bevare avdelingens organisasjon mest mulig uberørt av forslagene. For det første vil en administrativ frikopling føre til at man får et nytt, frittstående organ som skal drive med næringsinnovasjon. Dermed oppfylles politikernes krav på dette området. Det betyr videre at avdelingen unngår å reorganisere sin egen organisasjon - noe som ville vært tilfelle dersom man skulle ha inkorporert en innovasjonsløsning. For det andre innebærer avdelingens forslag at ballen nå spilles over til kommunene mht. det videre initiativ i saken. Det blir fra nå av deres oppgave og ansvar å bli enige om kontorene skal opprettes, hvor de skal lokaliseres etc. Dermed blir ansvaret for tiltaksorganisering og tiltaksarbeid - som avdelingen tidligere hadde uttalt: "liggende der det bør og skal ligge; hos kommunene..." - en form for ansvarsfraskriving, samtidig som presset på Utbyggingsavdelingen om å iverksette tiltaksløsninger formodentlig ville avta.

### 3.2. Organisering av kontorene; Frakopling eller inkorporering?

#### Innledning:

De interkommunale tiltakskontorene kan sees på som en administrativ nydannelse i forhold til Utbyggingsavdelingen og for såvidt også i forhold til kommunene. Vi skal i denne delen fokusere på avdelingens forslag til konkret organisering av kontorene, internt - og i forhold til omgivelsene. Spesielt vil vi være opptatt av å eksponere avdelingens forslag til formell organisering av forholdet mellom kontorene og avdelingen. Den formelle koplingen til avdelingen var sannsynligvis en svært kritisk relasjon for kontorenes muligheter til å lykkes som regionale innovasjonsorgan. Vi kan tenke oss flere varianter - med ulike konsekvenser - mellom ytterpunktene "ingen tilknytning" og "fullstendig inkorporering".

Ingen formell tilknytning, f.eks. ingen tilkopling til de etab-

lerte informasjons- og saksstrømmer i forholdet mellom Utbyggingsavdelingen og klientene - kunne tenkes å ha som konsekvens at kontorene ble "hengende i løse lufta" og dermed ikke ble et "redskap integrert med andre for å oppfylle målsettingene i Fylkesplanen" (sitat fra vedtak i Fylkesutvalget).

En annen mulig konsekvens av frikopling var at Utbyggingsavdelingen og kontorene kunne komme til å opptre ukoordinert på samme "tiltaksmarked". Dette kunne igjen føre til direkte konkurranseforhold mellom organene i utbyggingspolitikken.

Fullstendig inkorporering, f.eks. ved at tiltakskontorene ble gitt et innhold som svarer til modellen med interkommunale plankontor med samme ekspertise som i Utbyggingsavdelingen - og med oppgave å avlaste den tradisjonelle planleggingen i kommunene - kunne føre til at kontorene mistet sin innovative karakter og ikke fikk den innrettingen mot utvikling av lokalt næringsliv som de var tiltenkt. Med sterk inkorporering sto altså kontorene i fare for å kunne oppfylle den tidligere refererte Greshams Lov om at "rutine vil fordrive innovasjon".

En optimal utforming av relasjonen mellom avdelingen og kontorene måtte da - som i de fleste andre tilfeller - ligge et sted "midt i mellom": Dvs. at kontorene måtte kunne fungere som en ytre etat med oppsøking av potensielle klienter og prosjektskaping/oppfølging som hovedoppgave - men samtidig med muligheter for å kople seg på og bli påkoplet eksisterende informasjons- og saksstrømmer i utbyggingspolitikken. En kritisk variabel var m.a.o. kontorenes formelle aksess til rutinepolitikken.

Prøvde man (UA) så å organisere kontorene inn i rutinepolitikken ved f.eks. å spesifisere en arbeidsdeling i forhold til Utbyggingsavdelingen og kommunene - eller overlot man dette til den evt. administrative praksis som ville utkrystallisere seg? Vi skal i det følgende forsøke å besvare dette spørsmålet ved å se på avdelingens forslag til finansiering, styringsform og lokalisering av kontorene samt forslaget til instruks for tiltakssekretærene.

Vi er altså nå kommet til en fase i framstillingen hvor vi kanskje kan få konkretisert litt av innholdet i det vi i kapittel 1 formulerte som "å illustrere spenninger og/eller samspill mellom endringsprosesser - og de mer stabile, strukturelle trekk ved Utbyggingsavdelingen".

### 3.2.1. De interkommunale kontorenes finansiering, styringsform og lokalisering.-----

Allerede i samme notat som Utbyggingsavdelingen foreslår kontorene opprettet (innstilling til NU - sak 6/77), antyder man også en del retningslinjer for organiseringen. Utgangspunktet for organiseringen bør etter avdelingens mening være prinsippet om at det økonomiske og administrative ansvaret for driften av kontorene skal ligge hos kommunene. For å sikre den politiske styringen mener avdelingen at det bør opprettes et styre for hvert kontor bestående av Ordførerne i de aktuelle kommunene og i tillegg en representant fra fylkets Næringsutvalg. Utbyggingsavdelingen antyder at finansieringen bør skje ved at kommunene i fellesskap dekker utgiftene. Videre heter det at "...i hvert fall i første omgang bør fylket kunne støtte slike med kontantbidrag.<sup>1)</sup> Fordelingsnøkkelen mht. utgifter bør i første omgang være 50% tilskott fra Fylkeskommunen og resten fordelt på kommunene".<sup>2)</sup>

Utbyggingsavdelingen argumenterer for at kontorene bør søkes lokalisert i kontorfellesskap med de lokale arbeidskontorene.<sup>3)</sup> Etableringen bør skje i følgende prioriterte orden: 1) Nord-Troms. 2) Indre Sør-Troms. 3) Midt-Troms. 4) Sør-Troms. 5) Tromsø og omland.<sup>4)</sup> Kontor 1. og 2. foreslås etablert i 1977 og kontor 3. i 1978.

- 
- 1) Formuleringen kan tolkes som at Utbyggingsavdelingen på lengre sikt antydnet også en økonomisk frikopling mellom kontorene og fylket.
  - 2) Etter avdelingens "erfaringstall" skulle dette årlig føre til en fordeling med ca. 100 000 kr. på fylket og 20 000 på hver av de deltakende kommuner.
  - 3) Argumentene for dette er først og fremst at Arbeidskontorene forvalter en rekke distriktpolitiske virkemidler. På denne måten vil tiltakskonsulentene "komme inn i et etablert tiltaksmiljø" (sitat fra utredningen).
  - 4) Dette er etter UAs oppfatning også rekkefølgen av regioner mht. grad av nærings svakhet.

Utbyggingsavdelingens innstilling ble vedtatt av Næringsutvalget den 28/3 1977 (sak 6/77), og ble så oversendt Fylkesutvalget. Fylkesutvalget sluttet seg til NUs innstilling - men understreket i vedtaks form at kontorene måtte underlegges effektiv politisk styring og at de måtte bli et integrert og viktig redskap i arbeidet med å gjennomføre Fylkesplanen.<sup>1)</sup>

I fylkestingets juni-møte i 1977 (FT- sak 17/77) ble det gjort endelig vedtak om å opprette interkommunale tiltakskontor. Dette ble gjort ved at Fylkestinget fulgte innstillingen fra NU og FU. Utbyggingsavdelingen ble pålagt å utarbeide forslag til reglement for styrene og forslag til instruks for tiltakskonsulentene.

### 3.2.2. Utbyggingsavdelingens forslag til instruks for de interkommunale tiltakskonsulentene.-----

Vi skal her - som i kapittel 2 - se på Instruks- og instruksjonsmyndighet som et viktig redskap i organisasjoner for formell organisering av oppgaver og rutiner. Innholdet i avdelingens forslag til instruks vil således kunne si oss noe om den formelle organiseringen av kontorenes oppgaver, saksbehandlingsrutiner og tilknytning til andre utbyggingsorgan. Indirekte vil så dette kunne si oss mer om hvilken strategi avdelingen fulgte overfor denne nyskapningen i plan- og utbyggingspolitikken.

Forslaget til instruks inneholder fire punkter som omhandler henholdsvis konsulentens ansvars/kompetanseområde, arbeidsoppgaver, forholdet til andre utbyggingsorgan - og rutinemessige oppgaver i forhold til Styret.

Om tiltakskonsulentenes arbeidsoppgaver heter det at vedkommende skal: "...arbeide for å fremme og følge opp distriktspolitiske tiltak med sikte på å styrke næringsgrunnlaget i kommunene".

---

1) Dette kan være en indikasjon på at man i FU var skeptiske til en for sterk frikopling av kontorene i forhold til de øvrige organene i utbyggingspolitikken.

Under dette inngår følgende:

- "a) Samarbeide med kommunene om klargjøring av arealer og andre tilretteleggingstiltak for næringsutbygging.
- b) Formidle kontakt mellom næringslivet, offentlige myndigheter og andre instanser.
- c) Bistå kommunene, bedrifter og enkeltpersoner ved planlegging, igangsetting og utviding av næringsvirksomhet.
- d) I den utstrekning det er mulig, også gi bedriftsøkonomisk veiledning".

Formuleringene her er generelle, men peker i retning av et organ med en utradisjonell oppgaveprofil i skjæringspunktet mellom offentlige myndigheter og det lokale næringsliv. Oppgavefeltet omfatter alt fra offentlige tilretteleggingsoppgaver til bedriftsøkonomisk veiledning. Denne relative friheten mht. arbeidsoppgaver blir sett på som en vesentlig forutsetning for innovativ planlegging. Friheten mht. oppgaver kunne imidlertid vise seg å bli et tveegget sverd for kontorernes vellykkethet dersom man ikke samtidig fikk en kopling til rutinepolitikken. Og nettopp det unngikk Utbyggingsavdelingen å gå inn på i sitt forslag. Instruksen etablerer f.eks. ingen forpliktende saksruter hvor konsulentene koples automatisk inn i plan- og utbyggings saker. Det blir i realiteten opp til den enkelte konsulent å etablere slike gjennom administrativ praksis. Det må så sees i sammenheng med at kontorene egentlig skal "kiles" inn i et interorganisasjonelt felt hvor det allerede finnes ulike organer og profesjoner som forvalter "spesialløsninger" på utvalgte problem. (Jfr. kap. 2). I dette feltet har det utkrystallisert seg etablerte rutiner og domener. Og hovedaktøren i dette plan- og utbyggingsfeltet er Utbyggingsavdelingen.

Vi beskrev i kapittel 2 avdelingen som relativt sterkt strukturert omkring tre seksjoner: mellom seksjonene var det mer eller mindre "vanntette skott" mht. samordning. Utad hadde hver seksjon sine avgrensede domener ved at de forvaltet spesialløsninger på avgrensede problem.

Ut fra instruksene ser vi at de interkommunale kontorene mht. oppgavefelt bl.a. ville kunne komme til å tangere disse tre domener. (Vi husker her vår påpekning i kapittel 1 - om at frykten for å måtte dele - eller sogar oppgi domener, kan være

grunn nok til å motarbeide forslag om endring som man antesiperer vil kunne ha dette som konsekvens). I dette perspektivet kan man tenke seg at Utbyggingsavdelingens forslag om et bredt, men samtidig lite spesifisert oppgavefelt for tiltakskonsulentene ikke er motivert ut fra hensynet til å lage et fleksibelt, innoverende organ. Forslaget må kanskje heller tolkes som et forsøk på å organisere et forsvar av egen organisasjon med tilknyttete domener: En vid og diffus mål- og oppgaveformulering etablerer ingen klare rettigheter for kontorene i forhold til Utbyggingsavdelingens domener, og gjør det følgelig vanskeligere å legitimt intervensere på disse - samtidig som kontorene på en legitim måte kan frastøtes når de orienterer seg inn på andres domener.

Instruksen etablerer heller ingen forpliktende saksrutiner i forholdet mellom kontorene og andre utbyggingsorgan. I pkt. 3 heter det at:

"Tiltakskonsulentene skal videre samarbeide med statlige og fylkeskommunale myndigheter. Dette gjelder spesielt arbeidsmarkedsetaten og Fylkeskommunens utbyggingsadministrasjon".

Denne formuleringen innebærer altså ingen forpliktelse for Utbyggingsavdelingen til f.eks. å informere og inkludere de enkelte tiltakskontorene i plan- og utbyggings saker som angår regionen. På denne måten holdes mulighetene åpen for total frikopling av tiltakskontorene fra den rutinemessige utbyggingspolitikken. Dette styrker antakelsen om at Utbyggingsavdelingens strategi for å minske presset på egen organisasjon er å tilfredsstille politikernes krav om en "tiltaks løsning" - ikke gjennom inkorporering og reorganisering, men gjennom oppretting og utskilling av et nytt organ med minimale konsekvenser for avdelingens interne organisasjonsstruktur og rutiner.<sup>1)</sup> Igjen står vi selvfølgelig i fare for å gi avdel-

---

1) At opprettingen av interkommunale tiltakskontor skjedde etter press fra fylkespolitikere og ikke som følge av at man i avdelingen var "på glid" mht. oppfatninger om hva som er egnet design på "utviklingsorganisasjon" - kan delvis leses av referat fra et møte mellom ansatte i avdelingen og representanter fra de 11 fattige den 28/4 1977, altså omtrent samtidig med at avdelingen hadde utarbeidet plan for gjennomføring av - og instruks for de interkommunale tiltakskontorene. Møtet kom i stand ved at de 11 fattige ba om et  
forts. s. 83.



lingens handlinger overfor det nye prosjekt en for rasjonell fortolking. På bakgrunn av informantintervjuer med ansatte i avdelingen vil vi likevel fastholde denne fortolkingen.

Oppsummerer vi resultatene fra beslutningsprosessen og den formelle organiseringen, kan vi si at opprettelsen av interkommunale tiltakskontorer representerer en administrativ nyskaping innenfor plan- og utbyggingspolitikken i fylket. For det første var kontorene lokaliseringsmessig og administrativt frikoplet fra fylke og kommuner og øvrige organer med oppgaver innenfor plan- og utbyggingspolitikken. For det andre vil "nyskaping" også referere til at vi her fikk et organ med en uttalt innovativ målsetting: kontorene var opprettet delvis som en reaksjon mot en byråkratisk organisering av utbyggingsavdelingen. I problemdefinisjonen inngår at nettopp en byråkratisk organisering vil kunne ha som konsekvens manglende utvikling i de næringsmessig svakeste områdene i fylket. Tiltakskonsulentenes arbeidsstil var derfor tenkt å skulle være oppsøkende, initierende og intervenserende.

I det følgende skal vi undersøke hvordan ordningen med interkommunale tiltakskontor kom til å fungere etter at den var iverksatt: Spesielt vil vi være på utkikk etter samarbeids- og/eller konfliktdimensjoner i forholdet til Utbyggingsavdelingen.

---

Fors. note 1) fra s. 82:

fellesmøte med Utbyggingsavdelingen under henvisning til formuleringene i Fylkesplanen om "spesiell oppmerksomhet". Avdelingsrepresentantene la fram sine syn og mente at problemet for disse kommunene først og fremst var at de ikke var gode nok "tilretteleggere": "De har ikke sørget for god nok planlegging, særlig gjelder dette langtidsbudsjettering..".

Løsningene på dette problemet ble foreslått til følgende: "1) Styrke teknisk etat. 2) Avsette driftsmidler til planlegging. 3) Forenkle planarbeidet".

(Forslaget var framsatt av Fylkesingeniøren og Fylkesreguleringsarkitekten). Krav om nye strategier for nærings- og arbeidsplassutvikling møtes altså med forslag om forbedringer innenfor tilretteleggingsmodellen - og da i kommunene og ikke i Utbyggingsavdelingen.

### 3.3. Hvordan fungerte de interkommunale tiltakskontorene i praksis?

#### Innledning.

Vi har vist at Utbyggingsavdelingen i vedtaks - og i implementeringsfasen har fulgt en "frakoplingsstrategi" overfor tiltakskontorene. Vi skal nå se hvilken plass kontorene fikk i praksis i plan- og utbyggingspolitikken.

Vi har tidligere antydnet at kontorenes vellykkethet sannsynligvis i stor grad ville avhenge av hvilken kopling de fikk til den rutiniserte utbyggingspolitikken hvor Utbyggingsavdelingen er hovedaktør. Det blir derfor viktig å undersøke hvilken administrativ praksis som utkrystalliserte seg i forholdet mellom avdelingen og kontorene. Vi skal også være opptatt av å undersøke i hvilken grad og evt. hvordan beslutninger i Utbyggingsavdelingen influeres av at man nå har fått et nytt organ å manøvrere i forhold til. Utkrystalliserer det seg samarbeidsstrategier, f.eks. ved at kontorene koples på de rutinemessige informasjons- og saksstrømmer, eller må forholdet kanskje heller beskrives som konkurranse på et begrenset tiltaks/prosjektmarked? (Thompson 1973:op.cit). I hvilken grad influeres f.eks. den seksjonsvise segmenteringen i avdelingen av eksistensen av interkommunale tiltakskontor? Spørsmålet er relevant, bl.a. ved at vi legger følgende resonnement til grunn: Tiltakskontorene er organisert med basis i en klar territoriell referanse, nemlig tilrettelegging for og initiering av arbeidsplassutvikling innenfor bestemte regioner. Den seksjonsvise segmenteringen i avdelingen har derimot en funksjonell forankring - organisert med utgangspunkt i "de tre sterke" profesjoners ulike kunnskapsgrunnlag/ferdigheter - og ulike historiske bakgrunn i plansammenheng.<sup>1)</sup> Tiltakskonsulentene kan tenkes å komme opp med saker som krever mer integrerte løsninger - og i forlengelsen av dette; sterkere intern samordning mellom de enkelte seksjonene i Utbyggingsavdelingen. Vi skal senere se i hvilken grad slike problemer er reelle og evt. hvordan de løses administrativt av avdelingen.

---

1) For en diskusjon av regionalpolitisk organisering med utgangspunkt i territoriell versus funksjonell referanse, se Friedmann og Weaver: "Territory and function - the evolution of regional planning". Edv. Arnold 1979.

Kommunene vil være viktige instanser i kontorenes handlingsmiljø. For det første fordi Utbyggingsavdelingen har sine klienter innenfor kommuneadministrasjonen i det vi har kalt den rutiniserte utbyggingspolitikken. Å intervensere i forhold til Utbyggingsavdelingens oppgaver og rutiner vil derfor gjerne også innebære intervensering i forhold til deler av kommuneadministrasjonen, f.eks. teknisk etat. For det andre fordi kommunenes egne interesser mht. å få tilført arbeidsplasser kan komme til å rive grunnlaget vekk for det interkommunale samarbeidet det her legges opp til. Vi skal på denne bakgrunn også se nærmere på de relasjonene som utviklet seg mellom kommunene og kontorene.

Metodisk har vi valgt å ta utgangspunkt i de saker de interkommunale kontorene fikk å arbeide med i den tiden de fungerte.<sup>1)</sup> Vi skal se på saksruter, dvs. hvordan og av hvem sakene kommer på konsulentenes dagsorden - og hvordan de behandles av konsulentene. I tillegg skal vi se på de sakstypene konsulentene har arbeidet med og se dette i sammenheng med saksrutene: koples f.eks. konsulentene inn i de større utbyggingssaker, eller er det kanskje de minste, mest marginale prosjekter som når dem? Med denne innfallsvinkelen håper vi å kunne gi en nærmere beskrivelse av hvilken "nisje" kontorene fikk i plan- og utbyggingspolitikken - og indirekte: hvilke relasjoner man utviklet til andre utbyggingsorgan. Vi skal deretter fokusere eksplisitt på kontakten mellom Utbyggingsavdelingen og kontorene (form, innhold, hyppighet).

### 3.3.1. Saksruter.

I den perioden de interkommunale tiltakskontorene var i drift behandlet konsulentene tilsammen 69 saker.<sup>2)</sup> Vi skal først se

- 1) Her må vi foregripe utviklingen i tiltaksorganiseringen i fylket og "røpe" at kontorene ble nedlagt etter ca. 1-2 års drift. Disse ble så erstattet av en ny ordning som vil bli behandlet i kapitlene 4 og 5. Registreringsperioden for våre data om kontorenes virksomhet omfatter således hvert enkelt kontors totale funksjonstid.
- 2) Samtlige data er framkommet på grunnlag av spørreskjemaundersøkelse (opptatt sommeren 1981) av samtlige tidligere tiltaks-konsulenter samt påfølgende strukturerte intervjuer med disse. (Se forøvrig spørreskjema til disse (vedlegg 1) - og generelt om metoden i vedlegg 1, s. 146.

hvor initiativet til sakene kom fra. (Se tabell 3.1. i vedlegg 7, s.168.

Konsulentene oppgir at tilsammen 22 saker (ca. 32% av tot.) framkom etter eget initiativ. I de resterende 47 saker er det altså snakk om eksterne initiativ hvor konsulentene er blitt koplet inn. En stor del av sakene kom altså utenfra. Tabell 3.1. viser hvordan disse eksterne initiativ fordeler seg på ulike "initiativkilder".

Av tabellen framgår det at langt de fleste eksterne initiativ kommer fra privatpersoner. Lokalpolitikere og ansatte i kommuneadministrasjonene bidrar i liten grad med saker til konsulentene.<sup>1)</sup> Utbyggingsavdelingen blir ikke nevnt som initiativtaker/avsenderi noen av sakene konsulentene har arbeidet med. Dette peker i retning av at tiltaks konsulentene i svært begrenset grad er blitt koplet inn i de etablerte strømmene av utbyggingssaker mellom seksjonene i avdelingen og kommunene - noe som underbygger vår frikoplingshypotese.

Etablerte bedrifter går sjelden veien om tiltakskontorene når de står foran utbyggingsoppgaver o.l. som betinger kontakt med myndighetene og finansieringsinstitusjoner. Dette kan komme av at kontorene ikke rår over konkrete virkemidler - og i tillegg det forhold at kontakt med myndighetene som, test er godt utviklet for de etablerte bedriftene. For tiltakskontorene hadde dette som konsekvens at man ble utestengt fra de større næringsutbyggingssaker - og dermed også fra saker som ville betydd større legitimitet og egentyngde til kontorene som tiltaksorgan.

### 3.3.2. Sakstyper.

For å få innsikt i hvilken del av tiltaks/utbyggingsmarkedet som ble kontorenes nisje, har vi satt opp en tabell som viser hvilken type saker konsulentene fikk å arbeide med. (Se tabell 3.2. i vedlegg 7, s.168).

---

1) De fem sakene det her er snakk om kom alle fra medlemmer av Styrene for kontorene - altså fra Ordførerne.

Tabellen viser at hele 74% av alle sakene konsulentene arbeidet med var nyetableringer. De fleste av disse sakene kom på konsulentenes bord etter initiativ fra privatpersoner. Forholdsvis få saker dreier seg om utvidelse av lokale bedrifter (12). - og enda færre gjelder knoppskyttinger/omlokaliseringer og kommunale utbyggingsoppgaver.

Dette mønsteret kan tolkes på ulike måter. For det første kan det sees på som at konsulentene har lagt seg til en innovativ, oppsøkende, arbeidsstil; kommer i kontakt med personer med ideer og prøver å lage prosjekter ut av det. Det er helt klart at konsulentene har funnet fram til et lokalt ide/prosjektmarked som ikke er blitt fanget opp av Utbyggingsavdelingen. Men denne sterke konsentrasjonen omkring nyetableringer kan også sees på som et utslag av at kontorene ikke er blitt organisert inn i større utbyggings- og næringsutviklingsprosjekter. Kontorene klarte ikke å bryte og kople seg inn på etablerte saksruter mellom avdelingens økonomiseksjon og større bedrifter - og rutene mellom areal/kommunalseksjonene og kommuneadministrasjonene. Denne frikoplingen førte til at markedet for kontorene nødvendigvis ble nyetableringer - og dermed også mange marginale prosjekt. Med marginale prosjekt menes her prosjekt som vanskelig lar seg realisere, f.eks. pga. lønnsomhetsvurderinger, manglende eller vanskelig tilgjengelig råstoff og/eller avsetningsmarked - eller dårlige finansieringsmuligheter. Hadde derimot kontorene i sterkere grad blitt organisert inn i større og "sikrere" utbyggingsprosjekt, så ville dette ha økt kontorenes legitimitet samtidig som konsulentene dermed også kunne få koplet seg på etablerte informasjonsstrømmer - noe som ville ha kommet til nytte i arbeidet med nyetableringene.

Vi skal i det følgende se nærmere på hvilke relasjoner som utviklet seg mellom Utbyggingsavdelingen og kontorene.

### 3.3.3. Utbyggingsavdelingen - tiltakskontorene: en problematisk relasjon.-----

Vi har tidligere argumentert for at koplingen mellom kontorene og Utbyggingsavdelingen ville være en kritisk relasjon for kontorenes vellykkethet. Hvordan ble så den praktiske utformingen

av disse relasjonene? Vi har prøvd å få svar på spørsmålet ved å kartlegge hyppighet, form og innhold i kontakten mellom disse organene.

I de tilfeller det var kontakt mellom kontorene og avdelingen, var det nesten utelukkende tiltakskonsulentene som tok initiativ til kontakten. Antall ganger ansatte i avdelingen tok kontakt med de enkelte kontorene varierer fra 1 til 3 ganger for hele funksjonstiden.<sup>1)</sup>

Tiltakskonsulentenes initiativ til kontakt med ansatte i Utbyggingsavdelingen varierer mellom 10 og 15 ganger for hvert kontor for hele funksjonstiden. De fleste henvendelsene skjedde pr. telefon. Konsulentene oppsøkte avdelingen 1 til 2 ganger hver i løpet av sitt virke. For å få greie på innholdet i kontakten, har vi bedt konsulentene om å gjøre rede for årsakene til at det ble tatt kontakt. Fordelingene er gjengitt i tabell 3.3. i vedlegg 7, s. 168..

Tabellen viser at konsulentene tilsammen har oppgitt at de 48 ganger tok initiativ til kontakt med ansatte i avdelingen. Konsulentene bringes oftest i kontakt med Utbyggingsavdelingen for å få behandlet søknader om midler og støtte til konkrete prosjekter. I slike tilfeller kan konsulentenes rolle best beskrives som en slags mellommannsvirksomhet mellom søkere og økonomiseksjonens saksbehandlere. Avdelingen endret imidlertid ikke sine saksbehandlings- eller informasjonsrutiner for saker som kom fra tiltakskonsulentene. Forholdet mellom konsulentene og saksbehandlerne i avdelingen fikk derfor i sterk grad karakter av å være en tradisjonell klient-saksbehandlerrelasjon.

---

1) Det var først og fremst Fylkesplankonsulenten og konsulenten i næringslivssaker (begge Spesialseksjonen) som tok kontakt med kontorene. Kontaktformen var telefon. I de tilfeller folk fra avdelingen tok kontakt, var det som oftest for å få klarlagt kontortekniske forhold - som f.eks. spørsmål vedr. kontorenes budsjett o.l. Som vi tidligere har vist tok ikke Utbyggingsavdelingen initiativ overfor kontorene i konkrete utbyggingssaker. Det ble heller ikke etablert noen informasjonsordning fra avdelingen til kontorene.

Selv om de fleste av sakene fra tiltakskonsulentene kom fra kommuner man tidligere hadde vedtatt å "begunstige", så nedfelte ikke dette seg i en endring i administrativ praksis i retning av forskjellsbehandling ved avdelingens behandling av disse sakene.

I Utbyggingsavdelingen vil det til enhver tid finnes ulike typer informasjon som det ville være viktig for tiltakskonsulentene å få tilgang til. For det første gjelder dette informasjon om ulike offentlige støtteordninger, endringer i lover/forskrifter med betydning for utbyggingssaker, bransjekunnskap osv. For det andre: kunnskap om konkrete utbyggingssaker innenfor kontorenes virkeområde. For det tredje: Kjennskap til kurs-er, konferanser, opplæringstilbud etc. som dukker opp og som kan være aktuelt for konsulentene å ta del i.<sup>1)</sup>

Denne informasjonen var vanskelig tilgjengelig for tiltakskonsulentene. Som vi har vært inne på tidligere, var det ikke blitt etablert noe organisert informasjonssystem mellom kontorene og avdelingen. Vi har også vist at avdelingen heller ikke gjennom administrativ praksis inkluderte kontorene i sine informasjonsrutiner.

I Årsmeldingene fra kontorene for 1979<sup>2)</sup> ble det reist kritikk mot Utbyggingsavdelingen for manglende informering av konsulentene:

"...imidlertid kan man ikke unnlate å nevne at kontaktflaten med Utbyggingsavdelingen bør bli bedre. En tenker her på den informasjonsplikten avdelingen bør ha overfor tiltakskonsulentene".<sup>3)</sup>

Dette resulterte i et møte den 13/12 1979 mellom avdelingsledelsen og konsulentene hvor man bl.a. drøftet informasjonsproblemet. Konsulentene satte her fram krav

"om å bli nærmere orientert om Distriktenes Utbyggingsfonds saker i de berørte kommunene" (fra referat fra møtet).

- 1) På spørsmål om hvor viktig man vurderer Utbyggingsavdelingen som samhandlingspartner for å få til et vellykket tiltaksarbeid, svarte de fire konsulentene "meget viktig". De begrunner det ofte med at avdelingen besitter "livsviktig informasjon" i utbyggingsspørsmål.
- 2) Gjelder tre kontorer. Stillingen i indre Sør-Troms var ikke besatt på dette tidspunkt.
- 3) Sitat fra Årsmelding for Tiltakskontoret i Sør-Troms 1979.

Utbyggingsavdelingen gikk med på å forsøke en løsning med månedlige orienteringsbrev. Internt i avdelingen skulle dette ordnes ved at en ansatt hentet inn opplysninger fra de enkelte seksjoner og videresendte det til kontorene. To orienteringsbrev ble sendt ut. Etter dette opphørte ordningen uten at det forelå vedtak om det. Dette kan ha å gjøre med problemer med å innhente opplysninger om aktuelle saker fra seksjonene - samt at det å etablere informasjonsruter vil bety en endring av praksis overfor tiltakskontorene som jo til da hadde vært kjentnetegnet ved frikopling.

Vi ser at kontorene i praksis fikk en meget svak tilknytning til Utbyggingsavdelingen og forsåvidt også til kommunene (dette kommer vi imidlertid tilbake til i neste kapittel). Etablerte saksruter ble ikke lagt om og nye informasjonsruter ble ikke etablert. Saksbehandlingsreglene ble ikke lagt om for å oppfylle Fylkesplanens målsettinger om "spesiell oppmerksomhet" overfor de svakeste kommunene. Tiltakskontorene ble i større utstrekning frikoplete organ med klientstatus overfor Utbyggingsavdelingen enn integrerte "medspillere" i utbyggingspolitikken.

Her illustreres godt spenningen mellom de endringer som opprettelsen av kontorene innebar i avdelingens omgivelser, og de kontinuerlige, strukturelle trekk ved avdelingen: Avdelingens interne strukturering vedlikeholdes så sterkt at det til slutt blir en trusel mot tiltakskontorenes videre eksistens. Passivt eller aktivt vedlikehold i denne fase? Sannsynligvis både-og. Aktivt i den forstand at ledelsen i avdelingen opptrådte strategisk og la til rette - rent organisatorisk - for en total frikopling og dermed vedlikehold av avdelingen. Passivt i den forstand at de ansatte - etter at kontorene var etablert og frikoplet - sannsynligvis ikke oppfattet forholdet til disse som spesielt problematisk. Kontorene ble bare ikke tatt i betraktning og koplet inn. Ikke så mye fordi det var rasjonelt overveid utestenging, men heller fordi man bare fortsatte å løse de oppgaver og følge de etablerte saksruter man alltid hadde gjort. (Vi ser her hvor komplekst forholdet mellom aktive og passive vedlikeholdsmekanismer kan være).



Oppsummering: Vi har i dette kapitlet sett hvordan et utbyggingsorgan - som vi har karakterisert som sterkt strukturerte variabler - reagerer på krav om reorganisering. Bakgrunnen for kravene var ønsket om å gjøre Utbyggingsavdelingen til et mer fleksibelt, oppsøkende organ for å bøte på en tiltakende regional ubalanse.

Først forsøkte en "gate - keeping"-strategi: de nye problem og løsningsdefinisjoner søkes tillempet slik at prosessen kan holdes innenfor rammen av en kontrollert, administrativ beslutning. På denne måten kan nye løsninger modifiseres og iverksettes som tekniske forbedringer uten at det får konsekvenser for avdelingens grunnleggende organisasjonsstruktur. Reorganiseringsforslaget framsettes imidlertid på nytt og aktiviserings- og defineringsprosessene lar seg vanskelig kontrollere for avdelingen. Avdelingen velger da en frikoplingsstrategi: oppretting av et nytt tiltaksorgan klart atskilt fra avdelingen. Vi har så vist at frikoplingsstrategien også forsøkes fastholdt etter at ordningen er iverksatt: Kontorene får i liten grad aksess til rutinepolitikken og blir en organisasjonsmessig appendix i utbyggingspolitikken.

Vi skal i neste kapittel bl.a. vise at frakoplingen og utstøtningen fra rutinepolitikken til slutt blir en kritisk faktor for kontorenes videre eksistens.

KAPITTEL 4: TO "HENDELSER": OPPRETNING AV KOMMUNALE TILTAKSSTILLINGER OG NEDLEGGING AV DE INTERKOMMUNALE TILTAKSKONTORENE.

---

Innledning.

I dette kapitlet skal vi fokusere på to viktige "hendelser" i tiltaksorganiseringen i Troms fylke. Den første er opprettingen av kommunale KAD - finansierte tiltaksstillinger i 6 utvalgte kommuner. Den andre er nedleggningen av de interkommunale tiltakskontorene.

Samtidig med implementeringen av den interkommunale løsningen søker nemlig Utbyggingsavdelingen å komme fram til andre løsninger overfor de svakeste kommunene i fylket. Dette fører til forslag om styrking av administrasjonene med en tiltaks-konsulentstilling i de 6 antatt svakeste kommunene og koordineringskonsulent i Utbyggingsavdelingen.

Vi skal først ta for oss beslutningsprosessen som førte til at Utbyggingsavdelingen lanserte en kommunal tiltaksløsning (4.1). Det vil framgå at denne i stor grad foregår som en skjermet, rent administrativ prosess i avdelingen. Dette skal vi se muliggjøres ved at avdelingen får et "pusterom" etter at de Interkommunale kontorene er opprettet - og frakoplet: politikerne er i stor grad deaktivisert i denne saken og deres oppmerksomhet dreies vekk og mot andre problemer.

Med hensyn til våre problemstillinger tilbyr dette oss nærmest en "eksperimentell" situasjon: Hva skjer når avdelingen - skjermet fra politikerne - skal finne fram til tiltak overfor de svakeste kommunene? Hvilke aspekter ved kommunenes problemer legges det vekt på og hvilke løsninger velges? Her er vi selvfølgelig på utkikk etter i hvilken grad - og evt. hvordan - den interne struktureringen av avdelingen avspeiler seg i de problemer man "ser" i kommunene - og de løsninger man

foreslår. Vi skal allerede nå røpe at det nye tiltaket - iallefall i forhold til den interkommunale ordningen - i mye sterkere grad er tilpasset den interne struktureringen av avdelingen (4.1.1).

I del 4.2 skal vi ta for oss implementeringen av den nye løsningen i kommunene. Vi antar nemlig at dette vil kunne være en kritisk fase: Prosesser kan nå ikke lenger holdes skjermet internt i avdelingen. Kommunene skal tas med på råd (bl.a. får de uttalte seg om hva de mener stillingene best kan brukes til), og praktiske detalj-løsninger skal utformes og iverksettes.

Dette åpner for at prosessen kan "løpe løpsk" ved at alternative problemer og løsninger igjen kan bli framsatt og fastholdt. Og det var vel realistisk å forvente da det jo bl.a. var kommunene som engasjerte seg sterkest for å få alternative løsninger. Spørsmålet kan således formuleres slik: I hvilken grad er det konflikt, evt. hvordan dempes konflikten og oppnås det enighet mellom avdelingen og dens omgivelser i en situasjon hvor omgivelsene krever nye, radikale løsninger - mens avdelingen etter et kort, radikalt mellomspill (interkommunale kontorer) tilbyr forholdsvis tradisjonelle løsninger?

I del 4.3 skal vi gå nærmere inn på bakgrunnen for nedleggingen av de interkommunale tiltakskontorene. Et viktig spørsmål i denne forbindelse er hvordan disse to utfall, dvs. etablering av kommunal løsning og nedlegging av den interkommunale, er relatert til hverandre. Dette spørsmålet er nært knyttet til vår overordnede problemformulering for oppgaven, fordi vi ved å ta for oss argumentasjonen som ble gitt for og mot disse to løsningene i forberedelsen til nedleggingen, indirekte vil komme til å illustrere samspill og spenninger mellom den interne struktureringen av avdelingen og løsninger som medfører endring av denne.

Spørsmålet om hvordan disse to hendelsene (utfall) er relatert til hverandre må også sees på bakgrunn av våre utlegninger om aktivt versus passivt vedlikehold av organisasjonsstruktur.

Dette avleder et nytt, vanskelig spørsmål: søkte Utbyggingsavdelingen høsten 1978 nye løsninger som kunne innordnes avdelingen interne struktur - og samtidig erstatte den for avdelingen uakseptable interkommunale løsning - altså en form for aktiv, veloverveid vedlikehold? De to utfall er i så måte ledd i én, samlet strategi - altså sterkt relatert til hverandre. I motsetning til dette: Kan det tenkes at disse to utfall ikke er så sterkt relatert til hverandre? Var det kanskje så enkelt at avdelingen uten strategiske hensyn til å få lagt ned de interkommunale kontorene, ønsket å "bidra med sin skjerv" i en generelt vanskelig situasjon for et utvalg kommuner? Dette spørsmålet kommer vi nærmere inn på avslutningsvis i del 4.4.

#### 4.1.0. En skjernet søkeprosess.

Høsten 1978, altså omtrent samtidig som at de to første interkommunale tiltakskonsulentene tiltrådte sine stillinger, søkte Utbyggingsavdelingen aktivt etter nye løsninger overfor de svakeste kommunene. Vi skal her se hvordan denne prosessen forløp samt antyde hvilke forhold som utløste den.

I oktober 1978<sup>1)</sup> la den da nytilsatte næringslivskonsulenten (spesialseksjonen) fram et notat hvor nye tiltak overfor de 11 svakeste kommunene ble diskutert. Notatet tok utgangspunkt i at disse kommunene hadde krevd å bli prioritert ved tildeling av virkemidler. Konsulenten framholdt så at dette vanskelig lot seg gjøre med de begrenste midler fylkeskommunen rår over. Istedet burde man heller single ut de svakeste blant de svake og foreslå tiltak overfor dem. Utskillelsen av de svakeste av de svake ble gjort ved at man sammenlignet kom-

---

1) Dette kapitlet vil inneholde en del dato- og månedsangivelser som kan synes "uskjønt" og "uestetisk". Vi mener likevel det er nødvendig her, fordi tidspunkt for og rekkefølgen av ulike hendelser vil være vesentlig når konklusjoner skal trekkes mot slutten.

munene ut fra en bredt anlagt modell som inneholdt 7 utviklingsdimensjoner.<sup>1)</sup> Ut fra denne rangeringen kom man fram til 4 spesielt svake kommuner, Bjarkøy, Torsken, Kvæningen og Kåfjord. Konsulentene mente imidlertid at fylkeskommunen hadde lite å tilby disse fire. Det var bl.a. vanskelig for avdelingen å bygge inn en forskjellsbehandling av disse i sine saksbehandlingsrutiner. På denne bakgrunn ble det pekt på to alternativer:

"a) At det på sentralt hold, det vil si KAD, innføres et eller flere spesielle tiltak som bare anvendes overfor disse fire kommunene. b) At avdelingen søker å sanere en del av de eksisterende tilskottsordninger og konsentrerer midlene om de 4 svakest stilte kommunene i form av ny tilskottsordning".

I notatet ble det konkludert med at kun alternativ 1 var akseptabelt, bl.a. fordi fylkeskommunen vanskelig kunne gjennomføre alternativ 2.

Utover på senhøsten 1978 sonderte så Plan- og utbyggingssjefen uformelt med Kommunaldepartementet for om mulig å komme fram til en løsning med ekstraordinære tiltak overfor de fire svakeste. Under disse sonderingene foreslo Utbyggingssjefen en ordning med styrking av planleggings- og utbyggingssjefens administrasjonen i de utvalgte kommunene. Denne løsningen ble imidlertid ikke klarere utmeislet før på et senere tidspunkt. Rundt juletid 1978 var sonderingene kommet så langt at det var klart at KAD ville støtte et tiltak i de svakeste kommunene.

I januar 1979 ble det avholdt et møte i Oslo mellom ledelsen i Kommunaldepartementet, Fylkesmannen i Troms og Plan- og Utbyggingssjefen. På dette møtet la Utbyggingssjefen fram avdel-

---

1) Disse var følgende: 1. befolkningsutvikling, 2. vurdering av kommunikasjonene, 3. inntektsnivå, 4. vurdering av næringsstruktur, 5. grunnlagsinvesteringer, 6. yrkesaktivitet, 7. andel pensjonsister/trygdete. Modellen var utarbeidet av den nytilsatte konsulenten.

ingens begrunnelse for å single ut de fire<sup>1)</sup> svakeste kommunene. Som et spesielt virkemiddel overfor disse kommunene satte han fram to alternative forslag:

- 1) Midler fra Departementet (Kap. 573.p.70) over en toårsperiode til å ansette en eller flere personer i fylkeskommunen som kan drive med fysisk/økonomisk planlegging i disse kommunene.
- 2) Midler fra Departementet (Kap. 573.p.70) over en toårsperiode til å ansette en person i hver av disse kommunene med oppgave bl.a. å følge opp forslagene og ideene i tiltaksrundskrivet. <sup>2)</sup>

Representantene fra KAD mente at dette var realiserbare tiltak. De understreket imidlertid at en forutsetning for at tiltaket skulle lykkes var at det ble fulgt opp av større samordning på fylkesplanen av ressurser og oppmerksomhet overfor de utvalgte kommuner. På møtet ble det vedtatt å prioritere de fem svakeste med ekstraordinære tiltak. De øvrige seks kommunene blant de elleve svake skulle prioriteres innenfor de ordinære virkemidler. Ansvar for den videre utformingen av et særskilt virkemiddel overfor de fem ble overlatt Utbyggingsavdelingen.

Karakteristisk for denne innledende søkeprosessen høsten 1978 er - som nevnt innledningsvis - at den foregår som en ren administrativ prosess og således er forskjellig fra den mer politiske prosessen som gikk forut for den interkommunale løsningen. Ingen fylkespolitikere aktiviseres i denne fasen.

- 
- 1) Hele høsten 1978 var det drevet en ivrig lobbyvirksomhet for å få en femte kommune, Dyrøy, definert inn som en spesielt svak kommune. Næringslivskonsulenten i samarbeid med Generalplankonsulenten laget en saksutredning, og det ble etterhvert klart at KAD ville akseptere at Dyrøy også ble tatt med.
  - 2) Tiltaksrundskrivet det her refereres til er rundskriv H 41/78 fra KAD. Dette er et forsøk fra KAD på å etablere en policy på tiltaksarbeid ved å gjøre tiltaksarbeid til et av flere virkemiddel i distriktspolitikken. Innholdet var først og fremst en fastslåing av at tiltaksarbeid er kommunens ansvar, ikke statens eller fylkeskommunens. Dessuten bør tiltaksorganisering i kommunene bygge på eksisterende organisering, bl.a. ved at Ordfører beholder sin stilling som sentral i tiltaksarbeidet.

Dette kan nok forklares både ut fra at fylkespolitikerne ble deaktivisert og forlot arenaen ved realiseringen av den interkommunale løsningen. Men i tillegg; også ved at søkingen bevisst forsøkes skjernet fra politikerne og holdt innenfor rammen av en administrativ prosess. Det kan nok tenkes at ledelsen i avdelingen hadde den interkommunale saken friskt i minne - en sak hvor avdelingen ikke klarte å kontrollere aktiverings- og defineringsprosessene.

Vi skal i det følgende se at når Utbyggingsavdelingen kontrollerer prosessen, så avspeiler også dette seg i hvilke problemoppfatninger som nå defineres som relevant og hvilke løsninger som forsøkes tilknyttet - samt hvilke deltakere som aktiviseres.

#### 4.1.1. Utformingen av et ekstraordinært tiltak overfor de svakeste av de svake.-----

I mars 1979 ble det holdt et møte i Tromsø mellom representanter fra fylkeskommunen, KAD og de elleve svake kommunene. På dette møtet ble kommunene orientert om opplegget for å styrke de svakeste av de svake. (I mellomtiden hadde også en sjettede kommune, Gratangen, klart å oppnå status som trengende til ekstraordinære tiltak på linje med de øvrige fem). De fem kommunene som ikke ble prioritert med et nytt tiltak, ble lovet prioritering innenfor de eksisterende virkemidler.

Dette møtet forløp nok atskillig mindre dramatisk enn avdelingsledelsen hadde regnet med. Det ble f.eks. ikke reist vesentlige innvendinger mot de faglige vurderinger som lå til grunn for utskillingen av de svakeste kommunene.

Den 4.april 1979 søkte avdelingen<sup>1)</sup> Landsdelsutvalget om midler over Kap. 573.post 70 til "Opprettelse av inntil 7 stillinger for å styrke den kommunale administrasjon i Bjarkøy, Kåfjord, Kvanangen, Torsken og Dyrøy". I denne søknaden finnes den til

---

1) Søknaden utformet av næringslivskonsulenten.

da klarest utmeislede problemformulering og spesifisering av innhold i den nye løsningen som foreslås. Problemet for de svakeste av de svake formuleres slik:

"Problemet ser ut til å være at disse kommunene i liten utstrekning har vært istand til å utnytte foreliggende tilskotts- og finansieringsordninger pga. for liten kapasitet i kommuneadministrasjonen. Svært mange av de statlige tilskotts- og finansieringsordninger forutsetter et godt utbygget "mottakerapparat" - både teknisk, økonomisk og rent administrativt - og dette mangler de svakest stilte kommunene".

Problemformuleringen bygger altså på en oppfatning om at ubalansen mellom kommunene må sees på som et resultat av at enkelte kommuner ikke er gode nok tilretteleggere. Fokus rettes mot kapasitet, kompetanse og organisering av administrasjonene i kommunene - og da i forlengelsen av konstateringen av administrasjonenes/politikernes manglende evne til å gjøre bruk av det etablerte distriktspolitiske apparats ordninger med lån og tilskott til kommunale utbyggingsvedtak. Dersom den kommunale ubalanse skal bli en balanse, må først plan- og utbyggingsberedskapen i kommunene styrkes.

I forhold til SV-politikernes problemformulering i forbindelse med den interkommunale løsningen, representerer denne formuleringen fra avdelingen en klar innsnevring mht. hva som oppfattes som problemgenererende faktorer for de næringssvake kommunene i fylket. Som vi tidligere har sett, gikk politikernes forslag fundamentalt på design på utviklingsorganisasjon. Problemene framkom bl.a. fordi det eksisterende distriktspolitiske apparat ikke evner å fange opp de personer i de "ubalanserte" områdene med ideer og prosjektplaner. Teoretisk kan dette uttrykkes som erkjennelsen av at tilretteleggingsdesign på utviklingsorganisasjonen ikke er tilstrekkelig for å utjamne regionale ulikheter. "Politikerløsningen" var, som vi har sett, en reorganisering i retning av egenutviklingsdesign på distriktspolitisk organisasjon. Dette innebærer en desentralisert oppsøkende organisasjon med hensikt å initiere nye og vedlikeholde eksisterende lokale arbeidsplasser. Innenfor denne løsningsdefinisjonen er altså ikke tiltaksarbeide som strategi



begrenset til kommunale utbyggings/tilretteleggingsoppgaver - men innebærer i like stor grad en direkte innovasjonsfunksjon overfor det lokale næringsliv. Utbyggingsavdelingen snevret altså inn problemdefinisjonen til manglende effektivitet i den kommunale tilrettelegging for utbyggingsoppgaver. Dette viser at man i avdelingen (bevisst eller ubevisst?) "ser" spesielt godt de problemer man selv er opptatt av - og som ikke minst Utbyggingsavdelingens struktur er rettet inn mot for å løse (jfr. poenget om løsninger på jakt etter problem, kap. 1).

Denne problemdefinisjonen avspeiler seg også i den konkrete utformingen av løsningen:

"...de seks svakest stilte kommunene skal prioriteres spesielt gjennom å styrke den kommunale administrasjon med en stilling over en viss periode. Kommunene kan selv prioritere om stillingen skal brukes til å styrke den tekniske, økonomiske eller rent administrative kapasitet, men forutsetningen er at denne stillingen primært skal stelle med utbyggingsoppgaver i vid forstand".

Vi ser at dette er en løsning som tar sikte på å effektivisere kommunenes tilretteleggingsaktivitet og ligger således innenfor rammen av den eksisterende organisering av utbyggingspolitikken. Det er således verdt å merke seg at forslaget ikke legger opp til endringer i Utbyggingsavdelingens organisasjon - men er mer et forsøk på å forbedre mottakerapparatet for avdelingens tjenester. Indirekte kan dette sees som et ønske om større strukturlikhet<sup>1)</sup> mellom avdelingen og kommunenes administrasjoner. Dette kan føre til mer effektiv, "støyfri" kommunikasjon mellom avdelingen og kommunene. Uten at vi her skal antyde noe om avdelingens hensikter med forslaget, så er det likevel klart som et allment organisasjonsteoretisk poeng at det å strebe etter strukturlikhet hos sine samhandlingspartnere indirekte kan ha som konsekvens stabilisering av egen organisasjon, f.eks. ved at avhengigheten av ens tjenester øker,

---

1) Mydske Per K. bruker begrepet Strukturlikhet i forbindelse med en analyse av samhandlingsbetingelser mellom landets Utbyggingsavdelinger og deres administrative samhandlingspartnere. Han argumenterer bl.a. for at strukturlikhet er en forutsetning for å kunne øve innflytelse og kontroll. Mydske 1979:110.

og/eller ved at evt. kritikk og opposisjon mot organisasjonen kommuniseres hurtigere og kan få sine løsninger uten at dramatiske reorganiseringforslag settes fram.

#### 4.1.2. Hvorfor søkte Utbyggingsavdelingen nye løsninger?

Vi skal her forsøke å besvare spørsmålet om hvorfor avdelingen startet intensiv søking etter nye løsninger for de svakeste kommunene på et tidspunkt da den interkommunale tiltaksløsningen var i ferd med å bli iverksatt.

Innenfor moderne beslutningsteori har en vanlig antakelse vært at søking etter løsninger utløses som en respons på at et eller flere problemer oppstår - eller som Cyert & March spissformulerer det:

"There is search when existing decisions are perceived as inadequate". (Cyert & March 1963:op.cit).

Dette har vært utlagt som at søking er et redskap for organisasjonen til å tilpasse sine løsninger til endringer i omgivelsene.

Vi har også vist hvordan disse tolkingene modifiseres av March (March 1981:op.cit). Han tar utgangspunkt i at organisasjoners hverdag som oftest er preget av en basisk overflod av problem og en tilsvarende knapphet på løsninger. Et av hans poeng i denne forbindelse er at søking med påfølgende endring av organisasjonen i liten grad utløses som respons på at nye problemer oppstår, men heller fordi organisasjonen stadig søker nye problem å anvende et begrenset sett av løsninger på. Holder man fram en løsning, er det gode muligheter for at denne vil kunne anvendes på iallefall et utvalg av problemer organisasjonen står overfor.

Vi skal se at i vårt tilfelle har begge disse tolkingene forklaringsverdi: Den interkommunale tiltaksløsningen kan på mange måter sees på som et nylig oppstått "problem" for avdelingen som man måtte manøvrere i forhold til - noe som igjen

kan ha vært incentiv til å søke etter alternative løsninger. For det første var ledelsen i avdelingen misfornøyd med måten beslutningsprosessen hadde forløpt på. Et benkeforslag med et for Utbyggingsavdelingen uakseptabelt innhold hadde oppnådd støtte. Etter at løsningsforslaget flere ganger var blitt fremmet av aktive politikere, ble avdelingen under press nødt til å iverksette en interkommunal tiltaksordning. I den grad det er snakk om fordeling av og konkurranse om ære i politikken, er det klart at den interkommunale tiltaksordningen var politikernes og ikke Utbyggingsavdelingens ære. For det andre var ikke avdelingsledelsen fornøyd med utfallet av beslutningen: de interkommunale kontorene passet ikke inn i den eksisterende organiseringen av plan- og utbyggingspolitikken - og lå på flere måter utenfor Utbyggingsavdelingens kontroll.<sup>1)</sup> Tilsammen var dette incentiver nok til å søke nye løsninger som både kunne gjenopprette avdelingens ære som aktivt og betydningsfullt organ i utbyggingspolitikken og kanskje samtidig overflødiggjøre de interkommunale tiltakskontorene.

Det er imidlertid ikke påvisbart at Utbyggingssjefen og næringslivskonsulenten i tidsrommet oktober 1978 til april 1979 søkte etter løsninger som kunne erstatte den interkommunale løsningen. Og dette var dog heller ikke sannsynlig! Dette er en meget viktig påpekning i denne sammenheng. Vedkommende konsulent som arbeidet med saken opplyser i informantintervju at det absolutt ikke var hensikten å finne alternative, erstattende løsninger - iallefall ikke i denne tidlige fasen av prosessen. Søkingen var nok delvis utløst av hensynet til avdelingens "ære" i en situasjon med stadig krav om nye løsninger.

---

1) At enkelte ansatte i avdelingen var bekymret for at de interkommunale tiltakskonsulentene ville kunne bety "sand i maskineriet", går fram av uttalelser gitt under intervju. Et eksempel som framkom var at noen fryktet at konsulentenes virksomhet som profesjonelle "mellommenn" ville ta bort den innebygde muligheten for kontroll som ligger i det at f.eks. DUF-konsulenten samhandler direkte med søkeren. Det å kunne skrive DUF-søknad blir uformelt oppfattet som et minstemål av kompetanse for å kunne lede en bedrift.

Og samtidig er det klart av avdelingsledelsen i en situasjon definert som krise for de svakeste kommunene, også øynet en mulighet<sup>1)</sup> til å få antatt og anvendt noen av de "standard løsninger" man i lang tid hadde foreslått overfor kommunene. Det er sannsynlig at dette i seg selv har fungert som incentiv for avdelingen til å ta initiativ. Innholdet i "standardløsningen" er, som vi har vist, styrking av den kommunale administrasjon for dermed å kunne øke kommunenes saksbehandlingskapasitet og utbyggingsberedskap. Vi har sett at det er denne løsningen som gjennom hele prosessen har vært avdelingens "svar" på problemene for de svakeste kommunene. I dette perspektivet kan altså avdelingens initiativ mer sees på som uttrykk for løsning som søker problem enn som problemresponsiv handling. Men vi ser også at det meget komplekse problemet "nærings svak kommune" må skjæres til i retning "manglende administrativ kapasitet" for at løsningen som foreslås skal kunne "matche" best mulig.<sup>2)</sup>

#### 4.2. Organiseringen og implementeringen av den kommunale tiltaksløsningen.

I tidsrommet fra juli 1979 til februar 1980 foregår organiseringen og implementeringen av den nye løsningen. Vi skal her kort beskrive denne prosessen. Spesielt skal vi være opptatt av Utbyggingsavdelingens rolle i utformingen av tiltaket i kommunene etter at vedtak om oppretting er fattet (som pekt på innledningsvis). Samhandlingen mellom kommunene og avdelingen er her spesielt interessant. Vi går ut fra at det finnes

---

1) Men vedkommende konsulent i avdelingen fremholder at "muligheten" også besto i at man antesiperte at KAD ville kunne være villig til å støtte et tiltak som senere foreslått. To grunner talte for dette: I forhold til kommuner og fylkeskommuner var KAD på dette tidspunkt ikke kommet særlig langt med å integrere det nye virkemiddelet tiltaksarbeide i sin konkrete virksomhet. Man antesiperte altså et behov i KAD for å komme igang med konkrete programmer i kommunene. I tillegg kunne man støtte seg til KADs positive uttalelser i det såkalte "Tiltaksrundskrivet".

2) Vi understreker at dette ikke må oppfattes som en konspiratorisk forklaring på hvordan avdelingens forslag fikk sin utforming. Det har selvfølgelig å gjøre med at de ansatte i avdelingen "ser" problemene i de svake kommunene gjennom sine faglige "briller" og ut fra den daglige erfaring med planleggingsproblemer i kommunene, problemer som ofte manifesterer seg som økt arbeidsbelastning for ansatte i avdelingen.

et visst potensiale for konflikt om problem og løsningsdefinisjoner når tiltaket skal iverksettes i kommunene. Vi skal her se i hvilken grad, evt. hvordan det etableres enighet om hva innholdet i tiltaket skal være.

Fase 1: Åpningstrekk overfor kommunene.<sup>1)</sup>

Den 6.juli 1979 mottok avdelingen brev fra KAD hvor søknad om tilskott på inntil 3 millioner kr. ble innvilget over Statsbudsjettes Kap. 573.post 70. I brevet slo KAD fast at tiltaket var å regne som en prøveordning på inntil 2 1/2 års varighet. Det var en forutsetning at kommunene etter periodens utløp skulle innarbeide stillingene på sine budsjetter. Når det gjelder selve innholdet i løsningen, så gjentok bare KAD det som sto i Utbyggingsavdelingens søknad; nemlig ansettelse av en person som skulle arbeide med utbyggingsoppgaver i vid forstand. Tilskottet ble gitt som rammebevilgning og den praktiske gjennomføringen/utformingen ble overlatt til fylkeskommunen.

Den 12.juli 1979 orienterte Utbyggingsssjefen de aktuelle kommunene om KADs beslutning. I begynnelsen av august ble så stillingen som koordineringskonsulent for dette tiltaket i Utbyggingsavdelingen utlyst. Opprettingen av denne stillingen, som vi kommer tiltake til i neste kapittel, er interessant fordi det fører til sterkere organisatorisk sammenknytning av avdelingen og de enkelte konsulentene. Det er imidlertid vanskelig å få greie på hva som var avdelingsledelsens holdning til denne stillingen. Sannsynligvis har opprettingen av stillingen sin bakgrunn i KADs ønske om at dette skulle være et prøveprosjekt hvor man bl.a. skulle tilstrebe en læringseffekt i kommunene. Koordinatorien skulle bl.a. sørge for å avholde samlinger med kurser/opplæring av konsulentene i prøveperioden. Her ønsket KAD å få avdelingen sterkt engasjert i det pedagogiske opplegget. Dessuten ønsket KAD en samordning av fylkeskommunale beslutninger slik at de utvalgte kommunene ville bli prioritert i flere sammenhenger for dermed å oppnå større effekt. Fylkeskoordinatoren var iallefall fra KAD tiltenkt denne rollen som samordner internt i Utbyggingsavdelingen og fylkeskommunen forøvrig. (Vi skal i neste kapittel se hvordan det gikk i praksis).

1) Denne foregår i tidsrommet 6.juli til 10.september 1979.

I begynnelsen av august reiste Plan- og utbyggingssjefen sammen med næringslivskonsulenten rundt til de seks utvalgte kommunene. Her hadde de samtaler med Ordførerne, Kontorsjefene og formannskapsmedlemmer. Hensikten med disse samtalene var å få den kommunale ledelsens synspunkter på hvordan stillingene best kunne brukes for å dekke behov i de enkelte administrasjoner. Situasjonen var "på papiret" definert i retning av stor kommunal autonomi mht. å bestemme anvendelsen av stillingene. Det er imidlertid klart at de to fra Utbyggingssjefens avdeling på forhånd hadde ganske klare oppfatninger hvordan stillingene burde anvendes. De tenkte seg en person plassert i sentraladministrasjonen i nær tilknytning til Ordfører/kontorsjef som skulle arbeide med mer eller mindre rutinemessige saksbehandlings- og planleggingsoppgaver, dvs. kommunale utbyggingssoppgaver i vid forstand.<sup>1)</sup> Disse synspunktene la de også fram under denne sonderingsrunden og ble ikke i vesentlig grad imøtegått fra kommunalt hold.

I september 1979 sendte avdelingen brev til de seks kommunenes kommunestyre. I disse brevene går man inn på en problemdefinisjon for hver enkelt kommune samt foreslår hvordan stillingen best kan anvendes for å bøte på disse problemene. Dessuten inneholdt brevet forslag til prosedyre for den videre gangen i saken. Stillingene ville bli utlyst samlet av avdelingen. Deretter ville avdelingen selv foreta en samlet innstilling av søkerne til de enkelte kommunene. Det ble altså lagt opp til stor grad av kontroll over implementeringsprosessen fra avdelingens side.

For Bjarkøy, Kvæningen, Dyrøy og Gratangen<sup>2)</sup> var avdelingens problemdefinisjon likelydende:

---

1) Det er viktig å understreke at det her var klare nyanser mellom Utbyggingssjefens og næringslivskonsulentens oppfatninger. Førstnevntes oppfatning gikk i retning av saksbehandlingsfunksjon, mens sistnevnte mer tenkte planlegging/administrering av kommunale utbyggingssoppgaver og tiltaksarbeid.

2) For Torsken kommune ble tilbudet om stilling koplet på en intern debatt om organiseringen av Teknisk etat. Avdelingen

"Hovedproblemet i ... synes nå å være mangel på arbeidsplasser, og behovet for tiltaksarbeid tilsvarende stort. Utbyggingsavdelingen vil derfor rå kommunen til å engasjere en tiltakskonsulent".

Fase 2: Som man roper i skogen får man svar:

Kommunenes behandling av avdelingens forslag.<sup>1)</sup>

Kommunenes reaksjoner er tatt med som vedlegg 8, s. 170. Av reaksjonene går det fram at i de fleste kommunene fastholdes den problem- og løsningsdefinisjon som avdelingen har lagt opp til. I de tilfeller hvor aktører aktiviserer seg for å endre defineringsprosessen, mislykkes dette. I et tilfelle som resultat av at avdelingen da aktiviseres og gir ytterligere råd om bruk av stillingen. Det som kunne blitt en kritisk fase, ble det ikke. Hvorfor?

Denne tilsynelatende store konsensus mellom avdelingens og kommunenes problem- og løsningsoppfatning vil vi anta har sammenheng med fire viktige forhold:

For det første: Avdelingens autoritet i kommunene som ekspertorgan i utbyggingsspørsmål. Man har derfor kanskje lettere for å akseptere avdelingens overbevisende argumentasjon om hvor "skoen trykker mest" i kommunen.

For det andre: Frykten for at man ved alternativ anvendelse av stillingen, f.eks. teknisk sjef, ikke ville få den aksessen

---

Forts. av note 2) s. 104:

sa seg enig i at tiltaket kunne brukes til oppretting av stilling som teknisk sjef, og begrunnet dette med at kapasiteten i teknisk etat her var en flaskehals for planlegging og iverksetting av kommunale utbyggingsprosjekt. Kåfjord kommune hadde tidligere hatt ansatt tiltakskonsulent. Avdelingen forutsatte at denne nå ble finansiert gjennom de ekstraordinære virkemidler. Men samtidig forutsatte avdelingen at dette medførte reorganisering i retning av at konsulentstillingen ble klarere knyttet til administrasjonen og lagt direkte under kontorsjefen og at vedkommende konsulent ble pålagt rutinemessige oppgaver som f.eks. langtidsbudsjettering.

1) Denne fasen strekker over tidsrommet 10.september til 5.november 1979.

til bevilgende myndigheter på fylket som man trodde det ble lagt opp til gjennom opprettingen av Fylkeskoordinatørstilling for tiltakskonsulentene.

For det tredje: Et annet og viktig forhold var at det var Ordfører/kontorsjef som "hadde" denne saken i kommunene: Disse hadde nok også lettere for å se problemene i sentraladministrasjonene enn i andre deler av administrasjonen. En konsulentstilling der kunne f.eks. bety stor avlastning for overarbeidete kontorsjefer. Dette er kanskje en av grunnene til at det ikke ble laget noen utredninger om behovene i andre etater og at problem- og løsningsdefinisjonen til avdelingen ikke ble rokket ved: altså et "sette-bukken-til-å-passe-havresekken"-resonnement.

For det fjerde: Det er viktig å peke på at man i de berørte kommunene sannsynligvis ikke så dette tiltaket som en utfordring og erstatning til den interkommunale tiltaksløsningen. Enigheten med Utbyggingsavdelingen mht. anvendelsen av disse stillingene kan derfor ikke tolkes som at man har gått tilbake på kravene om en mer tiltaksrettet politikk fra fylket.

### Fase 3: Ansettelse<sup>1)</sup>

I brevet til kommunene av 10.sept. 1979 la avdelingen fram sitt forslag til prosedyre for utlysning og ansettelse. Av forslaget framgikk det at avdelingen ønsket å kontrollere også denne fasen ved selv å foreta samlet utlysning og ved å vurdere søkerne og foreta innstillinger. Ingen kommuner hadde innsigelser mot ansettelsesprosedyrene. Avdelingen utarbeidet også instruks for stillingene. Denne ble heller ikke fraveket av kommunene.<sup>2)</sup>

---

1) Denne foregår i tidsrommet 5.november 1979 til januar 1980.

2) 5.november 1979 ble stillingene i Bjarkøy, Dyrøy, Kåfjord og Kvæningen lyst ut. Stillingen i Gratangen ble først utlyst 19.april 1980. Tilsammen meldte det seg 36 søkere til de fire stillingene. Utbyggingssjefen foretok så samlet vurdering og innstilling av søkerne. Kun i et tilfelle, Kåfjord, ble Utbyggingssjefens forslag forkastet og personen som var innstilt som nr. 2 ble ansatt. Konsulentene tiltrådte sine stillinger slik: Kvæningen 19.jan.-80, Kåfjord: 1.jan-80, Dyrøy: 1.mars-80 og Bjarkøy: 1.august-80. I Gratangen tiltrådte konsulenten først 1.juni 1981.



#### 4.3. Nedleggingen av de interkommunale tiltakskontorene.

Vi skal i denne delen ta for oss den kanskje mest dramatiske hendelse i tiltaksorganiseringsen i fylket, nemlig nedleggingen av de Interkommunale tiltakskontorene. Som vi har vært inne på, vil det bli lagt vekt på å vise i hvilken grad, evt. hvordan denne nedleggingen er koplet til opprettingen av stillingene som kommunale utbyggingskonsulenter.

##### 4.3.1. Om koplingen av Interkommunale tiltakskontor og kommunale utbyggingskonsulenter som alternative løsninger.

Den 3.mai 1979, altså ca. 1 mnd. etter at Utbyggingsavdelingen hadde søkt om midler til "sitt" forslag, svarte avdelingen skriftlig på et spørsmål fra Hedmark fylkeskommune om erfaringer med regionale tiltakskontor.<sup>1)</sup> Dette brevet er interessant for oss fordi avdelingen her for første gang refererer eksplisitt til den interkommunale ordningen og avdelingens kommunale ordning som to alternative måter å organisere tiltaksarbeidet på. Etter å ha summert opp endel negative erfaringer med den interkommunale løsningen,<sup>2)</sup> heter det:

"I denne sammenheng kan det trolig ha interesse at vi nå er iferd med å utarbeide en noe annen tilnærming til problemene, ved å styrke administrasjonen i de seks svakest stilte kommunene med en person (teknisk, økonomisk eller administrativt). Denne stillingen skal primært stelle med utbyggingsoppgaver i vid forstand. Hvilken tilnærming som gir best resultater, den interkommunale tiltaksmodellen, eller den kommunale "utbyggingskonsulentmodellen" vil trolig kunne avgjøres først om et par år". (Vår understreking).

Fra å være en løsning på de svakeste kommuners problemer mht. administrativ kapasitet, blir den nå også eksplisitt lansert som et alternativ - og vi skal senere se også erstattende løsning i forhold til den interkommunale tiltaksordningen og de

1). Brevet fra UA var skrevet av Næringslivskonsulenten.

2) De negative erfaringer UA nevner er dårlige kvalifikasjoner hos de interkommunale konsulentene (antyder her at UA burde ha hatt kontroll med ansettelsene) og at kontorene har en uavklart stilling i forhold til det tiltaks/utbyggingsarbeid som drives av kommunene.

problemer denne var tenkt å skulle være et svar på. Fra nå av kan vi snakke om at nedleggningen av de interkommunale kontorene og opprettelsen av en kommunal løsning inngår i en felles strategi fra Utbyggingsavdelingen.

4.april 1979 søkte Fylkesrådmannen KAD om midler til drift av de interkommunale tiltakskontorene. Grunnen til at Fylkesrådmannen nå ble aktivisert, var at endel fylkespolitikere forsto at den interkommunale løsningen var i fare, og at Utbyggingsavdelingen på dette tidspunkt ikke ville være rette organ å be om hjelp for å beskytte kontorene.<sup>1)</sup>

Svaret fra KAD kom først 15.oktober 1979 - og var negativt. Begrunnelsen for avslaget var følgende:

- 1) Troms Fylkeskommune hadde selv prioritert tiltaket i de seks svakeste kommunene langt høyere enn de Interkommunale tiltakskontorene.
- 2) KAD kunne ikke støtte alle former for tiltaksarbeid i ett og samme fylke samtidig - og ville derfor støtte det tiltak fylkeskommunen selv hadde prioritert.

Også KAD oppfatter nå disse to løsningene som alternativer. På dette tidspunkt forelå det imidlertid ingen fylkeskommunal prioritering mellom disse to tiltakene. Dog hadde den Interkommunale løsningen, i motsetning til avdelingens løsning, gjennomgått en klar politisk behandlingsprosess og hadde fått enstemmig tilslutning fra Næringsutvalg og Fylkesting. Det er rimelig å anta at KAD i denne saken nesten utelukkende har kommunisert med Utbyggingsavdelingen, og at det er avdelingens prioritering av tiltakene man legger til grunn for sin beslutning. Avslaget ble av de interkommunale konsulentene tolket som et signal om at kontorene kom til å bli nedlagt. En del av konsulentene begynte derfor å se seg om etter annet arbeide. Det bygget altså nå opp til en eller annen form for konfrontasjon mellom disse to løsningene; den ene utmeislet som svar

---

1) Merk i denne forbindelse at dette var to dager før UA søkte KAd om midler til "sitt" tiltak, altså parallellt begivenheter.

på generelle endringsprosesser, den andre en løsning som avspeiler Utbyggingsavdelingens interne strukturering.

#### 4.3.2. Om et "nedleggingsmøte" og forberedelsene til dette.

I slutten av juni 1980 skrev Fylkesrådmannen, etter oppfordring fra Utbyggingsavdelingen, til Styrene for de Interkommunale tiltakskontorene. I brevet heter det at selv om kontorene ble lovet en prøveperiode på tre år, så ".ville det være fordelaktig om organisasjonsopplegget kunne drøftes nå på bakgrunn av de erfaringer som foreligger". Han kunne tenke seg tre alternativer:

- 1) Opprettholde ordningen.
- 2) Avvikle ordningen og gi fylkeskommunens tilskott til å opprette fem nye kommunale tiltaksstillinger etter samme mønster som Utbyggingsavdelingens tiltak. (De fem kommunene skulle være de resterende av de opprinnelige 11 svake).
- 3) Tilknytte de regionale tiltakskonsulentene til SENTAS<sup>1)</sup> som en form for "ytre etat". Samtidig foreslo Fylkesrådmannen at det burde holdes et møte i slutten av august i regi av Fylkeskretsen av Norske Kommuners Sentralforbund.<sup>2)</sup> På dette møtet burde man drøfte den framtidige organiseringen av tiltaksarbeidet i fylket.

Til møtet i Tromsø den 8. september 1980 utarbeidet Utbyggingsavdelingen et notat<sup>3)</sup> som ble sendt til møtedeltakerne. Innledningsvis skisseres det problemet avdelingen mener bør være retningsgivende for diskusjonen:

"Vi kan i dag konstatere at tiltaksapparatet ikke fungerer effektivt. Det er tildels overdimensjonert på mellomnivået (fylke, region) og for dårlig utbygd i kommunene. For mange organer på mellomnivå skaper uklarhet om hvem som egentlig gjør hva i tiltaksarbeidet, og hvem som har ansvaret. Faren for uklarheter øker for hvert nytt organ som kommer til. ... Utbyggingsavdelingen mener det må være riktig at også tiltaksarbeidet tilpasses oppgavefordelingen mellom stat, fylke og kommuner".

- 
- 1) Selskapet for næringsutvikling i Troms A/S.
  - 2) Aktiviseringen av Fylkeskretsen var UAs forslag. Dette var gjort bl.a. ut fra hensynet til å få en mest mulig nøytral ramme rundt møtet.
  - 3) Notatet var utarbeidet av Fylkesplankonsulentten.

Selv om møtet ble lagt opp som en bred diskusjon om tiltaksorganiseringen i fylket, så var det likevel ut fra den hensikt å få politisk aksept for nedleggingen av de interkommunale tiltakskontorene, noe som kan leses delvis ut av det ovenstående sitat. I notatet ble da også kontorene foreslått nedlagt. Det eneste argumentet som føres for et slikt utfall er at

"...det vil forenkle tiltaksapparatet noe - og gjøre det mer tilgjengelig for brukerne. Samtidig kan problemet med å finne fram til en fornuftig arbeidsdeling mellom de kommunale og de interkommunale tiltakskontorene unngås".

Som vi ser er sanseringsforslaget først og fremst begrunnet ut fra det hensiktsmessige ved den eksisterende organiseringen - ikke ut fra dårlige erfaringer med de interkommunale kontorene.

#### En forsvarstale for Utbyggingsavdelingen.

Møtet i Tromsø var kritisk for avdelingen.<sup>1)</sup> Man måtte sørge for å fastholde en problemdefinisjon av et "overdimensjonert mellomnivå" og samtidig framholde sin egen løsning som mest formålstjenlig. Men møtet kunne også tenkes å få ukontrollerte utfall. Det var på forhånd rimelig å antesipere at f.eks. enkelte Ordførere ville aktivisere seg og forsvare den interkommunale ordningen ut fra gode erfaringer.

Plan- og utbyggingssjefen innledet med å si at inntil for få år siden hadde Utbyggingsavdelingen vært det eneste utbyggings- og tiltaksorgan i fylket: "Og for å si det rett ut; jeg synes ikke det gikk så verst i den tiden", fortsatte han. Han holdt fram med å si at senere var det kommet til flere organer og forholdene var blitt mye mer uoversiktlige med uklare ansvars- og kompetanseforhold. Han nevnte så behovet for sanering, uten å peke direkte på den interkommunale tiltaksordningen. Han kom inn på Utbyggingsavdelingens forslag til tiltaksløsning og sa bl.a. at etter hans mening burde ikke stillingsbetegnelsen være tiltaks konsulent, men heller fagkonsulent, en person som

---

1) På møtet i Tromsø deltok ledelsen i Utbyggingsavdelingen, representanter fra Næringsutvalget, folk fra Fiskerisjefens, Landbrukssjefens, og Fylkesarbeidssjefens kontor, representanter fra SENTAS, Ordførerne i Troms-kommunene samt endel kontorsjefer.

til enhver tid burde stå til Ordførerens disposisjon.<sup>1)</sup> Dette understreker igjen hvilket innhold Utbyggingssjefen mente løsningen burde ha, nemlig styrking av saksbehandlingskapasiteten i kommunenes sentraladministrasjoner, og dermed innordning i den eksisterende struktureringen av plan- og utbyggingspolitikken.

#### Den tvetydige erfaringen.

Det var på ingen måte full enighet på møtet om hvordan man skulle tolke erfaringene med de interkommunale tiltakskontorene. Vi skal her ta for oss en del innlegg som utfordret avdelingens tolking av erfaringer.

En Ordfører fra en Sør-Troms kommune sa det slik:

"Ordninga med interkommunale tiltakskontorer har eksistert altfor kort tid til at man egentlig kan si noe sikkert om erfaringene. I Sør-Troms har vi iallefall hatt et veldig godt samarbeid i Styret og ikke minst med konsulenten. Ordninga er i ferd med å bli innarbeidet hos oss".

4 andre Ordførere (en fra Midt-Troms, en fra indre Sør-Troms og to fra Nord-Troms), ga også uttrykk for at ordninga i deres regioner fungerte tilfredsstillende og at man på ingen måte burde legge kontorene ned umiddelbart. Alle disse vektla at det ikke var snakk om konkurranse mellom kommunene om de enkelte prosjekter.<sup>2)</sup> Vi ser altså at det var enighet om hva som skulle

- 1) Denne formuleringen kan tolkes som et uttrykk for at Plan- og utbyggingssjefen ønsket å etablere en slags byttesituasjon i forhold til Ordførerne; De får sin fagkonsulent samtidig som de interkommunale tiltakskontorene overflødiggjøres.
- 2) Dette støttes også av svar som de interkommunale konsulentene ga i forbindelse med spørreskjemaundersøkelsen. Der oppgir alle at det i liten grad var konkurranse mellom kommunene om prosjekter. De mener at den viktigste grunnen til dette var at lokaliseringen var gitt på forhånd for langt de fleste prosjekt. Det var i de fleste tilfeller snakk om enkeltpersoner som ville etablere virksomhet på sitt hjemsted. Hadde man derimot satset på tilrettelegging for knoppskyting, ville nok konkurranseelementet vært mer framtrødende. Ved å konsentrere oppmerksomheten mot lokale iverksettere, unngikk man altså opprivende konkurranse. Dette underbygges også av en undersøkelse som er gjort om iverksettere og lokaliseringssted av Sigmund Waagø: "Start og utvikling av småforetak i Norge" (NTH-R 24-1979). Her vises det at 75% av alle undersøkte iverksettere hadde lokaliseringsstedet klart når de oppsøkte myndighetene.

være "gjeldende lærdom" fra de interkommunale kontorene.

Avdelingen fikk da heller ikke entydig aksept for sitt nedleggingsforslag. Fylkesordføreren oppsummerte møtet med å si at man ikke burde trekke forhastete beslutninger om nedleggelse før man hadde fått mer erfaring med kontorene. Han sa videre at Utbyggingsavdelingen og Fylkeskretsen burde bearbeide møtets innhold og trekke konklusjoner:

"Spørsmålet er kanskje ikke enten eller i organiseringen. Kanskje må vi gjøre bruk av alle virkemidler vi har oversikt over pr. idag".

#### 4.3.3. Nedleggningen gjennomføres.

Den 9. september 1980 var det møte i Næringsutvalget. Her vedtok man å la Fylkeskretsen av NKS vurdere strukturen og oppgavefordelingen i tiltaksarbeidet. I november var det nytt møte i Næringsutvalget. Til dette møtet hadde avdelingen laget en utredning om tiltaksorganiseringen. Forslagetets innhold var det samme som var blitt lagt fram på møtet den 8. september:

- 1) Tiltaksarbeidet bør legges til de ordinære forvaltningsnivå.
- 2) De interkommunale tiltakskontorene bør legges ned - og fylkeskommunens tilskott bør gå til Utbyggingskonsulentstillinger i de øvrige 5 svake kommuner.<sup>1)</sup>

---

1) Arbeiderpartigruppen kastet imidlertid inn "garbage" ved å sette fram et motforslag:

- 1) Det bør opprettholdes en form for regionalt samarbeid, og de interkommunale kontorene bør opprettholdes i sin nåværende form foreløpig ut valgperioden.
- 2) Dersom en endring av organisasjonsmønsteret blir aktuelt, viser Næringsutvalget til vedtak gjort i Styret for tiltakskontoret for Sør-Troms regionen som påpeker at arbeidet her er kommet godt igang med den organisasjonsform en nå har og vil foreslå at tiltakskontorene iallefall fortsetter ut valgperioden.
- 3) Når det gjelder Nord-Troms regionen, viser en til at flertallet av kommunene her ønsker å opprettholde nåværende ordning - og Næringsutvalget foreslår derfor at ordningen opprettholdes. (Man viste her sannsynligvis til vedtak fattet i Styret for kontoret den 24/10 1980).

Avdelingens nedleggingsforslag ble vedtatt med 6 mot 3 stemmer. Samtidig ba NU avdelingen om å legge fram forslag om en overgangsordning for de interkommunale kontorene.

Til møtet i Næringsutvalget i januar 1981 hadde avdelingen lagt fram et forslag om den praktiske avviklingen av kontorene. Avdelingen foreslo at tilskottet til kontoret i Sør-Troms nå ble gitt til Ibestad, tilskottet til Nord-Troms til Tranøy og tilskottet til Indre Sør-Troms til Lavangen. Tilskottet til Midt-Troms måtte opprettholdes til august 1982 fordi man hadde forpliktet seg i forhold til konsulenten til en slik periode.<sup>1)</sup>

23.februar 1981 ga Fylkesutvalget sin tilslutning til forslaget, og 24.mars ble det endelige vedtaket om nedlegging av de interkommunale tiltakskontorene fattet av Fylkestinget.

#### 4.4. Hvordan forklare beslutningsutfallet? En tolking på grunnlag av to modeller.

Hvordan skal vi forklare utfallet av de prosessene vi her har beskrevet, nemlig oppretting av kommunale utbyggings/tiltaks-konsulentstillinger i seks svake kommuner og nedlegging av de interkommunale tiltakskontorene? Er det relaterte hendelser og ledd i en strategi fra Utbyggingsavdelingen - et uttrykk for en viljesakt for å verne om den eksisterende organisering av plan- og utbyggingspolitikken, eller er de kanskje ikke ledd i en slik strategi - urelaterte hendelser uten en bakenforliggende intensjon i avdelingen om å bli kvitt "andungen" i utbyggingspolitikken? Vi skal først se det som om disse utfall er sterkt relatert til hverandre, og tolke prosessene i lys av en rasjonell politisk modell for beslutninger.<sup>2)</sup>

1) Konsulenten sa imidlertid opp, og fra 30.april 1980 var også dette kontoret nedlagt.

2) Vi repeterer et poeng fra kap. 1: Iflg. Allison tolkes beslutningsutfall ut fra denne modellen som produkter av beslutningstakernes intensjoner: Beslutningstakerne er homogene aktører med klare interesser og som følger strategiske mål - en klar understrekning av rasjonaliteten i beslutningen. (Allison 1969:op.cit).

I dette perspektivet ser vi både nedleggningen av de interkommunale kontorene og opprettingen av kommunale stillinger som utfall av ledelsen i Utbyggingsavdelingens intensjoner og strategiske målforfølgelse.

Vi har tidligere vist at avdelingen var misfornøyd med vedtaket om oppretting av de interkommunale kontorene. Dessuten passet ikke disse kontorene inn i den eksisterende organiseringen og kunne kanskje på sikt bety en trusel mot egen organisasjon. Søking etter og senere valget av en kommunal løsning framstår i dette perspektivet som motivert ut fra et ønske om å felle de interkommunale kontorene i ryggen, få de nedlagt - og så opprette status quo ved å inngå i en hestehandel med kommunene, f.eks. ved å tilby kommunene en erstatningsløsning, nemlig forbedring av kommunenes administrative kapasitet.

Vi har imidlertid sett, gjennom den empiriske beskrivelsen, at denne oppfatningen må modifiseres. Modifiseringen skal vi tolke i lys av en annen beslutningsmodell, en organisasjonsprosess/regelmodell - også kalt rutinemodell. En kort oppfriskning:

Vi har i kapittel 1 vist til at ut fra denne modellen sees beslutninger som delvis styrt av de rutiner/regler som finnes i organisasjonens ulike deler (man snakker i denne forbindelse gjerne om lokal rasjonalitet). Innebygget ligger et resonnement om begrensede løsningsmuligheter: rutinene vil utgjøre bindinger på organisasjonens valg. Problemer som oppstår, vil bli søkt løst ut fra et begrenset sett programmer organisasjonen rår over. Et viktig spørsmål for å forstå beslutningsutfall er derfor hvilke programmer/rutiner organisasjonen rår over; hva er handlingsrepertoarets bredde - og dermed grensene for organisasjonens fleksibilitet?

Det fremgår av vår beskrivelse at avdelingens søking høsten 1978 ikke var motivert ut fra en intensjon om å få de inter-



kommunale kontorene nedlagt. Det må heller sees på som avdelingens rutinepolitiske svar på problemene til de svakeste kommunene - uten at det i utgangspunktet var tenkt som en alternativ, erstattende løsning. Vi har sett at innholdet i avdelingens forslag må sees i nær tilknytning til dens "standardprogram": tilby opprusting av kommunenes planleggings/saksbehandlingskapasitet. Muligheten for å kople etablering av en kommunal løsning med nedlegging av den interkommunale oppdages først undervegs - og da ut på våren 1979. Da koples etablering og nedleggingen sammen i en strategi fra avdelingsledelsen. Det endelige utfallet må derfor sees som avdelingens hensikt,<sup>1)</sup> dog med de klare modifiseringer vi har gjort for søkefasen, ca. oktober 1978 - mai 1979.

Utfallet av beslutningene kan oppsummeres slik: Tiltaksarbeide er fellesnevner for begge løsningene. Men mens den interkommunale løsningen er etablert på siden av det eksisterende distriktspolitiske apparat, og delvis som en reaksjon mot dette, er de nå blitt nedlagt og erstattet med en tiltaksløsning som i mye større grad er tilpasset og inkorporert i kommunenes administrasjoner, bl.a. ved at konsulentene er tillagt rutinemessige saksbehandlingsoppgaver. Spissformulert kan vi si at innholdet i tiltaksarbeiderrollen er i ferd med å dreies fra innovatør med få organisatoriske bindinger til mer i retning av administrator inkorporert i systemet. Dette har bl.a. som konsekvens at Utbyggingsavdelingen nå bedre kontrollerer sine nære omgivelser. De interkommunale kontorene er borte. Tilbake står man med en ordening som til en viss grad kan sies å være avdelingens tvillingstruktur i kommunene.

Vi har i dette kapitlet sett at Ubyggingsavdelingen har vært på offensiven: Prosessen har nå fått et utfall i favør av den eksisterende struktureringen av avdelingen - og de innledningsvis framsatte radikale problemformuleringer og endringskrav er tilsvarende tonet ned.

---

1) En randbemerkning her: selv om nedlegging ble en del av UAs strategi, kunne utfallet lett ha blitt et annet. Et eksempel er møtet i Tromsø 8.sept. 1980. Dette var på forhånd vanskelig å kontrollere, og en sterkere aktivisering av f.eks. Ordførere som var Styreformenn kunne lett ha ført til vesentlig større problemer med å få politisk aksept for nedleggingen.

Likevel representerer også den kommunale løsningen i utgangspunktet en administrativ nydannelse i forhold til avdelingen og kommunene. Rollen som tiltaks/utbyggingskonsulent i kommunene var på ingen måte helt fastlagt. Hva ville skje om de nytilsatte konsulentene tolket sin rolle i retning av innovatør istedet for administrator/saksbehandler?

Fylkeskoordinatorstillingen representerer i denne forbindelse en klar organisatorisk nyskapning med oppgaver bl.a. å samordne mellom de oppsplittede seksjoner i avdelingen. Vi skal i neste kapittel rette fokus mot det nye tiltaket og se hvordan det kom til å fungere i praksis.

KAPITTEL 5: ENDRING VERSUS STABILITET: DEN NYE TILTAKSLØS-  
NINGENS INKORPORERING I UTBYGGINGSAVDELINGEN OG  
KOMMUNENE.

---

5.0. Oppsummering og innledning.

I denne oppgaven har vi ønsket å undersøke samspillet - eller mangel på sådann - mellom endringsprosesser og mer stabile trekk med utgangspunkt i en bestemt organisasjon, nemlig Utbyggingsavdelingen i Troms fylke. Stikkord for vår empiriske referanse er tiltaksorganisering i fylket fra 1974 til 1981. Avdelingen stilles i denne perioden overfor sterke krav om reorganisering og siden om å innpasse nye organ innenfor sitt domene. Dette har igjen sammenheng med at fylkes- og kommunepolitikere i denne tiden var sterkt opptatt av det vi har kalt spørsmålet om design på utviklingsorganisasjonen.

Vi har ønsket å forklare hvordan og hvorfor (i den grad det har vært mulig) denne prosessen ser ut til å ha gått i en bestemt retning; nemlig fra oppretting av et organ på siden av avdelingen og med ulikt innhold og program, via nedleggingen av dette - og til slutt lanseringen av en tiltaksløsning sterkt tilpasset den eksisterende organiseringen i avdelingen og kommunene.

Vårt perspektiv har vært at for å forstå det utfallet vi står overfor, må det legges like stor vekt på å identifisere de stabile organisasjonsinterne prosesser som på det å studere innholdet i de endringsforslag som framsettes. Vi har i denne forbindelse referert en del ulike synspunkt på hvilken betydning de stabile, strukturelle elementer i organisasjonen kan ha for utfallet av endringsprosesser: For det første; stabile prosesser kan i seg selv være endringsgenererende. Resonnementet er at det er de stabile prosesser som garanterer en kontinuerlig forbedring av løsninger og dermed tilpasning i forhold til omgivelsene. (March 1980:op.cit, Hernes 1980:op.cit). Innholdet i de stabile prosesser endres derfor også kontinuerlig,

men langsomt. For det andre: stabile prosesser kan være en trusel mot endring. Her er det nok å vise til tallrike case-studier som viser hvordan organisasjonsstruktur blir en barriere mot endring og tilpasning. Det tredje kan vi referere til som et slags mellomliggende synspunkt. Resonnementet er at organisasjoner endrer seg selv i tilfeller med høy grad av strukturering av organisasjonsinterne prosesser. De strukturelle elementer vil dog i varierende grad være retningsgivende for kurs og hastighet i endringsprosessen. Et slikt både-og synspunkt gjør det både legitimt og nødvendig med case-studier, å la de som her foreligger.

I kapittil 2 har vi forsøkt å identifisere og beskrive de strukturelle elementer/stabile prosesser i Utbyggingsavdelingen. Vi tok utgangspunkt i at avdelingen besto av fire innbyrdes løst koplete delsystem; nemlig seksjonene. Internt preges seksjonene av en form for lokal rasjonalitet i forhold til Utbyggingsavdelingen som total organisasjon og av høy grad av strukturering av koplingene av problemer, løsninger, deltakelse og beslutningsmuligheter. I forholdet mellom seksjonene og deres omgivelser - interne og eksterne - snakket vi om 1) Liten grad av samordning på tvers av seksjongrensene. 2) Liten grad av overordnet kontroll/inngripen overfor de enkelte seksjoner. 3) Klar segmentering på aksessen fra klienter og inn i organisasjonen. Bildet av lokal seksjonsrasjonalitet/autonomi blir forsterket ved vår framstilling av seksjonene som videreføringer av tre tidligere atskilte fag- og plantradisjoner i norsk regionalplanlegging.

I innledningen til kapittel 3 har vi beskrevet hvordan endringer i avdelingens omgivelser genererer krav om reorganisering av avdelingen og nye løsninger i utbyggingspolitikken. Vi har videre i dette kapitlet og i kapittel 4 ønsket å analysere de påfølgende beslutningsprosesser i tilknytning til denne saken som tas i Utbyggingsavdelingen. For å forstå utfallet av disse, har en ledetråd for oss vært å se på i hvilken grad løsninger som foreslås innebærer vedlikehold eller endring av eksisterende løsninger og organisasjonsstruktur i Utbyggingsavdelingen.

Vi mener i denne forbindelse å ha vist at man i avdelingen gjennom hele prosessen har søkt å tilordne nye løsninger til de stabile, strukturelle trekk ved ens egen organisasjon. Vi har imidlertid sagt at slike vedlikeholdsbeslutninger/prosesser ikke umiddelbart må tolkes som uttrykk for en bevisst intensjon om å bevare organisasjonene intakt ved å skjerme den fra nye løsninger (aktivt vedlikehold). Til en viss grad kan prosessen best forklares ut fra en organisasjonsprosess/regelmodell for beslutninger: Det vil i dette tilfelle si at de etablerte rutiner, regler og profesjonsholdninger nærmest ubevisst "setter seg gjennom" og blir styrende for hvilke problemer man "oppsøker" og hvilke løsninger man appliserer. Dermed produseres stabilitet indirekte, en form for passivt vedlikehold.

I dette kapitlet skal vi undersøke hvordan det nye tiltaket med Fylkeskoordinatorstilling og tiltaks/utbyggingskonsulentstillinger inkorporeres i Utbyggingsavdelingen og i kommunene. (5.1). Grunnen til at vi gjør dette, er at vi her har god mulighet til å studere hva som skjer når stabile organisasjonsinterne prosesser direkte utfordres ved krav om innpassing av stillinger som kan bety reorganisering. Vi skal først og fremst være opptatt av hvordan Fylkeskoordinatoren innpasses i Utbyggingsavdelingen - hvilke oppgaver han får seg tildelt og hvilke oppgaver han påtar seg - og hvilke relasjoner som utvikler seg mellom koordinatoren og de enkelte seksjoner.

Når vi velger å legge mindre vekt på de enkelte tiltakskonsulentenes inkorporering i kommunene (del 5.2), så har det å gjøre med at det er Utbyggingsavdelingen som organisasjon som er i fokus i denne oppgaven. Når vi likevel undersøker inkorporeringen i kommunene, så er det blant annet for å teste en antakelse om at konsulentene ville bli pålagt mange rutinemessige saksbehandlingsoppgaver og være mer administratorer enn innovatører.

## 5.1. Inkorporeringen i Utbyggingsavdelingen - en utfordring til den interne struktureringen.

### Innledning.

Vi har tidligere vist at målsettingene for det nye tiltaket (4.2) hvor det bl.a. framgikk at man foruten å styrke administrasjonene i de svakeste kommunene med en tiltaksstilling også forutsatte at alle instanser på fylkesnivået - og da særlig Utbyggingsavdelingen - skulle samordne og prioritere innsats i disse kommunene. Fylkeskoordinatoren skulle være sentral i dette arbeidet. Vi skal i denne delen legge fram data som viser hvilken funksjon Fylkeskoordinatoren fikk i Utbyggingsavdelingen, spesielt med henblikk på å få kunnskap om hvilke koplinger som utkrystalliserte seg mellom koordinatoren og de enkelte seksjoner. (5.1.1 - 5.1.2). Deretter skal vi igjen - som i kapittel 2 - "gå inn" i de enkelte seksjoner. Hensikten med det er å undersøke i hvilken grad, evt. hvordan seksjonene, uavhengig av Fylkeskoordinatoren, klarer å bygge inn en prioritering og samordning av innsatsen overfor de seks svake. Dersom så ikke skjer, hva er i så tilfelle barrierene mot en slik vridning eller skjeving av organisasjonen? (5.1.3). Vi skal altså nå se hvordan de stabile, strukturelle trekk settes på prøve: Fylkeskoordinatorstillingen representerer her en innebygget utfordring til den eksisterende struktureringen. Arena for samspill og spenninger mellom stabilitet og endring er nå utelukkende internt i avdelingen.

#### 5.1.1. Fylkeskoordinatoren; pedagog, animatør og samordner.

Fylkeskoordinatoren var opprinnelig og ideelt tiltenkt tre viktige roller i Utbyggingsavdelingen. Vi skal her for analytiske formål benevne disse rollene som pedagog, animatør og samordner. Først skal vi diskutere hva disse rollene kan sies å innebære "på papiret". Deretter skal vi legge fram data som viser i hvilken grad de enkelte rollene lot seg oppfylle i praksis.

Pedagog: Tiltaket i utgangspunktet definert som et prøveprosjekt av to års varighet. Fra Kommunaldepartementet ble det lagt stor vekt på at kommunene gjennom prosjektet skulle læres til høyere prioritering og innsats i tiltaksarbeidet.<sup>1)</sup> Dette skulle oppfylles bl.a. ved at Utbyggingsavdelingen ved Fylkeskoordinatoren sørget for kontinuerlig informasjon til og opplæring av tiltakskonsulentene samt den politiske og administrative ledelse i disse utvalgte kommunene.

Animatør:<sup>2)</sup> Denne rollen innebar at Fylkeskoordinatoren skulle være tiltakskonsulentens inntak til Utbyggingsavdelingen og andre fylkeskommunale etater/avdelinger. Koordinatoren skulle sørge for at saker som kom fra tiltakskonsulentene og fra disse kommunene forøvrig, skulle få høyeste prioritet i fylkeskommunen. I Utbyggingsavdelingen innebar det at koordinatoren til en viss grad måtte forutsettes å skulle intervenere i seksjonenes saksbehandling og prioritering i de saker som angikk de seks svakeste kommunene.

Samordner: Denne rollen forutsetter oppfyllelse av den ideelle oppmerksomhetsdreining i fylkeskommunen i retning av de seks svakeste kommunene. Vi skal her konsentrere oss om hva det ville innebære for Utbyggingsavdelingen.

Tidligere har vi vært inne på at de enkelte seksjoner kan fatte vedtak som er rasjonelle, når målet er avgrenset (f.eks. det å produsere en reguleringsplan, gi tilsagn om midler til grunnlagsinvesteringer, gi tilsagn om DUF-støtte osv.). Men denne seksjonsrasjonaliteten kan på det totale organisasjonsplanet - Utbyggingsavdelingen - framstå som lite innbyrdes koordinert - ja, resultatet kan rett og slett bli irrasjonelt dersom de vedtak som er gjort griper inn i hverandre på en tilstrekkelig uforutsett måte.<sup>3)</sup> Vi kan derfor tenke oss at for å oppnå mak-

- 1) Se KADs notat dat. 15.01.80 "Styrking av tiltaksarbeidet i næringsssvake kommuner i Nord-Norge" s. 3 (Om målsettingene).
- 2) Helge O. Larsen gjorde forfatteren oppmerksom på betegnelsen animatør som et dekkende uttrykk for denne delrollen. Den leksikalske betydningen er: en som griper inn i - overfor, gir liv til - push'er på.
- 3) Allison 1969 op.cit diskuterer problemet med lokal rasjonalitet i delorganisasjoner versus total rasjonalitet på et overordnet plan i sin analyse av Cuba-krisen.

simal effekt i de seks svakeste kommunene ville en samordning av de enkelte seksjonenes ulike typer engasjement i disse kommunene være et langt skritt på veien imot.<sup>1)</sup> Med referanse til Strand 1977 kan vi si at samordning der måtte gå ut på å innrette seksjonene på et hovedmål, nemlig det å oppnå positive effekter i de seks svakeste kommunene. Dette krever selvfølgelig mer enn det å skulle bygge inn en prioriterings/saksbehandlings- "bias" i de enkelte seksjoner; det krever en sterkere åpning av seksjonsgrensene.

En slik samordning kunne selvfølgelig tenkes uten innkopling av Fylkeskoordinatoren - men det mest naturlige ville være at denne stillingen fikk en naturlig plass i dette arbeidet, f.eks. ved at alle saker i seksjonene som angikk de seks ble meldt til koordinatoren som igjen sørget for forberedelser og kanskje fellesmøter i avdelingen om saker i de seks.

Vi skal i det følgende se hvordan hver av disse rollene lot seg oppfylle i praksis.

#### 5.1.2. Den problematiske inkorporeringen.

##### Innledning.

For å få kunnskap om Koordinatorens plassering og status i Utbyggingsavdelingen har vi benyttet oss av et registrerings-skjema til Koordinatoren (vedlegg 1) og spørreskjema med påfølgende strukturerte intervjuer med samtlige ansatte i seksjonene. I tillegg har vi foretatt flere informantintervjuer med Fylkeskoordinatoren våren og høsten 1981. Hensikten med

---

1) At Departementet knyttet forutsetninger om sterk intern samordning av fylkeskommunale vedtak overfor de seks til gjennomføringen av tiltaket går fram av uttalelser fra repr. fra KAD på det tidligere omtalte møtet i Oslo 15.01.1979 - og i tillegg uttalelser fra Byråsjef Ursin gitt i intervju med forfatteren i Oslo den 28/5 1980. Han framholdt bl.a. at man i KAD ville forsøke å øke midlene til kap. 575 på Statsbudsjettet ved å argumentere for at disse midlene nå skulle brukes i større grad i de svakeste kommunene og være samordnet med de øvrige tiltak overfor disse.



registreringsskjemaet til Koordinatoren var å få en best mulig oversikt over hvilke oppgaver han arbeidet med i en gitt periode, hvem som var avsendere og mottakere av disse sakene (saksruter) - og i tillegg hvilke kontaktnett han ellers inn gikk i. Ved å sammenholde disse data med opplysninger som kom fram gjennom intervjuene, skulle vi få et brukbart bilde av hvilken "nisje" som ble denne stillingen til del.

#### 5.1.2.1. Fylkeskoordinatorens kontakter.

I de to ukene 26 og 40-1981 har Fylkeskoordinatoren registrert foruten samtlige arbeidsoppgaver, alle kontakter han har hatt, både i og utenfor avdelingen.<sup>1)</sup> Disse data gir selvfølgelig bare et utsnitt - men forhåpentligvis et representativt sådant - av Koordinatorens kontakter og oppgaver. Vi skal først vise hvordan kontaktene i perioden fordeler seg på intern kontakt, kontakt med tiltakskonsulentene og kontakt med andre:

Tabell 5.1. Fordeling av kontakt: Fylkeskoordinatoren i Troms.  
Absolutte tall.

Fordeling	Tiltaks- konsulentene i avd.	Internt i	Andre	Totalt
Kategori				
Første reg.uke	11	2	9	22
Andre reg.uke	9	1	7	17
Sum	20	3	16	39

Fylkeskoordinatoren har på vår oppfordring kommentert hvor representativ han oppfatter disse registreringsukene mht. kontakter og oppgaver. Han uttaler at første registreringsuke var like før sommerferien og at kontakten internt og med konsulentene sannsynligvis ville vært litt større i en normaluke.

1) Registreringene gjelder alle kontakter, dvs. både de man tar og får. Avstanden mellom registreringsperiodene ble valgt for å få et mest mulig representativt bilde.

Andre registreringsuke mener han er godt representativ.

Iøyenfallende er den lave grad av intern kontakt i avdelingen. I de registrerte tilfellene av intern kontakt, er det koordinatoren som har tatt initiativet. Dette kan være en indikasjon på lav grad av inkorporering i avdelingen.<sup>1)</sup>

Ellers kan man merke seg relativt høy kontakthypighet med tiltakskonsulentene ute i kommunene. Initiativ til kontakt fordeles seg her omtrent jamt mellom Koordinatoren og konsulentene. Innholdet i disse kontaktene er ofte at konsulentene ber om generell informasjon om utbyggingsordninger, eller at Koordinatoren blir bedt om å finne ut hvor bestemte saker befinner seg i avdelingen - evt. å pushe på saksbehandlingen. Vi skal ikke gå nærmere inn på kategorien "andre", men bare nevne at denne bare i få tilfeller omfatter kontakt med andre fylkeskommunale etater eller statlige organer på fylkesnivået.

#### 5.1.2.2. Fylkeskoordinatorens oppgaver.

Fylkeskoordinatoren har i samme periode også registrert samtlige arbeidsoppgaver han har utført i løpet av tilsammen 61.5 arbeidstimer. Disse fordeler seg med 9 timer til "rutinemessig kontorarbeid" (14.6%), 7.5 timer til "lesing av dokumenter" (12.2%), 23.5 timer til "analyse og utredningsarbeid" (38.2%), og 3 timer til "skrivning av brev/notater" (5%). De øvrige 30% av registreringstiden går med til kontakter - og da først og fremst med tiltakskonsulentene, som tidligere vist. Ut fra vår interesse i stillingens inkorporering i Utbyggingsavdelingen var vi interessert i å få vite mer om innholdet i disse oppgavene - og om hvor de kom fra og hvor de skulle. Vi ba derfor Koordinatoren om å spesifisere innholdet av disse oppgavene på eget skjema (vedlegg 1). (En nærmere analyse av innholdet i disse oppgavene er gitt i vedlegg 9, side 173).

---

1) Man må imidlertid ta det forbehold at det kan tenkes at en del av den interne kontakten ikke er blitt registrert, f.eks. samtaler om enkelte saker i lunchpausene.

Vår gjennomgang av innholdet av disse oppgavene, viser at omtrent ingen har karakter av å være samordningsoppgaver internt i avdelingen overfor de svakeste kommunene. En stor del av arbeidstiden knyttes til det pedagogiske opplegget for tiltakskonsulentene. Det er altså ikke blitt etablert noen ordning, verken formelt eller uformelt, hvor Koordinatoren automatisk blir informert og trukket inn i saker som gjelder de seks svakeste kommunene.

Tilsammen peker kontakt- og oppgaveregistreringene i retning av at Fylkeskoordinatoren i liten grad ble inkorporert i avdelingen. Dette kan sees som uttrykk for at et iøyefallende stabilt trekk ved avdelingen (som vi har påpekt i kap. 2) - nemlig seksjonsrasjonaliteten/autonomien vedlikeholdes. Dermed faller en god del av forutsetningene bort for at den administrative nyskapningen i avdelingen - fylkeskoordinatorstillingen - skal kunne virke slik man iallefall hadde tenkt det i KAD (samspill eller spenninger mellom struktur og endring?)

#### 5.1.2.3. Om hvorfor Koordinatoren ble pedagog, men ikke samordner.

Forholdet mellom Koordinatoren og avdelingen forøvrig illustrerer godt våre utlegninger omkring forholdet mellom intern strukturering av en organisasjon og dens endringskapasitet. Det er bl.a. på denne bakgrunn vi har valgt å gå nærmere inn på dette forholdet, og har supplert våre registreringsdata med fire informantintervju med Fylkeskoordinatoren. Hvordan opplevde han selv sin rolle og hva er hans oppfatning av inkorporeringsprosessen?

Koordinatoren gir uttrykk for at han ved tiltredelsen oppfattet sin rolle både som pedagog, animatør og samordner. Det viste seg imidlertid snart at rollen som samordner internt i avdelingen, var vanskelig å gjennomføre. Det ble ikke etablert noen rutine med automatisk informering av Koordinatoren i de saker de enkelte seksjonene hadde som angikk de seks svakeste. Koordinatoren prøvde å få institusjonalisert en ordning med de seks kommunenes administrasjoner hvor det i alle saker til/fra

Utbyggingsavdelingen ble gitt avskrift/kopi til Koordinatoren. Denne ordningen fungerte ikke - trolig fordi kommunene fant den for tungvint å gjennomføre. Innarbeidete rutiner måtte i så tilfelle legges om.

En konsekvens av at Koordinatoren ikke ble heftet på de enkelte saksruter internt i avdelingen, var at han nesten utelukkende fikk å arbeide med saker som kom fra tiltakskonsulentene. Han opplyser at dette av og til ble for lite til å "kunne fungere på".<sup>1)</sup>

Det gikk bedre å ivareta animatør-rollen enn samordner-rollen overfor seksjonene. Animatør-rollen gikk ut på å tilvirke seksjonenes saksbehandling/prioritering av enkeltsaker fra de seks. I praksis gikk dette ut på å ta kontakt med vedkommende saksbehandlere fra sak til sak og dermed påskynde behandlingen. Et lite sidesteg for å kople dette til et tidligere resonnement: Vi har tidligere vist hvordan seksjonsrasjonaliteten ofte indirekte fører til at saker fra de svakeste kommunene kommer nederst i bunken for behandling. Dette skal vi komme tilbake til, men bare nevne at gjennomgående er det de "store" saker som tas først. Store saker kommer som oftest fra store, ressurssterke kommuner. Et annet trekk ved saker fra små, ressursvake kommuner er at de ofte er dårlig forhåndsutredet, og blir derfor ofte sendt tilbake.

Koordinatoren opplyser at animatør-rollen flere ganger var vellykket overfor økonomiseksjonen,<sup>2)</sup> men mindre vellykket i forhold til de øvrige seksjonene. Dette kan nok ha å gjøre med

---

1) Koordinatoren "luftet" dette problemet for avdelingsledelsen på forsommeren 1980. Det førte til at Næringskonsulenten tok initiativ overfor økonomiseksjonen og fikk istand en ordning hvor Koordinatoren - i tider han hadde lite å gjøre - kunne ta på seg vanlig saksbehandling ved denne seksjonen på lik linje med de øvrige saksbehandlerne og ikke med spesiell vekt på saker fra de seks svakeste kommunene. Han fikk altså en "åpning" inn i den rutinemessige saksbehandlingen, men ikke i egenskap av Koordinator for de seks svakeste kommunene. Det var altså ikke seksjonen som la om sine rutiner, men heller Koordinatoren som tilegnet og tilpasset seg disse.

2) Dette gikk som oftest ut på å påvirke saksbehandlingen slik at enkeltsaker kunne bli ferdigbehandlet i seksjonen i god tid før forestående møte i fylkes Arbeids- og tiltaksnemnd.

at Koordinatoren kjente bedre til saksbehandlerne i denne seksjonen gjennom den form for opplæring han fikk her, og i tillegg det faktum at sakene som Koordinatoren fikk å arbeide med fra kommunene i få tilfeller berørte kommunal- og arealseksjonenes domener.

For vårt formål er det viktig å slå fast at den delvise vellykketheten Koordinatoren hadde som animatør, sannsynligvis henger sammen med at dette ikke betinget institusjonalisering og varig omlegging av seksjonenes rutiner og interne organisering, noe en samordningsfunksjon ville krevd. En vellykket animatør-rolle betinget bare at den enkelte saksbehandler avvek den etablerte saksbehandlingsrutine i bestemte enkeltsaker etter oppfordring fra Koordinatoren. Dette viser to allmene organisasjonsfenomen: Temporære avvik fra rutiner aksepteres, men ikke permanente, og: jo mer gjennomgripende en endring oppfattes å være, jo mindre sjanse har den for å bli gjennomført.

Det er også interessant å merke seg Koordinatorens opplysning om at han etterhvert nærmest gikk trett av å prøve å bli heftet på etablerte saksruter og å oppnå samordnet utspill overfor de seks svakeste kommunene. Han konsentrerte seg derfor mer og mer om rollen som pedagog overfor tiltakskonsulentene, f.eks. ved å utarbeide opplegg for seminarer, generell utbyggingsinformasjon osv. Organisasjonsteoretisk er dette interessant, bl.a. fordi pedagog-rollen kan sees på som en for organisasjonen "ufarlig" nisje - en friplass som gjør det mulig å være i organisasjonen uten å utfordre de stabile prosesser og organisasjonens grunnleggende struktur.

Og så det vanskelige spørsmålet: er den manglende inkorporering av Koordinatoren et resultat av byråpatologi, dvs. en passiv, ureflektert utestenging - eller er den kanskje aktiv og uttrykk for ønske om å beskytte fag- og seksjonsgrenser? Her som ellers er nok svaret: både-og. På den ene side: de fleste ansatte utfører sine oppgaver som de alltid har gjort uten at dette oppfattes som problematisk i forhold til fylkeskoordinatoren (påleggene fra ledelsen om i hvilken grad og hvordan

Koordinatoren skulle inkorporeres, var nok også langt fra klare og entydige). På den annen side: det er nok sannsynlig at det også har forekommet tilfeller av mer aktiv utestenging, (uten at vi her kan snakke om et bestemt mønster). Dette er en oppfatning vi har dannet oss på grunnlag av informantintervjuer med ansatte i avdelingen.

#### 5.1.4. Seksjonsintern prioritering av de seks svake?

Vi har vist at Fylkeskoordinatoren bare i beskjeden grad ble inkorporert i Utbyggingsavdelingen. Avdelingens - eller seksjonenes policy ble da også i liten grad "vridd" mot de seks som følge av Koordinatorens inntreden i organisasjonen. Likevel er det jo en mulighet for at seksjonene uavhengig av Koordinatoren kan ha fulgt de sterke oppfordringer om å prioritere de seks svake kommunene. Det er dette vi nå skal undersøke.

Man kan tenke seg at en vridning - eller skjeving av seksjonene overfor de seks svake kan skje på tre måter:

- Ved hurtig saksbehandling: Som vi har vist i kapittel 2, foregår saksbehandlingen i seksjonene etter visse rutiner. En "skjeving" overfor de seks innebærer at en del av disse rutinene legges om slik at saker fra de seks får hurtigere behandling.
- Prioritering av saker fra de seks i de tilfeller det er snakk om knappe midler.
- Samordning mellom seksjonene om saker som gjelder de seks for å oppnå større rasjonalitet i beslutningene og effekter av tiltakene. (Dette kan også ha foregått uten at Koordinatoren er blitt trukket inn).

Vi skal i det følgende se i hvilken grad de enkelte seksjonene oppfylte de krav til oppmerksomhetsdreining som vi her har satt opp, og spesielt være på utkikk etter hvorvidt en slik prioritering kom til å støte an mot interne rutiner i hver enkelt seksjon.

#### 5.1.4.1. Vridning av Økonomiseksjonen?

Ad. hurtig saksbehandling: Vi har tidligere vist at Koordinatoren hadde en viss suksess som animatør for hurtig saksbehandling overfor denne seksjonen. Likevel er det klart at dette ikke ble noen fast rutine i seksjonen. Rutinene som følges (som vist i kap. 2) er at saker behandles etter "ansennitetprinsippet", dvs. at de behandles etter som de er kommet inn - og i tillegg etter "størrelse": store prosjekter hvor det ofte dreier seg om store summer og mange arbeidsplasser får høyeste prioritet.

I kapittel 2 beskrev vi denne seksjonen som lite internt oppgavespesialisert, dvs. at alle ansatte, med visse begrensninger - kunne ta alle typer saker. Denne rutinen ble ikke lagt om overfor de seks svakeste. En klar "skjeving" ville f.eks. vært at en ansatt spesielt ble satt til å ta seg av saker fra disse kommunene.

Ad. prioritering av knappe midler: Det er fremdeles de fagøkonomiske vurderinger som ligger til grunn for beslutninger om lån, garantier og tilskott. Utbyggingskonsulenten uttaler dog at man vil være litt mer "ukritisk" mht. å gi høyeste tilskottssats (35%) til virksomhet lokalisert i de seks svakeste. Han understreker likevel at man også er nødt til å ta i betraktning andre kriterier, f.eks. hvilke type næringsvirksomhet det er snakk om og hvor arbeidsintensiv den er.

Ad. samordning: Vi har tidligere vist at Økonomiseksjonen er den mest lukkede mht. tverrseksjonell kontakt og samordning. Det skjer heller ikke noen åpning til andre seksjoner ved behandling av saker som gjelder de seks.

#### 5.1.4.2. Vridning av Arealseksjonen?

Ad. hurtig saksbehandling: Av kapittel 2 går det fram at kapasiteten i denne seksjonen ikke står i forhold til den store pågangen av og kompleksiteten i saker som skal behandles.

Dette har også konsekvenser for hvilke rutiner man følger for å ordne køen av saker som skal behandles. Man følger for det første en "brannslukningsstrategi" dvs. at man prioriterer de saker der arealkonfliktene er sterkest.<sup>1)</sup> For det andre vil visse sakstyper bli prioritert og legge mer beslag på kapasiteten enn andre. Dette gjelder særlig saker med oppheving og stadfesting av Reguleringsplan. Det er saker hvor seksjonen arbeider med klare og knappe deadlines hvor det ofte er snakk om å få ferdigregulert områder før større planlagte prosjekter igangsettes. De fleste slike stadfestingsaker kommer også fra de tre store presskommunene.<sup>2)</sup>

For vårt formål er det viktig å påpeke at begge disse rutinene for ordning av sakskøen er til hinder for innføring av en ny rutine med prioritering av de seks svake i saksbehandlingen.<sup>3)</sup> Disse innarbeidete rutinene blir heller ikke fraveket etter pålegget om å prioritere de seks.

Ad. prioritering av knappe midler: Dette er i svært liten grad aktuelt da denne seksjonen - som vist i kap. 2 - bare sjelden fordeler midler (Plantilskott Kpa. 1463 post 60; 2 saker første halvår av 1981).

Ad. samordning: Det foregår ingen spesiell samordning med andre seksjoner i saker som angår de seks.

#### 5.1.4.3. Vridning av Kommunalseksjonen?

Ad. hurtig saksbehandling: Også i denne seksjonen foregår saksbehandlingen etter rutiner som ikke umiddelbart favoriserer hurtig behandling av saker fra de svakeste kommunene. Det er

- 1) Det vil som oftest igjen si de to bykommunene og Lenvik. Fra 1.1.1981 til 1.6.1981 behandlet seksjonen tilsammen 265 saker fra kommunene. Av disse var hele 162 saker (61%) fra Harstad, Tromsø og Lenvik. I samme periode kom det fra de seks tilsammen 24 saker (9%).
- 2) I denne perioden behandlet seksjonen 35 stadfestingssaker. Langt de fleste av disse kom fra de tre presskommunene.
- 3) Generalplankonsulenten jobber etter et slags "worst-first"-prinsipp, dvs. at han prøver å vie sin kapasitet til de kommuner som er kommet kortest med sitt Generalplanarbeide. Denne prioriteringen faller imidlertid på langt nær alltid sammen med prioriteringen av de seks utvalgte svake.



de største sakene som tas først og som det går mest tid til, dvs. saker hvor store midler er inne i bildet og hvor man gjerne har klare deadlines å forholde seg til i saksbehandlingen. Slike saker kommer som oftest fra de mest ressurssterke kommunene og sjelden fra de svakeste. Disse rutinene er ikke blitt lagt om til fordel for saker fra de seks.

Et annet forhold - som framgår av kapittel 2 - er at svært mange av seksjonens saker har karakter av å være kontrolloppgaver overfor kommunene, f.eks. i forbindelse med ulike tekniske installasjoner. Her er det ofte klare lover som gir minimalt rom for spesiell favorisering av de seks svakeste.

Ad. prioritering av knappe midler: Her er det først og fremst den store potten som seksjonen saksbehandler, grunnlagsinvesterings- og sentrumsmidlene (Kap. 757, post 60) som interesserer oss. Larsen (1981) har vist at disse midlene t.o.m. 1979 i svært liten grad ble tildelt de mindre og mest næringssvake kommuner. Ifølge Fylkesingeniøren har ikke dette mønsteret endret seg i 1980 og 1981. Han viser likevel til at antall søknader om 575-midler har økt for omtrent samtlige kommuner i fylket - også fra de seks svake. Seksjonen har dog ikke bygget inn noen spesiell prioritering av disse seks for tildeling av grunnlagsinvesterings- og sentrumsmidler.<sup>1)</sup>

Ad. samordning: Vi har tidligere vist at man i denne seksjonen til en viss grad samordner i enkelte saker med Arealseksjonen. Man har likevel ikke bygget inn noen spesiell samordningsrutine når det gjelder saker fra de seks svakeste.

---

1) Her skal vi igjen trekke fram poenget med at KAD så på tildeling av 575-midler til de svakeste kommunene både som et virkemiddel og som en målsetting for tiltaksprosjektet. Dette kan så sammenholdes med Koordinatorens uttalelse om at han oppfattet det som spesielt problematisk å påvirke behandlingen av 575-midler i retning av større hensyn til de seks. Dette illustrerer et allment organisasjonsteoretisk poeng - nemlig at radikale målsettinger gjerne modifiseres, evt. smuldrer bort når de skal iverksettes gjennom organisasjoner med design tilpasset andre målsettinger/annen praksis. For en særlig innsiktsfull (og humoristisk) framstilling av dette fenomenet fra en statsviter som har opplevd byråkratiet "fra innsiden" i en særdeles viktig posisjon, se Henry Kissinger: "De første årene i Det Hvite Hus" 1979, særlig del 1.

#### 5.1.4.4. Vridning av Spesialseksjonen?

Tidligere har vi beskrevet denne seksjonen som en samling stillinger med stabsfunksjoner og ikke som en seksjon med felles oppgavefelt og interne saksruter. Likevel er det klart at både Industrikonsulenten og til en viss grad også Næringsutvalgskonsulenten vil kunne ha mulighet til å bygge inn skjevhet i retning av prioritering av de seks svake. Industrikonsulenten opplyser at dette ikke er aktuelt for hans vedkommende da han fortrinnsvis arbeider med større industrisaker i fylket. Næringsutvalgskonsulenten mener heller ikke å ha bygget inn noen spesiell prioritering av de seks i sin saksbehandling.

#### 5.1.4.5. Oppsummering og konklusjoner.

Det framgår av det vi har skrevet at seksjonene i minimal grad legger om sine interne rutiner for å følge opp henstillingen om å prioritere de seks svakeste kommunene i fylket. Endringer lar seg vanskelig innpasse i de stabile seksjonsinterne prosesser/rutiner. Sterke "krefter" trekker altså i retning av det vi kan kalle den lokale seksjonsrasjonalitet innenfor Utbyggingsavdelingen som organisasjon. Ved henstillingen om innpassing av nye rutiner har vi prøvd å fokusere spenningen i organisasjonen mellom endring og stabilitet - samtidig som vi har fått identifisert en del nøkkelfaktorer som må antas å bidra til vedlikehold av eksisterende rutiner. I saksbehandlingen har vi sett at hensynet til saker fra de seks støter an mot en sterk rutine som går ut på å ta de "store" sakene først. Det er som oftest saker hvor store samfunnsmessige ressurser er tilknyttet og hvor man jobber med klare "deadlines". Kravet om spesiell behandling av saker fra de seks støter også an mot den interne spesialiseringen - særlig i areal- og kommunalseksjonene. I disse seksjonene har vi en klar spesialisering etter sakstyper - noe som igjen reflekterer profesjonsbaserte spesialfelt og/eller en etter et lovverk delvis foreskrevet spesialisering. Dette gjør det vanskelig å f.eks. sette en ansatt i hver seksjon "på" saker fra de seks svake - noe som ville representert en vridning av seksjonene.

For å forstå den manglende samordningen i saker som gjelder de seks, må vi nok anvende vår historiske forklaring fra kapittel 2, hvor vi fokuserte på oppsplittingen av Utbyggingsavdelingen i areal-, kommunal- og økonomiseksjon. Stikkord her var ulike profesjoner og ulike plantradisjoner (s.8-17). Det skal vi ikke gå nærmere inn på nå, men bare slå fast at oppsplittingen i seksjoner må sees i sammenheng med de ulike profesjoners ulike holdninger og ferdigheter. Det kan tenkes at lav grad av samordning mellom disse egentlig er funksjonelt for å kunne holde et lavt konfliktnivå i organisasjonen. Vår vurdering er at det i Utbyggingsavdelingen etterhvert har utviklet seg et slags "working agreement" mellom seksjonene hvor man gjensidig respekterer hverandres profesjonelle bakgrunn, men hvor man samtidig ikke unødvendig utfordrer hverandres ferdigheter - f.eks. gjennom samordning over seksjonsgrensene. Man er fornøyd med de domener man har fått seg tildelt. Dette er sannsynligvis en meget sterk uskreven regel som ikke lar seg bryte opp selv om det kommer henstillinger fra politisk hold om å koordinere utspillene overfor de seks svakeste.<sup>1)</sup>

---

1) Den manglende prioriteringen av de seks svake førte etterhvert til kritikk fra tiltakskonsulentene. På et møte den 19. 09.80 i Tromsø ble spørsmålet om innholdet i begrepet "spesiell oppmerksomhet" overfor de seks svake reist. I uttalen fra møtet heter det bl.a.:

"Mange oppfatter begrepet som nærmest en klisje som er blitt hengende på disse kommunene uten noen reell betydning".

Utbyggingsavdelingen v/Næringsutvalgskonsulenten la på denne bakgrunn den 10.11.80 fram en utredning hvor han særlig la vekt på hva "spesiell oppmerksomhet" burde bety for seksjonene i avdelingen. Her heter det bl.a. at uttrykket skal gå ut over det at disse kommunene har fått seg tildelt en ekstra stilling - og at avdelingen vil søke å prioritere seks svake når det gjelder tildeling av tilskottsmidler innen kommunalteknikk, vann, avløp- og planlegging.

Senere (28.11.80) sendte Fylkesrådmannen et brev til samtlige fylkeskommunale og statlige organ på fylkesnivå hvor han ber disse om å:

"...prioritere tiltak som kan styrke disse 6 kommunene i den utstrekning dette kan forsvares ut fra de retningslinjer politiske organ har vedtatt - samt faglige og økonomiske vurderinger".

Den manglende fylkeskommunale oppmerksomhetsdreiningen mot de seks, en dreining som var foreskrevet, meldte seg altså etterhvert som et problem på den politiske arena.

## 5.2. Tiltakskonsulentenes inkorporering i kommunene.

### 5.2.1. Innledning.

Vi skal avslutningsvis se nærmere - og kort - på hvordan inkorporeringen av tiltakskonsulentene foregikk i kommunene,<sup>1)</sup> bl.a. ved å se på hvilke oppgaver de fikk seg tildelt og/eller påtok seg. Vi ønsker å undersøke i hvilken grad konsulentene blir det virkemiddel i kommunene som man har tenkt seg i Utbyggingsavdelingen, nemlig en styrking av utbyggingsadministrasjonen og styrking av saksbehandlingen forøvrig ved sentraladministrasjonen. Kan det f.eks. tenkes at vi får lokale variasjoner i utformingen av denne tiltaksrollen - kanskje i retning av innovatør?

Vi skal også være opptatt av konsulentenes forhold til etatene i kommunene, fordi dette i utgangspunktet er en relasjon med klare likhetstrekk til relasjonen Fylkeskoordinator - seksjonene. I hvilken grad opplever konsulentene det som problematisk å få tilgang på informasjon om utbyggingsaker fra etatene?

Det må understrekes at vi på ingen måte legger opp til en studie av effektene av tiltaket i kommunene - f.eks. antall arbeidsplasser som er blitt skapt i perioden, men at vi ønsker å se inkorporeringen i kommunene ut fra de problemstillinger og vinkler vi har undersøkt den samme prosessen fra i Utbyggingsavdelingen.

Våre data bygger på spørreskjema til konsulentene samt strukturerte intervju med disse (se vedlegg 1, s. ).

### 5.2.2. Konsulentenes utbyggings/næringsoppgaver.

Vi skal først se på hvilke oppgavetyper konsulentene har arbeidet med siden de tiltrådte sine stillinger. Registrerings-

---

1) Materialet omfatter bare 4 kommuner. Dette fordi konsulenten i Bjarkøy etter kort tid gikk over i ledig stilling som Kontorsjef i kommunen og fordi man i Torsken har tilsatt Teknisk sjef.

perioden for hver enkelt konsulent er fra tiltredelsesdato og fram til 10.10.81. (Se tabell 5.2. - vedlegg 10, s.174 ). For å få sammenlignbare data har vi benyttet oss av de samme oppgavekategorier som vi benyttet ved registreringene av de interkommunale konsulentenes oppgaver i kapittel 3.

Sammenligner vi denne tabellen med tabell 3.2. i vedlegg 6, s.167. (de interkommunale tiltakskonsulentenes saksmengde fordelt på sakstyper) kommer det fram endel interessante forskjeller. Det første er at de kommunale konsulentene har arbeidet med betydelig færre nyetableringssaker fra private enn de interkommunale konsulentene gjorde (42.8% og 74.0%). Dessuten kan man merke seg at de lokale konsulentene har hatt flere saker med utenomlokale bedrifter/interessenter enn de interkommunale hadde, samtidig som at antall saker med lokale bedrifter er omtrent det samme.

Den mest iøyenfallende forskjellen framstår som ventet - når det gjelder engasjement i kommunale utbyggingsoppgaver.<sup>1)</sup> Her har de kommunale konsulentene registrert et betydelig større antall prosjekter (15) enn de interkommunale konsulentene (tilsammen 2 prosjekter).

Tilsammen ser det ut til at man har fått den forventete vridningen fra saker hvor private kommer med ideer om prosjekter og etableringsplaner til kommunale utbyggingsoppgaver - altså i retning av tilrettelegging.<sup>2)</sup> Hvor sterk denne dreiningen er, ville ha kommet tydeligere fram dersom vi hadde hatt nøyaktigere registreringer over hvor mye de enkelte oppgavetyper legger beslag på av arbeidskapasiteten til konsulentene. To av konsulentene opplyser dog at disse oppgavene tar en "betydelig del" av deres kapasitet. De to øvrige venter å bli mer involvert i kommunale utbyggingsoppgaver i nær framtid.

- 
- 1) Kommunale utbyggingsprosjekt/oppgaver omfatter her stort sett oppgaver i forbindelse med kommunale utleiebygg, planlegging av kommunale vannverk, utarbeidelse av kommunale boligprogrammer/planlegging av boligfelt, arealer/verv i forbindelse med kommunale utbyggingsoppgaver/planlegging av industriområder.
  - 2) Det er dog variasjon mellom de enkelte konsulentene hvor det ser ut til at de med høy aktivitet i kommunale utbyggingsprosjekt har mindre andel saker fra private - og omvendt. Variasjonene er dog ikke meget store.

### 5.2.3. Rutineoppgaver.

Innslaget av mer rutinepregete oppgaver i tillegg til rene nærings/utbyggingsaker er interessant for oss. Som tidligere nevnt, antok vi at det i disse kommunene med små sentraladministrasjoner også ville være behov for økt kapasitet mht. generell saksbehandling. I den utstrekning konsulentene blir satt til å arbeide med slike oppgaver, vil dette kunne være et skritt vekk fra innovatør-rollen - og i retning av administratørrollen.<sup>1)</sup>

Det er problematisk å operere med entydige skiller mellom rutineoppgaver og utbyggings/næringsoppgaver. Et slikt grenseksempel er konsulentenes arbeide med kommunenes Langtidsbudsjett (LTB) og Generalplanen. Vi har likevel valgt å se dette som rutineoppgaver - i forhold til konkrete saksrettete nærings/utbyggingsoppgaver.

Det er forholdsvis stor variasjon mellom de enkelte konsulenter mht. hvor stort beslag de oppgir rutineoppgavene legger på deres kapasitet. To mener at slike oppgaver har tatt ca. 50% av deres kapasitet, en oppgir ca. 30%, mens en oppgir mindre enn 30%. Felles for alle er imidlertid at de forventer at andelen av slike oppgaver vil øke - særlig fordi man er forespeilet mye arbeide med kommunenes Generalplaner i nær framtid. Årsaken til at rutineoppgavene tar en forholdsvis stor andel av konsulentenes kapasitet er for det første at det ofte er vanskelig å avgjøre om en sak har næringsmessig betydning eller ikke, for det andre at kommunene har behov for generell saksbehandlingskapasitet, og for det tredje at konsulentene gjennom Utbyggingsavdelingens instruks ikke har en klar avgrensning overfor rutinemessig saksbehandling - men tvertimot

---

1) Som vi tidligere har vært inne på; en viss kopling til rutineoppgaver vil være nødvendig for at konsulentene skal kunne opptre med legitimitet i kommunene og i tillegg være informert. Dette poenget er drøftet av Larsen H.O. i hans hovedoppgave "Kommunalpolitikk og tiltaksorganisasjon". Dette har også vært en viktig premiss for Næringsutvalgkonsulenten da han utredet tiltaket i 1978-79. Likevel vil en for sterk kopling til rutineoppgaver kunne utgjøre en trusel for tiltakets innovative spenst. Rutineoppgaver er "sikre", de gir legitimitet og har derfor en tendens til å øke i omfang og antall. De vil på denne måten kunne virke styrende på retning og innholdet i tiltaksarbeidet på en uheldig måte.

gjennom instruksen delvis oppfordres til å være en administrativ all-rounder i sentraladministrasjonen.

Konsulentenes oppfatninger om sin egen rolle vil imidlertid kunne være avgjørende for ihvilken grad man blir all-roundere i administrasjonen. Vårt inntrykk fra informantintervjuene er at konsulentene i stor grad oppfatter sin rolle som det å skulle skape nye og bevare eksisterende virksomhet i kommunene, en oppfatning av seg selv som innovatører.<sup>1)</sup> Slike holdninger er sannsynligvis med på å produsere "sikringer" mot et for stort innslag av rutineoppgaver. Dette synspunktet underbygges ved at tre av konsulentene synes rutineoppgavene tar for mye tid og går på bekostning av den tiltaksrettete virksomhet, samtidig som de alle opplyser at de vil ta initiativ dersom innslaget av slike oppgaver øker.

#### 5.2.4. Forholdet til etatene.

Dersom vi forutsetter at de fleste kommunale utbyggingssjekter har sin opprinnelse i krav fra og planlegging i etatene, blir det viktig å se i hvilken grad konsulentene koples inn i den interne planleggingen i disse. Ingen av konsulentene nevner at de har fått overlatt utbyggingssjekter fra etatene. Likevel gir de uttrykk for at de relativt enkelt kan få informasjon om hva som foregår av utbyggingssaker i etatene. Dette har sannsynligvis å gjøre med tre forhold:

- Gjennom arbeidet med LTB får konsulentene informasjon om hva som er aktuelle utbyggingssjekter i etatene.
- Ved sin plassering i sentraladministrasjonen - og direkte under kontorsjefen - vil det alltid flyte informasjon om alle utbyggingssaker (Larsen 1979:op.cit). I tillegg gir denne plasseringen en viss autoritet og også legitimitet for å hente inn opplysninger fra etatene.

---

1) Disse "innovatørholdninger" er nok blitt slipt en god del etter at konsulentene tiltrådte sine stillinger. Mye av innholdet i det pedagogiske opplegget Utbyggingssjekter har kjørt overfor konsulentene har gått ut på å få disse til å "tenke" tilrettelegging.

Tiltakskonsulentene har altså lettere for å skaffe seg informasjon fra etatene enn Koordinatoren har det overfor seksjonene. Dette kan også ha å gjøre med at etatene ikke er så utpreget profesjonalisert som seksjonene i avdelingen. Resonnementet her er det samme som tidligere, nemlig at profesjoner gjerne vil søke å beskytte egne ferdigheter og domener overfor "inntrengere". Antakelsen styrkes ved at konsulentene jamt over oppfatter teknisk etat - den mest profesjonaliserte i kommunene - som vanskeligst å samarbeide med. Dette er også en nøkkeletat for konsulentene i de fleste utbyggingssaker. Det kan nevnes at to konsulenter opplyser at det kommuniseres direkte mellom teknisk etat og kommunalseksjonen i avdelingen i utbyggingssaker - og at man selv har problemer med å bli koplet inn i disse etablerte saksrutene.

Oppsummering: Våre data underbygger påstanden om at i forhold til den interkommunale ordningen har vi nå fått en tiltaksordning med et ganske forskjellig innhold. Forskjellen består først og fremst i den sterke inkorporeringen i kommunene og i tillegg dreiningen av oppgaveaspektet til kommunale utbyggingssaker og generell saksbehandling. Vi har dog vist at det finnes sikringer som hindrer at en for stor del saker av rutinemessig art legges på konsulentene. En slik sikring er deres egen oppfatning om tiltaksrollen som en innovatørrolle.

Vi har også vist at konsulentene ikke har de samme problemer overfor etatene som Koordinatoren har overfor seksjonene - selv om teknisk etat i enkelte tilfeller ser ut til å være en bryg.



## KAPITTEL 6. AVSLUTNING.

Vi skal i denne avslutningsdelen først foreta en kort oppsummering av innholdet i de forutgående kapitlene. Deretter skal vi presentere noen tanker om praktisk nytte/generaliserbarhet av vår undersøkelse.

### 6.1. Oppsummering.

TEMA for denne oppgaven kan generelt uttrykkes som muligheter og begrensinger mht. gjennomføring av endringer i offentlige myndighetsorganisasjoner.

EMNET har vært en rekke beslutningsprosesser knyttet til fylkeskommunal tiltaksorganisering i Troms i perioden 1974-1981.

ENHETEN i undersøkelsen har i hovedsak vært Troms fylkes Utbyggingsavdeling.

I vår HOVEDPROBLEMSTILLING la vi til grunn en foreløpig observasjon av at Utbyggingsavdelingen ikke så ut til å ha endret sin interne struktur og tilpasset sin policy slik det var blitt krevd - i vedtaks form - av fylkestinget. Dette så vi generelt som uttrykk for at en endringsprosess i et offentlig forvaltningsorgan kompliseres, dvs. bringes bort fra opprinnelige intensjoner/evt. får andre resultater enn planlagt. Formålet med oppgaven har først og fremst vært å gå nærmere inn på hvordan prosessen kompliseres, hvilken retning den tar, og hvorfor dette skjer.

Vårt PERSPEKTIV har vært organisasjonsteoretisk: Et hovedrasonnement her er at utfall av beslutningsprosesser både må sees i lys av de føringer organisasjonsstrukturen legger på aktørene - og de mer prosessuelle/kontekstuelle aspekter knyttet til bestemte beslutningssituasjoner.

I vårt tilfelle blir denne tosidigheten (prosess-struktur) sterkt fokusert. Dette fordi bakgrunnen for prosessen kan

oppfattes som krav om endring av avdelingens interne struktur. Struktur betyr kontinuitet - og en viss dog varierende - motstandsdyktighet overfor endringskrav. Dermed, for å forstå utfallet av vår prosess, har vi måttet undersøke og prøvd å formidle hvilken type samspill og spenninger som har utspilt seg i prosessen når to hensyn samtidig er tungtveiende, men ikke umiddelbart lar seg forene: hensynet til å bevare avdelingens interne struktur og hensynet til å finne nye, mer effektive løsninger for de næringsmessig svakeste kommunene i Troms.

Vi tror at vårt teoretiske grunnperspektiv er et spesielt fruktbart redskap når temaet er organisasjonsendring: Med utgangspunkt i dette kan man arbeide seg fram til operasjonelle uttrykk for struktur og prosess (som i kap. 1 og 2). Og dette er viktig, fordi bare ved at man først får begreper for og innsikt i de kontinuerlige elementer i organisasjonen, kan man forstå hvorfor og i hvilken grad endringskrav egentlig inneholder elementer av diskontinuitet.

En kort gjennomgang av hovedinnholdet i kapitelen 3 - 5:  
I kapittel 3 har vi vist hvordan kravene om endring kom på dagsorden - og hva som var innholdet i disse. Den første politikerløsningen som utredes er direkte reorganisering av avdelingen, bl.a. ved å opprette kontor for avdelingsansatte ute i distriktet. Denne løsningen avvises som ikke gjennomførlig. Den neste løsningen som utredes og iverksettes er interkommunale tiltakskontor. Vi har sett at disse kontorene i så sterk grad frikoples fra Utbyggingsavdelingen - og dermed også fra rutinepolitikken - at de blir hengende i "løse lufta". De avskjæres dermed fra å få reell innvirkning på og betydning for plan- og utbyggingspolitikken i fylket. På denne bakgrunn ble de heller ingen utfordring til Utbyggingsavdelingens organisasjon. Kontorene ble, som vi også har vist, etter kort tid nedlagt.

At kontorene ble nedlagt har vi satt i sammenheng med at den interne struktureringen av Utbyggingsavdelingen så sterkt vedlikeholdes. Den administrative nyskapningen frikoples og fra-  
støtes.

I kapittel 4 framstår Utbyggingsavdelingen i en mer offensiv rolle. Fylkespolitikernes dreies gradvis vekk fra problemfeltet. Dette fører til at det videre arbeidet med utforming av tiltaksløsninger nærmest i sin helhet "flyttes inn" i avdelingen og foregår som skjermet, intern prosess. Avdelingen søker og foreslår en ny løsning: Kommunale Utbyggings/tiltaks konsulenter med en koordinator i Utbyggingsavdelingen.

I forhold til den interkommunale løsningen ligger dette tiltaket allerede i utgangspunktet mye nærmere opp til avdelingens oppfatninger om problemer og løsninger i regionalpolitikken. Forholdet mellom den interkommunale og den kommunale løsningen illustrerer da også på mange måter spenningen mellom utbyggingsavdelingens interne strukturering og hensynet til endret politikk overfor de næringsmessig svakeste kommunene. Prosessen når også i denne fase et slags klimaks ved at disse to løsningene framstilles som alternativer som det blir argumentert for og mot.

I kapittel 5 er arenaen for samspill og spenninger mellom endringsprosesser og stabilitet internt i avdelingen: Fylkeskoordinatorstillingen er her en administrativ nyskaping med oppgaver som bl.a. måtte få konsekvenser for den etablerte struktureringen av avdelingen - dersom de skulle kunne gjennomføres. Vi har sett at det heller ikke denne gang slakkes på den eksisterende struktureringen. En konsekvens er at kun en av de tre skisserte rollene/oppgavene til koordinatoren lot seg gjennomføre, nemlig pedagogrollen. Dette var en rolle som ikke utfordret avdelingens interne organisasjonsstruktur.

Det samlede inntrykket er av en avdeling hvis organisasjonsstruktur har vist seg meget motstandsdyktig overfor sterke krav om og forsøk på endring. Interessant i denne forbindelse er hvorvidt stillingen som Fylkeskoordinator i avdelingen blir opprettholdt eller nedlagt. Blir den nedlagt - som ikke er så usannsynlig - vil også denne nyskapingen ha gått veien fra frikopling, via et mellomspill som organisasjonsmessig appendix, til nedleggelse.

## 6.2. Aktivt eller passivt vedlikehold?

Vi har forsøkt å gi nærmere forklaringer på hvorfor det rundt en bestemt intern strukturering av strømmene utløses slike vedlikeholdsprosesser, prosesser som fører til at endringsforslag avvises og/eller modifiseres. Er det slik at en sterk intern strukturering også fører til strukturering og innsnevring av synsfelt og oppmerksomhetsretting - slik at man nærmest ubevisst velger ut problemer og løsninger som passer til eksisterende organisering. Eller er det kanskje heller snakk om bevisst rasjonell avvisning av endringsforslag fordi man av ulike grunner har interesser knyttet til det å bevare en bestemt strukturering?

Her er sannsynligvis spørsmålet stilt klarere enn de svar vi har kunnet gi. Dette henger sammen med et grunnleggende metodisk problem: passive og aktive utestengingsprosesser trekker ofte i samme retning og gir samme effekt, nemlig vedlikehold av bestemte struktureringer av problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter. Derfor må man i konkrete studier stille spørsmålet: hvorfor handlet vedkommende slik, hva var hensikten/motivene? Dette er vanskelige spørsmål i all samfunnsvitenskap. Egeberg stiller problemet i klarsyn:

"Politisk makt utøves altså også gjennom engasjement for å hindre at deltakere, problemer og løsninger koples til politiske beslutningsmuligheter. ... En annen ting er at dette fenomenet skaper meget store vanskeligheter for empirisk analyse (vår understrekning). For det er åpenbart lettere å analysere deltakelse enn ikke-deltakelse, eller saker som er på dagsorden framfor saker som ikke er der. Det har f.eks. neppe noen mening å si at de problemene som på et gitt tidspunkt ikke befinner seg på den offentlige dagsorden (og det er jo temmelig mange) alle som ettbevisst (vår understrekning) holdes utenfor denne. Hvis vi imidlertid følger opp med å påstå at opprettholdelse av politiske friområder ikke nødvendigvis er en effekt av målrettede aktørers handlinger, men mer kan forstås som en frukt av et samfunns politisk-institusjonelle tradisjoner og sosialisering, da illustreres noe av dette problemkompleksets karakter".  
(Egeberg 1981:op.cit).

Men selv om de metodiske problemene er store, mener vi likevel å ha sannsynliggjort et visst mønster:

Avvisningen av det direkte reorganiseringsforslaget og senere frikoplingen av de interkommunale tiltakskontorene i prosessens første fase var nok i stor grad trekk som må forstås på bakgrunn av avdelingens ønske om å beskytte egen organisasjon - (og kanskje også - som vi har antydnet - fordi dette i utgangspunktet var politikernes initiativ og forslag og ikke avdelingens. Et spørsmål om ære?)

Bildet kompliseres imidlertid utover i prosessen: Vi har pekt på at nedleggingen av de interkommunale kontorene i avdelingens søking etter og iverksettelse av en ny, bedre tilpasset løsning ikke var komplette hendelser. Vi har i denne forbindelse argumentert for at den kommunale tiltaksløsningen må sees på som avdelingens rutinepolitiske svar på problemene til de svakeste kontorene. Dette er med på å modifisere evt. forestillinger om at ulike hendelser/utfall alle er koordinerte og ledd i en overordnet strategi i avdelingen valgt ut fra hensynet til å beskytte egen struktur. Dette illustrerer litt av vedlikeholdsprosessenes kompleksitet.

### 6.3. Konsekvenser for tiltaksorganisering?

Er det mulig å generalisere fra innholdet i denne oppgaven og over til spesifikke problemer når det gjelder tiltaksorganisering i kommuner og fylker? Ja, til en viss grad: Vi har i kapittel 3 prøvd å se den stadig sterkere vektlegging på tiltaksarbeid/tiltaksorganisering i sammenheng med generelle endringer i økonomien og i distriktpolitisk organisasjon. Vi har her snakket om en generell dreining fra tilretteleggingsstrategi til egenutviklingsstrategi for regional utvikling. Samtidig har vi pekt på at dette vil måtte følges av en endring av design på distriktpolitisk organisasjon generelt: Det vil betinge omlegging fra byråkratisk, reaktiv til en mer fleksibel, oppsøkende organisasjon. Dette er tanker og ideer som etter hvert også har fått tilslutning blant de mest sentrale politikere og administratorer i norsk distriktpolitikk (jfr. St.meld. nr. 55 (1980-81) og intervju med dir. Leif Aune i "Norges Industri" nr. 13, 1981). Generaliserbarheten av vår undersøkelse

består altså derfor bl.a. i at vi her befinner oss i et felt hvor det i nærmeste framtid sannsynligvis vil bli utkjempet mange lignende "reorganiseringskamper" som den vi har beskrevet. "Reorganiseringskamper" vil ofte ha en rekke felles karakteristika å la den vi har beskrevet.

Når det gjelder tiltaksorganisering kan vi tenke oss at konflikter ofte vil komme til å dreie seg om hvilke organisasjonsmessig plassering og funksjon tiltakskonsulenten/tiltaksetaten skal ha i forhold til administrasjonen forøvrig (vi tenker her i første rekke på kommuner og fylker). Bl.a. på bakgrunn av innsikter vunnet gjennom arbeidet med denne oppgaven kan vi tenke oss to prinsipper for tiltaksorganisering - addisjonsprinsippet og integrasjonsprinsippet. Disse vil bety ulik grad av konflikt i administrasjonen. Det ene vil utfordre en fastlagt organisasjonsstruktur mer enn det andre.

Legges addisjonsprinsippet til grunn, kan vi tenke oss en oppbygging av tiltaksetaten etter mønster av - og i tillegg til - andre etater. En slik organisering vil i minimal utstrekning innebære intern reorganisering: de etablerte sektorer/etater vil fortsette sitt arbeide som før mer eller mindre frikoplet fra hverandre - og da selvfølgelig også fra tiltakskonsulenten. Organiserer man etter addisjonsprinsippet, minsker man potensialet for konflikt internt i administrasjonen fordi andres interesser i liten grad utfordres (jfr. beskrivelsen av de interkommunale kontorenes tilknytning til avdelingen samt fylkeskoordinatorens forhold til avdelingen).

Legges derimot integrasjonsprinsippet til grunn, vil tiltaksarbeid i utgangspunktet måtte bli sett på som en aktivitet som griper inn i og ofte går på tvers av alle andre sektorers/etaters/profesjoners aktivitetsfelt/domener. Vi har tidligere i forbindelse med beskrivelsen av fylkeskoordinatorens funksjon i avdelingen vist hvilke delfunksjoner/delroller en slik overordnet integrasjonsfunksjon kan tenkes å innebære. Vi har i denne sammenheng snakket om rollene som pedagog, animatør og samordner. Integrasjonsorganisering vil måtte innebære sterk

intern reorganisering - og vil således være mest konfliktfram-  
drivende organisasjonsprinsipp. Dette mener vi å ha illu-  
strert tilstrekkelig i denne oppgaven.

## VEDLEGG 1.

### Om data og metode.

Metodisk er denne oppgaven preget av en blanding av kvalitativ og kvantitativ tilnærming, dog med vekten på den kvalitative siden. Dette må sees i sammenheng med to grunnleggende karakteristika ved oppgaven: For det første er våre enheter få og små (Utbyggingsavdelingen - tiltakskonsulenter). For det andre - og det er viktigst: våre spørsmål, eller problemformuleringer, betinger delvis at vi sannsynliggjør at det bak ulike handlinger ligger ulike interesser og motiver - og forutsetter således en kvalitativ tilnærming. Dette er et case-studium - med de begrensninger det legger mht. muligheter for generalisering av våre funn. Hvor generaliserbare våre funn er, har vi gjort nærmere rede for i kapittel 6.

I datainnsamlingen har følgende metoder vært benyttet:

- 1) Spørreskjema/registreringsskjema.
- 2) Strukturerte intervju.
- 3) Informantintervju.
- 4) Analyse av skriftlige dokumenter. (Dette er fortrinnsvis offentlige dokumenter - utredninger og vedtak i Næringsutvalg - Fylkesutvalg og Fylkestingssaker.
- 5) Deltakende observasjon. (Dette refererer til at forfatteren deltok som representant fra Institutt for samfunnsvitenskap på møtet i Tromsø 8.09.80 - et "nøkkelmøte" mht. nedleggningen av de Interkommunale Kontorene. Forfatteren har også deltatt på to samlinger av de kommunale tiltakskonsulentene i forbindelse med iverksetting av det pedagogiske opplegget overfor disse).

En kort gjennomgang av hvilke metoder som er brukt overfor de enkelte enheter/aktørgrupper:

Utbyggingsavdelingen: Samtlige ansatte i fagseksjonene i avdelingen er blitt intervjuet ut fra spørsmålene i spørreskjema 1A (se i fortsettelsen av dette vedlegget). Alle intervju ble



foretatt av forfatteren. Intervjuenes varighet for hver ansatt var fra 45 - 60 minutter. Disse intervju ble foretatt rundt påsketider 1981. Hver seksjonsleder er etterpå blitt informantintervjuet gjennomsnittlig 2-3 ganger om ulike sider ved avdelingens interne struktur, samt om forholdet til de to tiltaksprosjektene. Dette gjelder også flere av de ansatte, ikke minst den tidligere næringslivskonsulenten, som jo hadde en nøkkelposisjon mht. utformingen av den kommunale tiltaks-løsningen.

De interkommunale tiltakskonsulentene: Disse har alle besvart spørreskjema 1B og på bakgrunn av denne gjennomgått strukturerte intervju med forfatteren. Intervjuene ble foretatt etter at samtlige hadde sluttet i sine stillinger. Det er også foretatt påfølgende informantintervju med samtlige.

De kommunale tiltakskonsulentene: Disse er alle blitt intervjuet ut fra spørsmålene i spørreskjema 1C, del 1. I tillegg har alle foretatt registreringer av oppgaver ut fra skjema 1C, del 2. Konsulentene er også blitt informantintervjuet.

Fylkeskoordinatoren: Konsulenten har foretatt registreringer av kontakter og oppgaver (tilsammen 14 dager) ut fra skjema 1D. Koordinatoren er også den som har vært "offer" for flest informantintervju - gjennomsnittlig 1 gang pr. 14.dag siden ca. 1.november 1980. Det har således gjort det mulig å følge inkorporeringsprosessen på usedvanlig nært hold.

Informantintervjuer er også blitt foretatt med:

- A: Fylkestingsrepresentanter som var sentral da kravene om "nye løsninger" ble framsatt i 1974 og 1976.
- B: Ordførerne i de svakeste kommunene.
- C: Byråsjef Ursin og konsulent Saxvik- KAD.

Til slutt: Har vi stilt de rette spørsmål - og har vi tolket de svar vi har fått riktig? Har vi selv vært for "villig" til å tolke motiver for ulike handlinger i bestemte retninger?

De to første er evige spørsmål i all vitenskapelig aktivitet. Det at vi nå legger fram avhandlingen skulle være garanti for at vi mener å kunne svare bekreftende på de to første spørsmål. Spørsmålet om å tolke ulike motiver for handling griper til kjernen av oppgaven, nemlig spørsmålet om vedlikehold av avdelingens organisasjonsstruktur skjer som følge av aktive eller passive utestegingsprosesser. Dette spørsmålet har vi problematisert på flere steder i framstillingen. I enkelte faser av prosessen har vi sannsynliggjort klare svar. I andre faser har vi måttet la det være, fordi våre vurderinger da ville ha hvilt på et for spinkelt grunnlag. Vi mener derfor å ha vært både uhildet og reflektert når det gjelder å tolke aktørenes motiver for ulike handlinger.

Skjema 1A

SPØRRESKJEMA<sup>1)</sup> - ANSATTE I UTBYGGINGSAVDELINGEN.

Seksjon: .....  
Stillingsbetegnelse: .....  
Navn: .....  
Utdanning: .....  
Funksjonstid: .....

Oppgaver

1. Gi en så nøyaktiv som mulig beskrivelse av de arbeidsoppgaver som tilligger Deres stilling. (Eks.: sekretariatsfunksjoner, informasjon/rettledning, saksbehandling, utredninger for kommuner/andre klienter, Fylkesplanarbeid, Boligprogram, kontroll, dispensasjoner).
2. Kan De rangere de oppgaver De nå har nevnt etter hvor mye tid De forholdsvis bruker på hver enkelt?
3. Om De hadde hatt mer tid/flere stillinger, hvilke arbeidsoppgaver ville De da ha prioritert?

Saksbehandling

4. Hvordan fordeles arbeidsoppgavene internt i seksjonen?
  - a) Direkte fra arkivet ....
  - b) Faste postmøter.....
  - c) Annen måte.....
5. Hvilke prinsipp ligger til grunn for fordelingen av arbeidsoppgaver i seksjonen?
  - a) Hver har sitt spesialfelt ....

<sup>1)</sup> I vedlegget har vi selvfølgelig krympet avstanden mellom spørsmålene.

- b) Sakene fordeles til den/de som har minst arbeidsbelastning i øyeblikket ....
- c) Andre fordelingsprinsipp (i tilfelle hvilke) ....

Utfyllende opplysninger (f.eks. skjer det at prinsippene fra-  
vikes? I tilfelle ja, når?)

6. I hvilken grad oppfatter De det som nødvendig å ta kontakt med ansatte i andre seksjoner i forbindelse med Deres daglige arbeide?
- a) Meget nødvendig ....
  - b) Ganske nødvendig ....
  - c) Lite nødvendig ....

Gi en begrunnelse for svargivingen.

7. Hvor hyppig tar De faktisk kontakt med ansatte i andre seksjoner i forbindelse med Deres daglige saksbehandling?
- a) Daglig ....
  - b) Ukentlig ....
  - c) Mindre enn ukentlig ....
8. Hvilke typer saker eller avgjørelser er det som nødvendig-  
gjør tverrseksjonell kontakt (begrunn svaret).
9. Hvilke andre seksjoner har De hyppigst kontakt med i Deres daglige arbeide (evt. hvilke stillingskategorier innenfor seksjonene har man hyppigst kontakt med?)
10. Hvilke seksjoner har De minst kontakt med i Deres daglige arbeide? (Evt. begrunnelse for svaret).

11. Hvor ofte skjer det at overordnede griper inn i og kontrollerer evt. korrigerer Dem i Deres daglige arbeide?

Ofte:

Av og til:

Sjelden:

12. Hvor hyppig blir De korrigeret/kontrollert av følgende instanser:

	Ofte	Av og til	Sjelden
a) Fylkesmannen			
b) Andre statlige organ			
c) Plan- og Utbyggingssjefen			
d) Seksjonsleder			
e) Andre fylkeskommunale organ			

13. Er det evt. spesielle sakstyper eller avgjørelsestyper som har betinget at De er blitt korrigeret/kontrollert. I tilfelle ja - hvilke?

14.a) Dersom De skulle si opp stillingen, hvilke type utdanning ville De anbefale at Deres etterfølger burde ha? (Prøv å begrunn svaret).

14.b) Kan det tenkes at evt. andre utdanningstyper enn den De har svart også kunne passe til denne stillingen? (Begrunn svaret).

Kontakt med klientene

15. Hvem er etter Deres oppfatning seksjonens klienter.

16. Det er vel nærmest et faktum at ikke alle enkeltpersoner, bedrifter og kommuner "når fram" til sentrale myndigheter med sine behov og dermed ofte hindres for å få konkrete uttellinginger.  
Hva er etter Deres mening kjennetegn ved de av disse i Troms som ikke når fram - og hva kjennetegner de som når fram?
17. Hva mener De kunne vært gjort fra seksjonens side - evt. hele avdelingen for å bedre kontakten med disse potensielle klienter som ikke når fram?
18. Hva mener De er de viktigste hinder for en forbedret kontakt med klientene?
19. Bl.a. i Troms har KAD satt i verk et opplegg for å styrke de næringsmessig svakeste kommunene. I denne forbindelse har som kjent Utbyggingsavdelingen en sentral rolle mht. gjennomføringen av prosjektet.
- a) Har De noen mulighet i Deres daglige arbeide å bygge inn en sterkere prioritering av saker fra de svakeste kommunene?
  - b) I tilfelle nei, hvorfor ikke?
  - c) Hva er Deres vurdering av nytten av å ha en stilling som Koordineringskonsulent i avdelingen for disse svakeste kommunene?
  - d) Har De selv samarbeidet med Koordineringskonsulenten i konkrete saker? Hvis ja - hvem tok initiativet til samarbeid?

SPØRRESKJEMA - INTERKOMMUNALE TILTAKSSEKRETÆRER.

Navn.....

Utdanning.....

Navn på region.....

1. Gi en oversikt over de prosjekter De arbeidet med i Deres tid som tiltakssekretær.
  
2. Merk av for hvert prosjekt fra hvem initiativet kom ut fra følgende klassifisering.
  - a) Fra Dem selv.
  - b) Fra lokal bedrift.
  - c) Fra utenomlokal bedrift.
  - d) Fra privatpersoner.
  - e) Fra politikere.
  - f) Fra kommuneadministrasjonen.
  - g) Fra andre.
  
3. Hvilke faginstanser (Utbyggingsavdeling, konsulentfirmaer, faginstitutter o.l.) har vært koplet inn for å vurdere hvert enkelt prosjekt; og i så tilfelle: hvordan er de enkelte prosjekt blitt vurdering mht. muligheter for lønnsom drift og finansiering?

Tilleggsspørsmål:

Hva vil De anføre som viktigste grunn(er) for at prosjektene ikke ble realisert?

- a) Problemer med Utbyggingsavdelingen.
- b) Problemer i det regionale samarbeidet.
- c) Ikke gode nok prosjekter.
- d) Andre grunner.

Evt. utfyllende opplysninger.

4. Hvor hyppig hadde styret for kontoret møter?
  - a) Ukentlig.
  - b) Månetlig.
  - c) Halvårlig.
  
5. Hvordan vil De karakterisere de sakene som ble diskutert på møtene med styret: (Merk av om mulig hvor mye tid som ble brukt på de ulike sakstypene).
  - a) Mer eller mindre diffuse ideer om mulige prosjekter.
  - b) Konkrete prosjektideer.
  - c) Muligheter for finansiering av konkrete prosjekter.
  - d) Organisatoriske spørsmål vedrørende tiltakskontoret.
  - e) Andre forhold.

Utfyllende opplysninger.

6. Hvordan vil De kort beskrive samarbeidet mellom Dem og styret?
  
7. Hvilke inntrykk har De dannet Dem om samarbeidet mellom de enkelte medlemmene av styret: var det f.eks. karakterisert ved konkurranse om prosjekter, eller var det kanskje heller preget av vilje og evne til samarbeid?

Fylkets Utbyggingsavdeling var en sentral instans for utforming og iverksetting av fylkespolitikernes vedtak om oppretting av interkommunale tiltakskontorer. Avdelingen var også påtenkt en sentral oppgave i forhold til kontorene mht. veiledning og oppfølging av prosjekter. De følgende spørsmål er knyttet til forholdet mellom Utbyggingsavdelingen og kontorene:

8. Hvor hyppig tok ansatte i Utbyggingsavdelingen kontakt med Dem, evt. hvem tok kontakt med Dem - og på hvilken måte? (Telefon, besøk etc.)



9. Hvor hyppig og på hvilken måte tok De kontakt med ansatte i Utbyggingsavdelingen? Hvem tok De kontakt med i avdelingen?
10. I hvilke saker hadde De kontakt med ansatte i Utbyggingsavdelingen - og med hvem?
11. Hvor ofte tok De kontakt med Utbyggingsavdelingen ut fra følgende årsaker?
- a) For å få behandlet konkrete prosjektsøknader.
  - b) For å få vurdert prosjektideer.
  - c) For å hente generell informasjon om støtteordninger o.l.
  - d) Evt. andre grunner til at kontakt ble tatt.

Evt. utfyllende opplysninger.

12. Hvordan vurderer De Deres egen kjennskap til Utbyggingsavdelingens organisasjon, saksbehandlingsrutiner, støtteordninger som forvaltes der - o.l.?

Meget god

God

Nokså god

Dårlig

(Om mulig, utdyp svaret, f.eks. i hvilken grad kjente De til Utbyggingsavdelingens organisasjon da De tiltrådte jobben og/eller fikk innsikt i denne gjennom jobben).

13. Hvor viktig vurderer De betydningen av Utbyggingsavdelingen som samhandlingspartner i forhold til andre instanser på fylkesnivået når det gjelder å få til et vellykket tiltaksarbeid?

14. Hva mener De kunne vært gjort for å bedre kontakten mellom Utbyggingsavdelingen og kontorene?

Nedenfor finner De tre utsagn som hver for seg eller i kombinasjon ofte er blitt framsatt som forklaringer på hvorfor de interkommunale kontorene ble nedlagt. Forsøk å prioritere mellom forklaringene ut fra hva De mener er riktig:

- A) "Kontorene ble nedlagt fordi samarbeidet mellom de enkelte kommunene sviktet. Det oppsto en konkurransesituasjon mellom kommunene om gode prosjekter - noe som rev grunnlaget vekk for effektiv tiltaksarbeid".
- B) "Kontorene ble nedlagt fordi Utbyggingsavdelingen i fylket sviktet sin rolle som sentral faginstans mht. veiledning og oppfølging av prosjektene. Dette førte til at kontorene ble "hengende i løse lufta" og ikke fikk den koplingen til eksisterende administrative organ som var nødvendig".
- C) "Kontorene ble nedlagt fordi det rett og slett er umulig å drive tiltaksarbeid i dag - f.eks. ut fra det at markedene er mettet, at bedriftene uansatt helst ønsker å etablere seg i sentrale strøk, osv."

Evt. utfyllende opplysninger.

SPØRRESKJEMA KOMMUNALE TILTAKSKONSULENTER

DEL 1.

Navn på kommune .....

Dato for tiltredelse i stillingen .....

1. Gi en oversikt over de prosjekter De har arbeidet med i Deres tid som tiltakskonsulent.
  
2. Merk av for hvert prosjekt fra hvem initiativet kom ut fra følgende klassifisering.
  - a) Fra Dem selv.
  - b) Fra lokal bedrift.
  - c) Fra utenomlokal bedrift.
  - d) Fra privatpersoner.
  - e) Fra politikere.
  - f) Fra kommuneadministrasjonen.
    - f.1) Sentraladministrasjonen.
    - f.2) Etatene.
  - g) Fra andre.

DEL 2. - INTENSIV REGISTRERING \*\*)

DAGAKTIVITETER:

	Man.	Tirs.	Ons.	Tors.	Fred.	Lørd.
Rutinemessig kontorarbeid *						
Lesing av dokumenter *						
Analyse- og utredningsarbeid *						
Skriving av brev/notater *						
Interne samtaler						
Mottatt besøk utenfra						
Telefoner						
Reiser						
Møter andre steder						
Fravær, avspasering, ferie						
Sum timer						

\* Om mulig, spesifiser innholdet på eget ark (vedlagt).

Spesifiseringer \*

Lesing av dokumenter	
Analyse og utredningsarbeid	
Skrivning av brev/notater	
Rutinemessig kontorarbeid	

\* Konsulentene fikk et slikt skjema å fylle ut pr. dag i registreringstiden. (Avstanden her innkortet.)

\*\*) Et lignende skjema er tidligere brukt av MIBR i forbindelse med kontaktundersøkelsen i offentlig forvaltning 1977.

REGISTRERINGSSKJEMA - FYLKESKOORDINATOREN

KONTAKTSKJEMA

Dato	KONTAKT-PARTNER	TELEFON-KONTAKT			PERSONKONTAKT				SAK	HENSIKT	
	Navn på organ, etat, kommune, bedrift, person (evt. stillingsbetegn.)	ble oppringt	ringte selv	samtalens varighet	mottok besøk	oppførte vedkommende	annet møtested	tot. antall pers. tilstede	møtets/samtalens varighet	Hvilke saker ble drøftet? (Så kort som mulig).	Innhente informasjon, gi råd, presentere en sak, oppklare problemer, følge opp saksbeh. etc.
		x	x	min.	x	x	x	ant.	min.		

DAGSAKTIVITETER

	Man.	Tirs.	Ons.	Tors.	Fred.	Lør.
Rutinemessig kontorarbeid *						
Lesing av dokumenter *						
Analyse- og utredningsarbeid *						
Skriving av brev/notater *						
Interne samtaler						
Mottatt besøk utenfra						
Telefoner						
Reiser						
Møter andre steder						
Fravær, avspasering, ferie						
Sum timer						

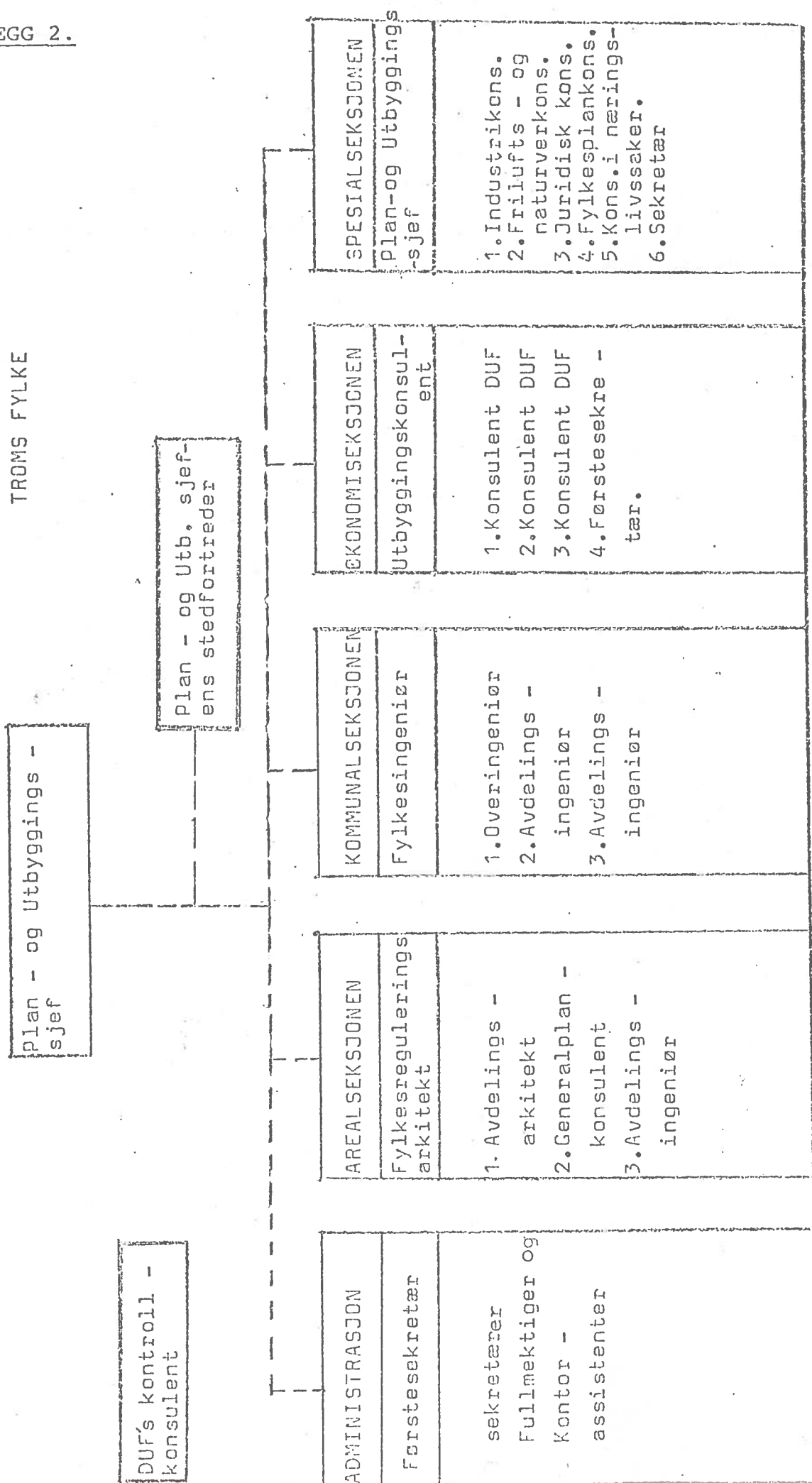
\* Om mulig, spesifiser innholdet på eget ark (vedlagt)

Spesifiseringer (fra s. 159.)

Lesing av dokumenter	
Analyse og utredningsarbeid	
Skriving av brev/notater	
Rutinemessig kontorarbeid	

VEDLEGG 2.

Figur 1:  
 UTFBYGGINGSAVDELINGEN  
 TROMS FYLKE



VEDLEGG 3.

Figur 2:

SEKSJONENES ARBEIDSOMRÅDER

AREALSEKSJONEN	KOMMUNALSEKSJONEN	ØKONOMISEKSJONEN	SPECIALSEKSJONEN
<ul style="list-style-type: none"> <li>-reguleringsplaner</li> <li>-generalplaner</li> <li>-strandplansaker</li> <li>-dispensasjonsaker.</li> <li>-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-låne - og tilskottsordninger</li> <li>-forurensingstil - synet</li> <li>-ekspropriasjon</li> <li>-renovasjonsplan - legging</li> <li>-saksbehandling vedr. bruk av vannressurser.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-DUF - saker</li> <li>-etableringslov - saker</li> <li>-flyttesaker</li> <li>-transportstøtte</li> <li>-butikkstøtte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-friluftssaker</li> <li>-naturvern saker</li> <li>-bygningslovsaker</li> <li>-fylkesplansaker</li> <li>-næringsutvalg - saker</li> <li>-samferdselssaker</li> <li>-konesjonssaker</li> <li>-byggestatistikk</li> </ul>



VEDLEGG 4.

4A: De typiske kontrolloppgavene i kommunalseksjonen er knyttet til følgende saksområder: 1) Forurensingstilsynssaker, 2) Utslippssaker 3) Avfallssaker 4) Planlegging/kontroll i forbindelse med kommunale renovasjonsordninger - herunder godkjenning/kontroll med kommunale renovasjonsavgifter 5) Generell kontroll med kommunalavgifter 6) Generell kontroll med planer innenfor kommunalteknikk 7) Kontroll med kommunaltekniske anlegg i forbindelse med godkjenning av kommunale arealutnyttelsesplaner.

Her som ellers vil det være litt vanskelig å avgjøre nøyaktig hva som er kontrolloppgaver og hva som er rådgiving/bistand. De ansatte vil selvfølgelig gi råd om hvordan kommunene best kan oppfylle lovens forskrifter. Dette kan imidlertid sees på som en form for indirekte kontroll hvor det bare er snakk om avvikskorrigerende i forhold til lovverket på et tidlig stadium i planprosessen. Veiledning vil i de fleste tilfeller innebære at seksjonen responderer på allerede igangsatte kommunale prosjekter. Initiativ til kommunale utbyggingsprosjekter kommer i svært sjelden grad fra seksjonen.

4B: Økonomiske fordelinger - kommunalseksjonen: I kommunalseksjonen behandles søknader om midler over Statsbudsjettets Kap. 575.60 (grunnlagsinvesterings- og sentrumsmidler), Kap. 1448 (midler til oppryddingstiltak i forb. med utbyggingsprosjekter), Kap.1462 (refusjonsmidler til fylkeskommune i forb. med Fylkesmannens leing av arbeidskraft), og Kap.1463 (tilskott til planlegging av grunnutnytting). Saksbehandling/innstillinger i forbindelse med disse midlene er med på å gjøre kommunalseksjonen til en meget viktig samhandlingspartner for kommunene.

4C: De enkelte stillinger med tillagte arbeidsoppgaver i spesialseksjonen:

Industrikonsulent fungerer som et bindeledd mellom fylkeskommunale beslutningsorgan og bedrifter i større industrisaker

og foretar dessuten konkret bedriftsrådgiving.<sup>1)</sup>

Friluft- og naturvernkonsulent behandler saker som kommer inn under Naturvernloven av 1970, og da for det meste uttalelser til inngrepssaker og forberedelse og gjennomføring av fredingssaker. Det innebærer en vektlegging på typiske kontrollfunksjoner.

Konsulent i næringslivssaker har sin hovedoppgave som sekretær for Næringsutvalget. Arbeidet består i stor grad av utarbeiding av næringspolitiske utredninger og oversikter.

Fylkesplankonsulent er også plassert i spesialseksjonen. Stillingen er også tillagt oppgaven som plan- og utbyggings sjefens stedfortreder. I forbindelse med fylkesplanarbeidet har fylkesplankonsulenten hatt en samordnende funksjon internt i Utbyggingsavdelingen mht. innhenting av uttalelser og sammensying av utkast til en ferdig plan.

På organisasjonskartet er ført opp en stilling som sekretær i spesialseksjonen. Stillingen er tillagt registrerings- og kontrollarbeid i forbindelse med byggeaktiviteten i fylket.

Stillingen er fylkeskommunal, men brukerne av det materiale som samles inn er først og fremst Boligavdelingen i KAD og SSB.

Stillingen som juridisk konsulent er opprettet for å dekke behovet for juridisk ekspertise i de øvrige seksjonene og da særlig i arealseksjonen. Stillingen er pr. dato ubesatt.

4D: Oversikt over klassifisering - kontroll, kunnskapsleveranse og økonomiske fordelinger:

KONTROLL: 1) Faglig-juridisk kontroll av oversiktsplaner, teknisk innretninger, økonomiske investeringer, 2) dispensasjoner og

KUNNSKAPSLEVERANSE: 1) Tekniske konsulentoppdrag, 2) kommunale boligprogram, 3) statistiske/økonomiske analyser, 4) Informasjon/reettleiing, 5) sekretariatsfunksjoner, 6) konferanser, komitemøter, 7) andre utredninger, 8) fylkesplanarbeid.

ØKONOMISKE FORDELINGER: 1) Økonomisk støtte/grunnkjøpsobligasjoner, 2) søknader til DUF, 3) andre former for økonomiske fordelinger.

1) Mitt materiale i spørreundersøkelsen omfatter bare fem ansatte i Spesialseksjonen. Stillingen som Juridisk konsulent var som sagt ikke besatt da undersøkelsen ble tatt opp. Tiltakskonsulentstillingen vil selvfølgelig få bred behandling i senere kapitler.

VEDLEGG 5.

Tabell 2.3. Ansattes vurdering av nødvendighet av kontakt over seksjonsgrensene i saksbehandlingen. Utbyggingsavdelingen i Troms: Absolutte tall.

Seksjon					
Kategori	Arealsek.	Kommunalsek.	Øk.sek.	Spesialsek.	Sum
Meget nødvendig	2	2	0	2	6
Ganske nødvendig	2	2	1	3	8
Lite nødvendig	0	0	4	1	5
Sum	4	4	5	6	19

Kilde: Eget materiale.

Tabell 2.4. Vurdering av hyppighet i kontakttaking over seksjonsgrensene. Ansatte i Utbyggingsavdelingen i Troms. Absolutte tall.

Seksjon					
Kategori	Arealsk.	Kommunalsek.	Øk.sek.	Spesialsek.	Sum
Meget hyppig <sup>1)</sup>	0	0	0	4	4
Ganske hyppig	2	3	1	1	7
Sjelden	2	1	4	1	8
Sum	4	4	5	6	19

Kilde: Eget materiale.

1) Meget hyppig=daglig. Ganske hyppig=ukentlig. Sjelden= < ukentlig.

Tabell 2.5. De ansattes vurdering av hyppighet i overordnetes innføring i saksbehandling i Utbyggingsavdelingen i Troms fylke. Absolutte tall.

Seksjon					
Hyppighet	Arealsek.	Kommunalsek.	Øk.sek.	Spesialsek.	Sum
Ofte	0	0	0	0	0
Av og til	1	1	3	0	5
Svært sjelden	3	3	2	6	14
				Sum	19

Kilde: Eget materiale.

VEDLEGG 6.

To stillinger i Spesialseksjonen - og deres organisering av kontakt med klienter utenfor Utbyggingsavdelingen.

Friluft- og naturvernkonsulent har utpregete kontrollopp-gaver i forbindelse med ulike former for inngrep i naturen. I de fleste fredningssaker tar konsulent initiativ overfor kommunene med henstilling om fredning av områder. Dette kan imidlertid ikke uten videre sees på som en hjelpesfunksjon fordi fredning ofte støter an mot kommunale og private nærings-interesser - og da særlig innenfor jordbruket. Likevel har relasjonen i enkelte tilfeller et terapeutisk aspekt, som f.eks. når konsulent skriver kapitlet i generalplanen som går på naturvern/friluftsliv. Dette har skjedd i en del tilfeller, særlig i forbindelse med ressursvake kommuners planlegging.

Industrikonsulentstillingen ble opprettet som følge av St.meld. nr. 22 1977: "Om små- og mellomstore bedrifter..." og er forholdsvis løst utformet gjennom instruks, og konsulent er heller ikke tillagt utpregete saksbehandlingsoppgaver. Det er intet lovverk som foreskriver hvem med eller hvor hyppig det skal tas kontakt - ei heller hva innholdet i kontakten skal være. Konsulent følger en praksis med stor grad av oppsøking av/kontakt med bedriftene i fylket. På denne måten har stillingen en litt spesiell status i et ellers reaktivt, saksbehandlende system.

VEDLEGG 7.

Tabell 3.1. Fordeling av saker på initiativkilder - Interkommunale tiltakskontorer. Absolutte tall og relative tall.

---

Fordeling

<u>Kilder</u>	<u>n</u>	<u>%</u>
Lokal bedrift	7	14.9
Utenomlokal bedrift	2	4.2
Privatpersoner	33	70.2
Lokalpolitikere/ansatte i kommuneadministrasjonen	5	10.7
Utbyggingsavdelingen	0	0
Sum	47	100.0

---

Kilde: Eget materiale.

Tabell 3.2. Tiltakskonsulentenes saksmengde fordelt på saks-typer. Absolutte og relative tall.

---

Fordeling

<u>Kilder</u>	<u>n</u>	<u>%</u>
Nyetableringer	51	74.0
Knoppskyttinger/omlokaliseringer	4	5.7
Lokale utvidelser	12	17.4
Kommunale utbyggingsprosjekt	2	2.9
Sum	69	100.0

---

Kilde: Eget materiale.

Tabell 3.3. Tiltakskonsulentenes totale antall initiativ til kontakt med Utbyggingsavdelingen fordelt på ulike hensikter med kontakten. Absolutte og relative tall.

Fordeling		
Hensikt	n	%
For å få behandlet konkrete prosjektsøknader	23	48.0
For å få vurdert prosjekt-ideer	10	20.8
For å innhente generell informasjon om støtteordninger osv.	12	25.0
Evt. andre grunner til at kontakt ble tatt	3	6.2
Sum	48	100.0

Kilde: Eget materiale.

VEDLEGG 8.

De enkelte kommunenes reaksjon på US's forslag.

De fleste kommunene behandlet saken like etter at de hadde mottatt brevet fra avdelingen. Vi skal her kort beskrive hvordan denne prosessen forløp i de enkelte kommunene. Dette er interessant for oss bl.a. fordi vi her står overfor en kritisk fase i implementeringen. Situasjonen var definert som lokal autonomi mht. beslutning om anvendelse av stillingen. Den innebar en potensiell mulighet for en ukontrollert aktiviserings- og defineringsprosess i kommunestyremøtene. Avdelingen kunne således få problemer med å fastholde sin problem- og løsningsdefinisjon.

Dyrøy

I innstillingen fra administrasjonen til Formannskapet heter det:

"Adm. har ingen merknader til Ubyggingsavdelingens forslag til anvendelse av stillingen, og har heller ingen innvendinger til ansettelsesprosedyren".

Formannskapet vedtok denne innstillingen 24.september 1979 uten merknader. Innstillingen ble vedtatt av Kommunestyret den 28.september - også der uten innsigelser eller debatt.

Bjarkøy: Formannskapet vedtok følgende den 21.september 1979:

"Bjarkøy kommune vedtar at stillingen underlegges Ordføreren, og konsulenten blir hans nærmeste medarbeider. Det vesentligste av tiltakskonsulentens arbeid blir som skissert i avdelingens brev av 10/9-1979".

Formannskapets innstilling ble enstemmig vedtatt uten debatt av Kommunestyret den 2.oktober 1979.

Kåfjord: Kommunestyret sluttet seg i septembermøtet til Utbyggingsavdelingens forslag uten endringer og uten debatt.

Kvænangen: I denne kommunen la kontorsjefen i sin innstilling (avgitt 13.sep. 79) opp til en annen bruk av stillingen enn som foreslått av avdelingen. Han tenkte seg tre alternativer: a) Etter avdelingens forslag. b) Kanalisering av tilskott til dekning av kostnadene for teknisk planlegger. Argumentet for



dette var at kommunen lå etter mht. klargjøring av arealer og tekniske anlegg som veg, vann og kloakk. c) Dekning av kostnader til teknisk planlegger samt skogreisningsleder/utmarksteknikerstilling i kommunen.

Kontorsjefen prioriterte selv pkt. b i sin innstilling. Formannskapetets flertall tilrådte Kontorsjefens alternativ c). I kommunestyremøte den 8.oktober 1979 satte Arbeiderpartiets gruppe fram følgende forslag som ble vedtatt med 13 mot 4 stemmer:

"Det opprettes stilling som nærings- og tiltakskonsulent. Stillingen tillegges saksbehandling, rådgiving, tilrettelegging og oppfølging av saker av tiltaks- og næringsmessig art".

Torsken: Som tidligere nevnt hadde Utbyggingsavdelingen selv foreslått at stillingen her burde anvendes til ansattelse av Teknisk sjef innenfor teknisk etat. Tilbudet om stilling ble koplet på en intern debatt som hadde pågått siden 1977 mellom sentraladministrasjonen og teknisk etat. Bakgrunnen for denne debatten var stridigheter om etatens kapasitet og kompetanse.<sup>1)</sup> Kommuneingeniøren ønsket ikke oppretting av stilling som teknisk sjef, bl.a. fordi han så på dette som en form for mistillit til seg selv - og sin faglige vurdering av hva som trengtes mest, nemlig en avdelingsingeniør. Imidlertid vedtok Kommunestyret likevel å bruke tilskottet til teknisk sjef i møte den 19.desember 1979.

Gratangen: I oktober 1979 vedtok Formannskapet å si ja til tilbudet. Men samtidig ba man om å få utsette iverksettingen til kommunens nye administrasjonsbygg var ferdig til innflytting. I januar 1980 vedtok så Formannskapet - i tråd med Utbyggingsavdelingens innstilling - å gå inn for oppretting av stilling som tiltakskonsulent/saksbehandler i sentraladministrasjonen,

---

1) I korthet var historien følgende: Ordfører/administrasjon kritiserte teknisk etat for mangelfull utføring av tekniske tjenester, mens etatens folk mente dette ikke hadde å gjøre med de to ansattes kompetanse, men med deres kapasitet til å få utført en stadig voksende saksmengde.

samtidig som at man i vedtaks form understreket at stillingen burde være besatt og tiltrådt før oktober 1980.

I kommunestyremøte i februar 1980 ble det imidlertid kastet inn "garbage": møtet vedtok å sende saken tilbake til Formannskapet for å innhente uttalelser fra teknisk etat. Dette hadde sammenheng med at tilskottet i samme møte ble foreslått brukt til opprettelse av stilling som teknisk sjef - samtidig som en plan for reorganisering av teknisk etat var blitt lagt fram. Dette fikk Formannen i Tiltaks- og Kommunikasjonsnemnda til å aktivisere seg. Han skrev et brev til den da nytilsatte Fylkeskoordinatoren og ba om hans vurdering. Det framgår av brevet at Formannen ønsket tilsatt tiltakskonsulent/saksbehandler i sentraladministrasjonen, slik som avdelingen hadde foreslått.

Fylkeskoordinatoren svarte i brev av 20.februar 1980 at man i avdelingen helst så at stillingen ble benyttet i sentraladministrasjonen, slik man tidligere hadde tilrådd. I Kommunestyrets mars-møte 1980 ble brevet tatt til etterretning - og uten særlig debatt ble det vedtatt å bruke stillingen etter avdelingens tilråding.

VEDLEGG 9.

Nærmere om innholdet i koordinatorens registrerte oppgaver:

"Rutinemessig kontorarbeid": Dette omfatter for det meste gjennomgåelse av dagens postliste. Dette er et informasjonssystem som er organisert slik at en oversikt over alle innkomne brev sirkuleres i avdelingen. De som ønsker det, kan så gå på arkivet i avdelingen og sette seg inn i de brev/dokumenter man har interesse i. Dette er det eneste formelle informasjonssystemet som alle i avdelingen har tilgang på. Det innebærer derfor en mulighet til å holde seg noenlunde informert om hva som skjer i seksjonene med referanse til de seks svakeste. Det at Koordinatoren må benytte denne ordningen avspeiler også det faktum at det ikke er blitt organisert noen formell ordning hvor Koordinatoren blir automatisk informert og trukket inn i saker som gjelder de seks svakeste kommunene.

Lesing av dokumenter: Det meste av tiden som er brukt her er gått med til tilegnelse av generell informasjon om utbyggingspolitikk (Tidsskrifter, Offentlige utredninger eks. Planleggingsloven osv.). For vårt formål er det viktig å merke seg at det her ikke er snakk om å sette seg inn i saker som kommer fra seksjonene eller som skal forberedes og sendes til seksjonene. Under denne kategorien skjuler det seg altså ingen samordningsoppgaver internt i avdelingen i registreringsperioden.

Analyse- og utredningsarbeid: Hele 38% av den registrerte arbeidstiden går med til denne type oppgaver. Innholdet i denne kategorien i registreringstiden var i første rekke oppgaver knyttet til det pedagogiske opplegget for tiltakskonsulentene - samt utarbeidelse og ajourføring av instruksen for disse. Heller ikke her skjuler det seg oppgaver som har å gjøre med intern samordning i avdelingen av policy overfor de seks svake.

VEDLEGG 10.

Tabell 5.2. De kommunale tiltakskonsulentenes saksmengde i utbyggings- og næringssaker fordelt på sakstyper. Absolutte og relative tall.

Fordeling		
<u>Sakstype</u>	<u>n</u>	<u>%</u>
Nyetableringer/private med prosjekter	27	42.8
Knoppskyting/omlokaliseringer	10	15.9
Lokale bedrifters utvidelse/konkurer	11	17.5
Kommunale utbyggingsprosjekter	15	23.8
<u>Sum</u>	<u>63</u>	<u>100.0</u>

Kilde: Eget materiale.

LITTERATUR.

- Allison, Graham (1969): "Conceptual models and the Cuban missile crisis". Am. Political Science Review, Vol. LXIII No. 3.
- Aune, Leif: Intervju i "Norges Industri" nr. 13 1981.
- Bachrach, P. og Baratz, M.S. (1970): "Power and Poverty: Theory and practice". Oxford University Press. London.
- Baldersheim, H.: "Klientar og handlemåtar i regionalplanlegginga". TFS nr. 4/1972.
- Boe, Erik (1979): "Distriktenes Utbyggingsfond", Tanum - Oslo.
- Cobb, Ross og Ross (1976): "Agenda Building as a comparative political process". American Political Science Review 70.
- Cohen, March og Olsen (1976): "People, Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance". Artikkel i "Ambiguity and Choice in Organizations". Universitetsforlaget.
- Crozier, M. (1964): "The Bureaucratic phenomenon". University of Chicago Press.
- Cyert, R. og March, J. (1963): "A behavioral theory of the firm" Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Daft, R. og Becker, S. (1978): "Innovation in Organizations". Elsevier - New York.
- Dahl og Lindblom (1976): "Politics, Economics and Welfare". University of Chicago Press.
- Egeberg, Morten (1978): "Institusjonell pluralisme som interesseartikulerende system." Tidsskrift for Samfunnsforskning, bind 19.
- Egeberg, Morten (1981): "Stat og organisasjoner". (Maktutredningen). Universitetsforlaget.
- Feldman, M. og March, J. (1981): "Information in Organizations as Signal and Symbol", i Administrative Science Quarterly, 26 - (171-186).
- Friedman (1976): "Retracking America. A Theory of transactive planning." Anchor Books, New York.

- Friedman og Weaver (1979): "Territory and function. The evolution of Regional Planning". Edvard Arnold, London.
- Friedrich, C. (1937): "Constitutional government and politics". New York - Harper.
- Gaus og Wolcott (1940): "Public Administration and the United States Department of Agriculture". Chicago Univ. Press. Sitert i March og Simon: "Organizations" - John Wiley, 1958.
- Gjærum m.fl. (1980): "Omstilling i industrien". Forprosjektrapport, IØI, Bergen.
- Gross, Giacquinta, Bernstein (1971): "Implementing organizational innovations". Harper International Eds. New York.
- Grumm, J. (1975): "The analysis of policy impact". I Nelson/Polsby: Handbook of political Science, Vol. 6.
- Gunsteren, Herman Van (1976): "The quest for control". John Wiley and Sons, New York.
- Hage og Aiken (1967): "Program change and organizational properties" American Journal of Sociology Vol. 72 no. 5 (Mars 1967), Sitert av Hall R. i "Organizations, structure and process (1974). Prentice Hall.
- Hage og Aiken (1970): "Social change in complex organizations", New York, Random House.
- Hernes, Gudmund: "Læring ved gjøring", i TFS 6/1980.
- Jensen, Synnøve (1981): Upublisert hovedoppgave, Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Kaufmann, H. (1973): "Administrative feedback-monitoring Subordinates Behavior". Brookings Institutions- Washington D.C.
- Kaufmann, H. (1979): "The limits of Organizational change". University of Alabama Press.
- Kaufmann, H. (1976): "Are Government organizations immortal?" Brookings Institutions - Washington D.C.
- Kissinger, H. (1979): "Memoarer. De første årene i Det Hvite Hus". Cappelen.
- Kristensen, Ole P. (1981): "Profesjonalisering og offentlig styring". Sosiologi idag, no. 1.

- Larsen, Helge O. (1979): "Kommunalpolitikk og tiltaksorganisasjon". Hovedfagsoppgave - Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Larsen, T. og Røvik K.A. (1978): "Utviklingselskaper som distriktspolitisk strategi". Publikasjon nr. 4 - "Kommunalpolitikk og næringsutvikling", Universitetet i Tromsø.
- Larsen, T. (1981): Upublisert hovedoppgave. Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Leemans, A. (1976): "A conceptual framework for the study of reform of central government" (63-98). Haag, Martinus Nijhoff.
- Levine, C. (1978): "Organizational Decline and cutback management" i Public Administration Review 38 (316-325).
- Lægreid, P. og Olsen, J.P. (1978): "Byråkrati og beslutninger". Universitetsforlaget - Bergen.
- March, J. (1980): "Footnotes to organizational change". Artikkel til 1980 National Assembly for "The National Center for higher education management systems". Denver.
- March, J. (1981): "Decisions in organizations and theories of choice", i Van der Ven og Joyce: "Assessing organizational design and performance". Wiley - New York.
- March og Olsen, J.P. (1976): "Organizational learning and the ambiguity of the past" i "Ambiguity and Choice":op.cit.
- March og Simon, H. (1958): "Organizations". New York - Wiley.
- Meyer, M. (1975): "Organizational Domains" i American Sociological Review, Vol. 40 (599-615).
- Mydske, P.K. (1974): "Den historiske bakgrunn for fysisk/økonomisk planlegging i Norge". Institutt for samfunnsforskning - Oslo.
- Mydske, P.K. (1979): "Planlegging og forvaltning: makt og avmakt i den regionale forvaltning". NIBR - Rapport nr. 45.
- Myhren, (1977): "Om måling av offentlige tiltaks konsekvenser". Politico, no. 28 - 77.
- Mæhlen, K.M. (1978): Upublisert notat om bakgrunnen for oppretting av Interkommunale tiltakskontor i Troms. Institutt for samfunnsvitenskap. Universitetet i Tromsø.

- Nelson, R. og Yates, D. (1978): "Introduction" i "Innovation and implementation in Public administration". Lexington Book, Massachusetts.
- Olsen, J.A. (1981): "Knoppskyting og distriktspolitikk". Rapport på prosjektet "Virkninger av distriktspolitiske virkemidler". Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Olsen, J.P. (1976): "Choice in an organized anarchy". Artikkel i "Ambiguity and Choice" op.cit. Universitetsforlaget.
- Olsen, J.P. (1978): "Folkestyre, byråkrati og korporativisme" i "Politisk organisering" Universitetsforlaget.
- Olsen, J.P. og Wagtskjold, B. (1979): "Organisering av læringshorisonter". Avdeling for offentlig administrasjon- og organisasjonskunnskap, Bergen.
- Reiersen m.fl. (1982): Sluttrapport på prosjektet "Virkninger av distriktspolitiske virkemidler". Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Robinson og Majak (1967): "The theory of Decision-Making" i Charlesworth (ed): "Contemporary Political analysis". Free Press.
- Rogers, Everett (1973): "Social structure and social change" i Zaltman ed: "Processes and Phenomena of social change". Wiley - New York.
- Roness, P. (1979): "Reorganisering av departementer, eit politisk styringsmiddel"? Universitetsforlaget.
- Røvik, K.A. (1980): "Administrativ kapasitet og problem-pågang" i Sosiologi idag 2/1980.
- Schaffer og Huang (1975): "Distribution and the theory of access. Development and change". Vol. 6, no. 2.
- Schattschneider, E.E. (1960): "The semisovereign people". The Dryden Press - I-linois.
- Seidman, H. (1970): "Politics, Position and Power", New York, Oxford University Press. Sitert av Roness i "Reorganisering av Departementer, eit politisk styringsmiddel"? Universitetsforlaget, 1978.
- Sharkansky, Ira (1970): "The routines of politics". Van Nostrand Reinhold Company - New York.



- Strand, (1979): "Administrative betingelser for regional planlegging - erkjennelse av et problem" i "Lokalmakt og Sentralstyring", Universitetsforlaget.
- Thompson, J.D. (1973): "Hur organisationer fungerer", Prisma forlag- Stockholm.
- Thompson, Victor (1969): "Bureaucrazy and innovation", University of Alabama Press.
- Waagø, Sigmund (1979): "Start of utvikling av småforetak i Norge". R-24. Institutt for Industriell økonomi og administrasjon. NTH.
- Watson, Goodwin (1973): "Resistance to change" i Zaltman (ed): "Processes and Phenomena of social change". New York.
- Weiner, S. (1976): "Participation, Deadlines and Choice" i "Ambiguity and choice in organizations". Universitetsforlaget- Oslo.
- Wilson, J.Q (1973): "Political organizations". Basic Books, New York.
- White, Orion (1969): "The dialectical organization, an alternative to bureaucracy". Public administration Review - (s. 32-43).
- Zaltman, Duncan, Holbek (1973): "Innovations and organizations". John Wiley and Sons - New York.
- Aarsæther, Nils (1980): "Frå lokal-korporativisme til Kommunalisme" i Sosiologi idag, no. 2.