

Ove sendes UB dato 15.2.94

Kan/kan ikke utlånas.

Arvid Nilsen  
Eksamensinspektør

# "LOOK TO LURØY"

En studie av et konsulentdrevet reformprosjekt i en kommune



Av

Trine Løvold Syversen

Universitetet i Tromsø

1993

# LOOK TO LURØY

En studie av et konsulentdrevet reformprosjekt i en kommune

Av Trine Løvold Syversen

---

Hovedfagsoppgave i Offentlig politikk og administrasjon, Institutt  
for Samfunnsvitenskap, ved Universitetet i Tromsø, høst 1993.

## FORORD

Denne oppgaven handler om en liten kystkommune på Helgelandskysten, som forsøker "å snu på flisa" ved å engasjere et privat konsulentfirma innen organisasjons- og lederutviklingsbransjen. Valget av empirisk nedslagsfelt hadde sin bakgrunn i at de i kommunen "visstnok hadde god kjennskap til bruk av konsulenter." Valget har jeg ikke angra på. Ved siden av at kommunen utgjorde et faglig interessant tilfelle, så var det en stor opplevelse for ei innlandjente fra Hamar å komme til Nordlandsperlen Lurøy. Det er imidlertid ikke bare idylliske øyer, fjell og hav som gjorde feltarbeidet til en opplevelse. Den vennlighet, interesse og tillit som informantene møtte meg med, bidro på sin måte til å gjøre oppholdet i øykommunen til noe spesielt. Tusen takk til alle informanter både i og utenfor kommunen.

Mesteparten av hovedfagstida har jeg allikevel tilbrakt ved Universitetet i Tromsø. Disse "hjemmeperiodene" har gitt meg muligheter til en faglig fordypning, som stadig har åpnet nye dører til innsikt og forståelse. Dette takker jeg alle de ansatte og medstudenter ved faggruppa for Offentlig politikk og administrasjon for. Spesielt vil jeg takke veileder Kjell Arne Røvik for dyktig, inspirerende og utrettelig innsats til min fordel.

Takk for følge til Inger Janne og Grete, og takk til Ingar for tålmodighet og "godt stell."

Trine Løvold Syversen,

Harstad, 07.12.93.

## INNHALDFORTEGNELSE.

Forord

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	side 1
1.1.Effektivisering i offentlig sektor ved hjelp av konsulenter	side 1
1.2.Hvorfor studere konsulentfirmaers rolle, funksjon og bidrag i offentlig forvaltning?	side 3
1.3.Hva er egentlig "konsulenter" og hva er "organisasjonutvikling?"	side 4
1.4.Geografi, næring og politikk i Lurøy kommune	side 5
1.5.Oppgavens disposisjon	side 7
2. Teoretisk tilnærming	side 9
2.1.To perspektiver på organisasjoner og organisasjonsendring	side 9
2.2.Et instrumentelt perspektiv på organisasjoner og organisasjonsendring	side 9
2.3.Er institusjonelt perspektiv på organisasjoner og organisasjonsendring	side 16
3. Metodekommentarer	side 33
3.1.En kvalitativ tilnærming	side 33
3.2.Den praktiske siden av saken	side 34
3.3.Om den følgende framstillingen	side 36
4. Presentasjon av data:	
Initiativfasen - beveggrunner for igangsettelse av OU-projekt	side 37
4.1.Økonomiske vanskeligheter og et internt endringsbehov? Lurøy og det nye inntektssystemet	side 37
4.2.OU - et resultat av krav og signaler fra eksterne aktører?	side 40
4.3.Rådmannen som OU-entreprenør i en kommune med et "diffust" forandringsbehov	side 49
4.4.Et problembasert utgangspunkt, men et motebasert valg av løsning	side 50
5. Presentasjon av data: Organisering av OU-prosessen og konsulentfirmaets arbeidsmåte	side 53
5.1.Innledning	side 53
5.2.Organisering av OU-projektet: Mandat og rollefordeling	side 53
5.3.OU-firmaets arbeidsmåte:	
Klientkunnskap, "diagnose" og endringsstrategi	side 57
5.4.Oppsummering om OU-prosessen: Problemer på jakt etter løsninger eller	

løsninger på jakt etter problemer?

side 74

6. Presentasjon av data: Virkninger av OU-prosessen

side 78

6.1. Innledning

side 78

6.2. Organisasjonsinterne virkninger av ikke-substansiell karakter

side 81

6.3. Organisasjonsinterne virkninger av substansiell karakter

side 101

6.4. Organisasjonseksterne virkninger av OU

side 120

6.5. Sammenfatning

side 132

7. "Look to Lurøy" - oppsummering og konklusjoner

side 133

## 1. Innledning.

### 1.1 Effektivisering i offentlig sektor ved hjelp av konsulenter.

Størrelsen på de offentlige utgifter er et stadig tilbakevendende stridsspørsmål i det politiske liv. Endrede samfunnsøkonomiske betingelser fra midten av 1970 tallet, og en oppblomstring av nyliberalistisk tankegods på 1980 tallet bidro imidlertid til en uvant samstemmighet fra ulike politiske hold, om å redusere de offentlige utgifter. Effektivisering og såkalt modernisering av den offentlige sektor kom på den politiske dagsorden både i Norge og i en rekke andre vest-europeiske land (Kooiman og Elias-sen, 1987). Iløpet av 1980 tallet kom både partiet Høyre og Arbeiderpartiet med egne reformprogrammer for effektivisering av statforvaltningen.<sup>1</sup>

Denne fokuseringen på effektivisering og modernisering av offentlig sektor, i form av organisatoriske reformer, ryddet veien for at en ny yrkesgruppe fikk innpass i den offentlige forvaltning, vel og merke på oppdragsbasis. Den private organisasjons- og ledelsesutviklingskonsulenten, som tradisjonelt hadde hatt sin virksomhet knyttet til bedriftsorganisasjoner i det private næringsliv, fikk nå en ny og betydelig markedsnisje i den offentlige sektor. En undersøkelse viser at pr. 1991 har hele 61,6 % av den samlede konsulentbransjen, som opererer i Norge, hatt oppdrag i offentlig sektor. I samme undersøkelse hevdes det at omfanget av konsulentbruk i den offentlige forvaltning er så omfattende at "den private OU-bransjen må ses på som en av flere kilder til endring i offentlig sektor i 80-90 årene." (Røvik, 1991:58).<sup>2</sup> Det er denne ovenfornevnte endringskilden for den offentlige sektor som er det overgripende temaet for dette arbeidet.

Forbruket av konsulentfirmaer i den offentlige sektor har møtt ulike reaksjoner. Media rapporterer om skyhøye konsulenthonorarer, og om hvordan konsulenter nærmest forfører sine klienter med fiksfakseri og fine ord (f.eks. Strømme Svendsen, Dagbladet 05.02,1993). På den andre siden ser vi, at det altså er en stor etterspørselen etter konsulentenes tjenester. Høy etterspørsel blir gjerne trukket fram som et kvalitetsstempel i seg selv (Stokkeland, Kommunal Rapport /93). Både "tilhengere" og "motstandere" av konsulentbruk uttaler seg ofte unyansert. Det tas ikke høyde for at det finnes kvalitetsmessige forskjeller mellom konsulentfirmaene, ei heller kommenteres de ulike typer oppdrag firmaene stilles ovenfor. Ambisjonene mine med dette arbeidet er følgelig ikke å si noe om konsulentbransjen og

---

<sup>1</sup> Høyre kom med sitt "Moderniseringsprogram" i 1986, mens Arbeiderpartiet kom med sitt "Fornyelsesprogram" i 1987. For nærmere redegjørelse av disse; se I.J.Johansen, 1986.

<sup>2</sup> Forkortelsen OU står for organisasjonsutvikling. En redegjørelse for begrepet finner du lengre fram.

konsulentoppdrag på en generell basis. Jeg vil i det følgende studere en konsulent-klientrelasjon på nært hold. Hensikten med dette arbeidet er å øke vår kunnskap om og forståelse av hva konsulentfirmaers rolle, funksjon og bidrag vis a vis en offentlig klientorganisasjon kan bestå i. Selvom denne undersøkelsen først og fremst sier noe om det konkrete tilfelle som studeres, så vil funnene kunne tjene som utgangspunkt for å forstå slike prosesser og relasjoner i andre klientorganisasjoner. Dette foretagende konkretiseres i tre hovedspørsmål, hvor hvert spørsmål knytter an til en fase i en klientorganisasjon sin OU-prosess.

1. Med utgangspunkt i klientorganisasjonens ståsted spør jeg først; hvilke beveggrunner hadde klientorganisasjonen for å engasjere et privat konsulentfirma? Her er jeg ute etter å få belyst hvilke forhold som trekkes inn av beslutningstagerne både i offisielle uttalelser (aviser, offisielle dokumenter), men også i mere uformelle samtaler (intervjuer). Dette vil gjøre oss i stand til å vurdere hvilken rolle konsulentfirmaet var tiltenkt i konsulent-klientrelasjonen.

2. For det andre spør jeg hvordan selve samhandlingen mellom klient og konsulent foregår. Dette spørsmålet knyttes an til den fasen konsulentfirmaet er til stede i klientorganisasjonen. Dette spørsmålet vil gi oss et innblikk i hvilken rolle firmaet faktisk kom til å spille. Det vil i tillegg gi oss en forståelse av konsulentbidragets omfang og konsulentfirmaets endringskonsept (ideologi, arbeidsmåte). Ved å se på trekk ved samhandlingen vil vi også få en nøkkel til å forstå hvorfor samhandlingen fikk det utfallet, som det faktisk fikk.

3. Til slutt spør jeg etter hvilke effekter, eller virkninger, både på kortere og lengre sikt, som vi evt. kan etterspore etter konsulentoppdraget. Sammenholdt med svarene på de overstående spørsmål, så har vi med dette en god basis for å trekke noen konklusjoner angående hvilken rolle og funksjon firmaet faktisk hadde overfor klientorganisasjonen, og følgelig hva konsulentens bidrag i den offentlige organisasjonen besto i.

Den mest nærliggende forklaring på konsulentens rolle, funksjon og bidrag er at firmaet blir innkalt som en faglig ekspertise, som bidrar til at organisasjonen oppnår noen substansielle forbedringer i sin oppgaveløsende virksomhet. Vi skal imidlertid også undersøke om engasjementet tilfredsstillende andre behov, som går utover organisasjonens rent instrumentelle virksomhet. En slik tilnærming til spørsmålet om konsulentfirmaets rolle, funksjon og bidrag har sin bakgrunn i en forståelse av at forvaltningsorganer ikke bare er instrumentelle, oppgaveløsende enheter, hvor ledelsen stadig er på jakt etter de mest mulig effektive organisasjons- og ledelsesformer. Forvaltningsorganer er også politiske institusjoner, hvor det eksisterer krav om at konflikter og oppgaver skal løses gjennom legitime prosedyrer, som også utad skal inngi tillit og troverdighet. Vi skal se nærmere på de to tilnærmingene i teori-delen.

## 1.2 Hvorfor studere konsulentfirmaers rolle, funksjon og bidrag i offentlig forvaltning?

### -Ny viten om konsulenter og konsulentengasjementer.

Fra tidligere undersøkelser vet vi mye om omfanget av konsulentbruk i den offentlige forvaltning. Vi har også fått innblikk i en del av bransjens karakteristika (Røvik, 1991), og i trekk ved det verdisyn som konsulentfirmaer legger til grunn for sin virksomhet i offentlig forvaltning (Røvik, 1992). Vi vet imidlertid ikke så mye om hvordan klient-kommuner forholder seg til, og påvirkes av de eksterne konsulentenes endringsforsøk, og dette vil bli belyst i denne undersøkelsen.

### -En anvendt nytte vis a vis beslutningstagere i offentlig forvaltning.

Som vi var inne på over knytter det seg mange ulike forestillinger til konsulentfirmaers bidrag til offentlige organisasjoner. I dette arbeidet aspirerer jeg imot å gi et faglig fundert innlegg i en debatt som gjerne beveger seg på ytterpunktene mellom lidenskaplige tilhengere og lidenskaplige motstandere av konsulentbruk i offentlig forvaltning. Ved å klargjøre konsulentfirmaets rolle, funksjon og bidrag i vårt tilfelle av en reformprosess, så kan dette arbeidet være til hjelp for f.eks. kommuneledere, som står i den situasjon at de skal fatte beslutninger om konsulentengasjementer.

### -Undersøkelsen kaster lys over betingelser for planlagte endringer i formelle organisasjoner.

Konsulentfirmaer er en gruppe utøvere av organisasjonskunnskap, som har forholdsvis liten kontakt med de teoretisk innstilte forskningsmiljøer (Røvik, 1991:99). Vi ser altså at det i stor grad er snakk om en frikobling mellom utviklere av generell organisasjonsteori og utøvere av praktisk organisasjonsutvikling (=OU). Ansvaret for denne frikoblingen kan man nok finne i begge "leire."<sup>3</sup> I de statsvitenskaplige forskningsmiljøer har det i de senere år vært knyttet en stor interesse til å utvikle et systematisk, empirisk-basert kunnskapsgrunnlag angående betingelser for endring i formelle organisasjoner, særlig innen offentlig sektor (Christensen, 1985, Egeberg, 1984, 1989). Konsulentbransjen sitter utvilsomt inne med et bredt erfaringsgrunnlag fra OU-oppdrag. I vår streben etter å finne ut hva konsulentenes bidrag i vårt tilfelle besto i, vil vi også berøre forhold som kan kaste lys over betingelser for planmessige endringer i offentlige organisasjoner.

---

<sup>3</sup>I henhold til Røvik, er det imidlertid sannsynlig at private konsulenter ønsker om å knytte merkevarestatus til sine OU-konsepter, fører til at firmaene ønsker å beskytte og tildels hemmeligholde sine endringskonsepter (Røvik, 1991:26).



## -Konsulentfirmaers virksomhet i genuint politiske organisasjoner.

Foretagende vårt er også interessant fordi den berører mere prinsipielle spørsmål i forbindelse med bruk av eksterne konsulenter i politiske organisasjoner. Vi har lett for å betrakte forvaltningsreformer som apolitiske effektiviseringsforsøk. Konsulenten engasjeres som en mål-middelektspert, som skal finne de beste midler for å realisere de politisk bestemte målene. I praksis viser det seg, at det ikke alltid er så enkelt. Med basis i en erkjennelse av at det er sammenheng mellom måten vi utformer forvaltnings-organisasjoner på, og innholdet i den politikk som føres (type, omfang, kvalitet på de offentlige vedtak og tiltak) (Olsen, 1978), vil forvaltningsendringer måtte betraktes som en egen type politikk; forvaltningspolitikk (Røvik, 1989). I dette perspektivet på offentlig politikk hevdes det også at organisasjonsutforming gir signaler om preferanser omkring samfunnets politiske orden. Som sådan kan utformingen av forvaltningen ha betydning for den generelle meningsdannelsen i samfunnet (Olsen, 1988, March og Olsen, 1989). Slik sett blir det klart at konsulentfirmaenes virksomhet i offentlig forvaltning ikke kan betraktes utelukkende som apolitisk mål-middel bistand. Deres virksomhet kan i større eller mindre grad ha innvirkning på den offentlige politikken innhold og den generelle meningsdannelsen i organisasjonen og samfunnet forøvrig. Et annet forhold som gjør at skillet mellom politisk og apolitisk aktivitet kan bli uklart er hvor strengt definerte mandater konsulentene får fra de politiske myndigheter, og hvor mye som overlates til konsulentenes egen vurdering.

### 1.3. Hva er egentlig konsulenter og hva er organisasjonsutvikling?

Konsulentbegrepet innbefatter i prinsippet stort sett alle fagkyndige, som driver rådgivende virksomhet. I vårt tilfelle dreier det seg om private konsulentfirmaer, som driver på oppdragsbasis i private eller offentlige organisasjoner. Konsulentene kan være fagkyndige på en rekke områder. Fagkyndigheten kan bestå i alt fra regnskaps-tjenester, entreprenørvirksomhet, sosialtjenester, og til organisasjonsutviklingstjenester. Det er den sistnevnte tjenesten som er i vårt fokus.

Når det gjelder organisasjonsutviklingsbegrepet, så er det litt mere komplisert. Mange har forsøkt å reservere begrepet til enkelte endrings- og utviklingsteknikker, og dette har medført at organisasjonsutviklingsbegrepet har blitt "et kjært navn med mange barn." En fellesnevner ser allikevel ut til å være knyttet til en målsetting om å forbedre organisasjonen og dens resultater (Beckhard, 1969). I det følgende kommer skal vi forholde oss til en inklusiv definisjon av begrepet organisasjonsutvikling (=OU), som tar høyde for mangfoldet av endringsteknikker.

*"Organisasjonsutvikling omfatter alle forsøk på bevisst, planmessig inngripen i formelle organisasjoner med sikte på å forandre og forbedre organisasjonens resultater gjennom åndre på organisasjonsmedlemmers atferd på jobb." (Røvik, 1991:20).*

Denne definisjonen vektlegger det planmessige aspektet ved organisasjonsutvikling. Anvendelsen av begrepet "-utvikling" kan allikevel minne om noe ikke-styrt. Mange definisjoner av begrepet legger da også vekt på at det er menneskets utvikling som står sentralt i en slik prosess, og at utviklingen skal skje på organisasjonsmedlemmenes premisser (French og Bell, 1990). I henhold til vår definisjon, fremstår en slik intervensjon, som en av flere virkemidler, som går under navnet OU.

Røvik mener man kan skille ut fire faglige hovedtradisjoner innen OU-bransjen. Disse fire er ingeniørtradisjonen, sosiologtradisjonen, psykologtradisjonen og økonomtradisjonen. Hver for seg representerer hovedtradisjonene noen relativt distinkte måter å forstå (teori) og forandre (endringsteknikker) formelle organisasjoner på (Røvik, 1991).

Organisasjonsutviklere innen ingeniørtradisjonen arbeider i henhold til en maskinmetafor. Deres OU-virkemidler for å endre organisasjonsmedlemmers adferd, konsentreres omkring endring av de fysiske arbeidsbetingelser og formell struktur. Innen sosiologtradisjonen er det de uformelle normsystemer som kan forklare folks adferd i formelle organisasjoner. Virkemidlene rettes inn mot "organisasjonskulturen." I psykologtradisjonen forklares adferd ut fra hvert individs behov og motivasjons-faktorer. Ved innsikt i disse forhold kan en forutsi hvordan individers adferd i den formelle organisasjonen vil bli. Økonomtradisjonen bygger på mikroøkonomiske teo-rier. Hovedutfordringen består i å redusere den usikkerhet som omgivelsene til en-hver tid representerer. Innføring av informasjonssystemer og rasjonelle økonomi-styringsrutiner er sentralt innenfor denne tradisjonen (se Røvik, 1991).

Fellesnevneren for alle disse tilnærminger til formelle organisasjoner består altså i at det dreier seg om planmessige endringer av organisasjonsmedlemmenes adferd, slik at den blir hensiktsmessig i forhold til å forbedre organisasjonens effektivitet. Lengre ut i oppgaven vil jeg forsøke å bestemme hvilken tradisjon "vårt" konsulentfirma arbeider innenfor. Nedenfor ser vi nærmere på den kommunen som er vårt empiriske nedslagsfelt.

#### 1.4. Geografi, demografi, næring og politikk i Lurøy kommune.

For å gi et første inntrykk av vårt "case," presenteres det her noen opplysninger om selve kommunen, og litt av forhistorien til det OU-projektet kommunen satt seg fore å gjennomføre.

Lurøy kommune ligger på Helgelandskysten i Nordland fylke. Kommunen består dels av fastland, og dels av 1372 større og mindre øyer. Kun åtte av dem er bebodd idag.

Kommunens folketall var pr. 1990, ca. 2350. 2/3 av befolkningen er bosatt på øyene, mens 1/3 er bosatt på fastlandet. Bosettingen og de sterke interesser som knytter seg til hver krets (/bygd) har ført til utbygging av likeverdige servicesentra på flere steder i kommunen. Det offisielle kommunesenteret er imidlertid plassert på Lurøy.

Som for mange andre såkalte utkantkommuner har fraflytting vært et problem. I de senere år har befolkningsnedgangen vært mellom 60-70 personer i året. Primærnær-ingene jordbruk og fiske er de viktigste næringsveier, mens havbruk (lakse-oppdrett) er et viktig satsningsområde. Det finnes også noe mekanisk industri og treindustri, forutenom arbeidsplasser innen servicenæringene (bl.a. Norsk Gallup, turisme). For øvrig er kommunen en betydelig arbeidsgiver.

I kommunepolitikken har de politiske partiene fungert som nomineringsorgan fra og med 1979. Tidligere ble kommunestyrerepresentantene valgt inn på bygdelister. Det Norske Arbeiderparti har hatt størst oppslutning i kommunen, men allikevel har Senterpartiet hatt ordførervervet i perioden 1979 til 1987. Fra og med 1987 til idag har Arbeiderpartiet hatt ordførervervet. Til tross for at de partipolitiske skillelinjer formelt har fått gjennomslag i kommunen, har kretstilhørigheten fremdeles stor betydning i lokalpolitikken.

I perioden for igangsettelsen av OU (rundt 1986-1987) har den lokale beslutnings-kulturen i kommunen blitt beskrevet som en kultur med et sterkt politisk administrativt sentrum, lokalisert rundt ordfører og rådmann (Sandvin, 1989). Siden kommune-valget høsten 1989 har det imidlertid vært ordførerskifte, og i februar 1990 gikk rådmannen av.

### OU med eksterne konsulenter - litt om forhistorien

I juli 1986 kom Lurøy kommune på Helgelandskysten i medias søkelys. Kommune-politikerne la ned sine verv i protest mot det nye inntektssystemet for kommunene.

Inntektssystemet ville, ifølge ordføreren, "*innebære en katastrofal nedbygging av kommunens aktiviteter*" (ordføreren sitert i Sandvin, 1989). En slik nedbygging ville ikke politikerne ta ansvaret for. Ved å legge ned sine verv overlot kommunepoli-tikerne initiativet til de sentrale myndigheter.

Lurøy oppnådde ingen direkte hjelp fra staten i forbindelse med aksjonen, utover at "*departementet ville se nøyere på situasjonen for distriktene i arbeidet med budsjettet for 1987 og 1988, og i det videre arbeidet med kriteriene i inntektssystemet*" (Sandvin, 1989).

Lurøypolitikerne tok oppgjen sine verv i september samme år. Ordføreren kom med følgende begrunnelse i ettertid.

*"Da vi tok opp igjen vervene, så var det ikke for å avslutte aksjonen, men for å bringe den over i andre former."* (Ordføreren, sitert fra Sandvin, 1989).

Svaret på hva disse "andre former" besto i, fikk man bl.a. se året etter. I oktober 1987, la rådmannen fram følgende innstilling til kommunestyret (innstilling nr. 205 /87).

*"For å sikre utviklingen av Lurøy kommune til en effektiv og hensiktsmessig organisasjon, som kan løse og ivareta de oppgaver som kommunen vil bli stilt overfor i de kommende år, vil rådmannen tilrå at kommunen i samarbeid med eksterne konsulenter igangsetter arbeid med organisasjonsutvikling for kommunen."*

Innstillingen ble enstemmig tiltrådt i kommunestyret. Samme høst inngikk kommunen en avtale med Willy Railo International, avdeling Nord Norge (WRINN), om et organisasjonsutviklingsprogram, som skulle starte 01.12.87, og avsluttes 30.06.89. Hvis kommunen ønsket det kunne kontrakten forlenges, og evt. avbrytes, hvis partene skulle finne dette ønskelig. Kostnadene i samband med utviklingsprogrammet ble satt til kroner 500.000 (vedtak i formannskapet 11.11.87, innst. nr. 247/87). I henhold til informantopplysninger "dabbet" konsulentfirmaets medvirkning av på nyåret 1989.

Kommunen hadde i den samme perioden, som WRINN var engasjert, et samarbeid med flere andre eksterne konsulenter. De var engasjert i forbindelse med økonomi-styringsarbeid, næringsplanarbeid, havbruksplanarbeid, og planarbeid i forbindelse med turisme. Dette er parallelle prosesser, som må tas med i betraktning ved en undersøkelse av WRINN's arbeide i kommunen.

### 1.5. Oppgavens disposisjon.

I dette kapitlet har jeg skissert oppgavens tema og problemstilling. Jeg har også kommet med noen innledende opplysninger om hva organisasjonsutvikling og konsulentfirmaer er, og hvordan det empiriske nedslagsfeltet ser ut.

I kapittel 2 presenteres to teoretiske perspektiver, som delevis utstyres oss med ulike forventninger til funn, og delevis gir oss ulike inntak til å forstå og tolke OU-projektet i den kommunen vi studerer.

I Kapittel 3 gjør jeg rede for den metodiske tilnærming jeg har benyttet meg av ved datainnsamling, og ved bearbeidingen av data.

Kapittel 4, 5 og 6 presenterer jeg resultatene av de empiriske undersøkelser jeg har foretatt.

Disse kapitlene er inndelt i henhold til tre faser; initiativfasen, OU-prosessen, og virkningene av OU-projektet. Datapresentasjonen og analysen av data vil gå hånd i hånd.

I kapittel 7 trekker jeg trådene fra empiri/ analysekapitlene, for en oppsummering.

## 2.0. Teoretisk tilnærming.

### 2.1. To perspektiver på organisasjoner og organisasjonsendring.

Her presenteres det to ulike perspektiver på organisasjoner og organisasjonsendringer. Perspektivene gir oss en innfallsvinkel til å forstå og analysere empirien i forhold til hvilken rolle, funksjon konsulentfirmaet hadde og hva deres bidrag egentlig besto i.

Ovenfor trakk vi fram at organisasjonsutviklingsbegrepet har blitt brukt på mange forskjellige måter, og at mange ulike endringsteknikker går under navnet OU. Felles-nevneren for OU er at det dreier seg om planmessige endringer av formelle organisasjoner. En slik tilnærming til organisasjoner tilsvarer et såkalt instrumentelt perspektiv. Dette innebærer en forutsetning om at reformatorer opptrer som rasjonelle aktører, som kan designe eller redesigne organisasjonen i henhold til de intensjoner/ målsettinger ledelsen har med organisasjonen. Organisasjonsutvikling kan på tross av sitt instrumentelle siktemål, forstås på andre måter enn som et redskap for planmessig endring. Man kan sette spørsmålsteget ved reformatorenes muligheter for fritt å velge mellom alternative organisasjonsmåter. Eksisterende holdninger og verdier innen og utenfor organisasjonen vil kunne legge føringer på reformforsøket. Dersom en forstår organisasjoner som institusjoner og dens omgivelser som institusjonaliserte, så vil reformatorens frie valg av organisasjonsløsning være begrenset.

I dette kapitlet presenteres et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv på organisasjoner og på endringer i organisasjoner. På bakgrunn av denne gjennomgåelsen vil jeg forsøke å utmeisle en modell som kan være med på å fange opp og forklare mønstre i mitt datamateriale.

### 2.2. Et instrumentelt perspektiv på organisasjoner og organisasjonsendringer.

Utgangspunktet for dette perspektivet er at de formelle sosiale strukturer betinger organisasjonsmedlemmenes adferd. Formelle organisasjoner oppfattes i dette perspektivet som sosiale strukturer,<sup>0</sup> som opprettes og endres bevisst, for å oppnå en effektiv koordinering av kollektiv handling.<sup>1</sup>

---

<sup>0</sup> Blau definerer sosial struktur som "...the distribution, along various lines of people among social positions that influence the role relations among these people."(Blau, 1974:12).

<sup>1</sup> En slik forståelse av formelle organisasjoner tilsvarer den opprinnelige betydningen av begrepet organisasjon, som stammer fra det greske "organon," og betyr redskap eller instrument.

Et "organisasjonsperspektiv," eller instrumentelt perspektiv, er utviklet på bakgrunn av flere ulike skoler, og utgjør derfor ikke en enhetlig posisjon. I det følgende skal vi i korte trekk se på de viktigste av disse.

### 2.2.1. Klassisk instrumentell teori.

Det er særlig to "skoler," som gjerne regnes som utgangspunkt for det instrumentelle perspektivet. På den ene siden har vi Max Webers utlegninger om det "idealtypiske byråkrati" (1922). På den andre siden har vi den amerikanske tradisjonen, med Taylorismen eller den "vitenskaplige ledelse" (F.M. Taylor, 1911), og "administrativ teori" (bl.a. Gullick, Urwick, 1937 og Fayol, 1919).

Webers byråkratiteori er en del av en sosiologisk beskrivelse av trekk ved det moderne, kapitalistiske samfunn. I denne forbindelse lanserte han en idealtypisk beskrivelse av byråkratiet og de byråkratiske prinsipper.<sup>2</sup> Byråkratiet er et målrettet sosialt verktøy, basert på spesialisering, formalisering og hierarki. Denne organisasjonsformen medførte en uovertruffen effektivitet, som også var det overgripende målet i det moderne kapitalistiske samfunn.<sup>3</sup> Den formelle byråkratiske strukturen beskyttet arbeidstagerne mot eventuelle utnyttelser. Samtidig gav det ikke rom for eventuelle personlige, følelsesmessige bindinger,<sup>4</sup> som ellers kan hemme virksomheten i en uformell gruppering (Egeberg, 1984, Scott, 1987). Selv om hans studier over byråkratiet ikke var ment som noe normativt idealbilde (Enderud, 1986), har hans idealtypiske beskrivelse hatt stor betydning for praktisk utforming av organisasjoner i det 20. århundre.

---

<sup>2</sup> Byråkratiet er den legale autoritetstypes høyest utviklede styreform. Dens administrative effektivitet overgår styreformene som er basert på prinsipper innen den tradisjonelle og karismatiske autoritetstype. Den idealtypiske beskrivelse av byråkratiet kan kort uttrykkes ved følgende punkter (Weber, 1971 :107);

- Prinsippet om faste kompetanseområder for utøvelse av myndighet.
- Prinsippet om embetshierarki med et fast over- og underordningssystem.
- Prinsippet om et strengt skille mellom privat og offentlig sfære m.h.t. eiendom og rettigheter.
- Prinsippet om at embetsvirksomhet krever inngående teoretisk skoleing.
- Prinsippet om at embetet legger beslag på embetsinnehaverens fulle arbeidskraft.
- Prinsippet om at embetsutøveren skjønner sin stilling i henhold til generelle regler og prinsipper. Dette gir saksbehandlingen en upersonlig karakter, og gjør byråkratiet egnet til å ivareta rettssikkerhet og likebehandling. (Se forøvrig Weber, 1922/71:91-104).

<sup>3</sup> Se Webers analyse av calvinistisk etikk og utviklingen av profittmaksimerende (kapitalistisk) adferd (Weber, 1922/1971).

<sup>4</sup> Webers beundring for byråkratiet er imidlertid iblandet en stor uro med tanke på de negative følger av et legalt byråkrati. Et byråkrati har en indre logikk, som får dem til å vokse. Slik kan stor makt samles på få hender, og være en fare for individets selvstendighet. Byråkratideltagerne vil kunne bli redusert til maktesløse brikker, og som fanger i et "rasjonalitetens jernbur" (Se Weber, 1922/1971).

Omtrent på den samme tiden utviklet det seg i U.S.A. praktisk rettede teorier knyttet til bedriftsledelse. Disse posisjoner la også vekt på en formell strukturering av arbeids-situasjoner, men utviklet seg uavhengig av Webers teoretiseringer.

"Den vitenskaplige ledelse" skulle, som navnet tilsier, på en vitenskaplig basis slå fast hva som var den beste ledelse (Taylor, 1911). Vektleggingen av det vitenskaplig riktige sto i en kontrast til tidligere oppfatninger av god ledelse, hvor troen på tradisjoner og personlige nådegaver dominerte.

Frederick W. Taylor, som var gruppens fremste talsmann, hevdet at man ved systematiske tids- og bevegelsesstudier kunne avdekke den objektivt beste bevegelse, og den tid det objektivt sett tok å utføre en arbeidsoperasjon. På bakgrunn av dette skulle det være mulig å avdekke hva som var de objektivt beste og mest rasjonelle arbeidsprosesser i en organisasjon. Taylorismen hadde et økonomisk-mekanistisk menneskesyn, som baserte seg på at mennesker "drives av frykt for sult og leting etter fortjeneste" (siteret fra Etzioni, 1984:37). Ved en vitenskaplig ledelse, som bygget på disse innsikter, kunne arbeidernes adferd styres og gjøres helt forutsigbar.

"Den administrative ledelse" skilte seg ikke så mye ut fra taylorismen. Deres fokus var imidlertid mere rettet mot å utarbeide noen allmenngyldige prinsipper for god ledelse. Selv om det ikke var enighet om hva som var de beste prinsippene kom begrepene spesialisering og koordinering til å stå sentralt. Spesialisering skulle foregå ut fra avdelings- eller departementsprinsippet, hvor like eller beslektede saker skulle behandles innen samme organisasjonelle enhet. Koordineringen i de ulike avdelinger skulle foregå ved hjelp av pyramidalprinsippet, som kjennetegnes ved over- og underordning, og enhetlige kommando- og kontrollinjer.

Eventuelle organisasjonsendringer ble i de ovenfornevnte teoriene initiert og utført av ledelsen, som hadde klare mål, og overskuet alle mulige alternativer og deres konsekvenser. Endringer ble foretatt ved å redesigne den formelle struktur, altså det offisielle kartet over organisasjonen (organisasjonens "blue print").

### 2.2.3. Moderne instrumentelle teorier.

De klassiske utgavene av instrumentell teori bygger på forutsetningen om at det finnes noen objektivt riktige prinsipper for organisering. Videre kan en fullstendig rasjonalitet oppnås i en



organisasjon, hvor en mektig leder handler i henhold til sin innsikt i det objektivt og vitenskaplig riktige. Herbert Simon brøt med de klassiske administrative teorier på flere punkter. Han mente det var problematisk å operere med generelle prinsipper for organisasjonsutforming. Prinsippene egnet seg bedre som ordtak ("proverbs"), enn som rettleidende prinsipper for å utforme effektive organisasjoner. De er enkle og klare i form, men i anvendelse er de tvetydige og uklare, og de manglet en empirisk basis (Simon, 1976 :21 og 41-44). Hans kanskje viktigste kritikk knytter seg imidlertid til synet på den menneskelige rasjonalitet. Imotsetning til den klassiske administrasjonsteoriens "økonomiske menneske" (se over) stilte han opp en ny modell, "det administrative mennesket".<sup>5</sup> Dette mennesket hadde begrenset intellektuell kapasitet og begrenset informasjonstilgang. Mennesket har intensjoner om å finne de beste løsningene (optimalisering), men i realiteten er de fornøyd lenge før de finner noen "beste løsning" (satisfiering).<sup>6</sup> Selv om den individuelle rasjonalitet er begrenset, kan rasjonalitetsbegrensningene systematiseres, og dermed reduseres, når mennesket trer inn i en formell organisasjon (ibid., Egeberg, 1984). Simon uttrykker det bl.a. slik:

*"Human rationality, then, gets its higher goals and integrations from the institutional setting in which it operates and by which it is molded."* (Simon, 1976:101)

Slik sett kan det hevdes at menneskenes rasjonelle kalkulasjon, blir overgått av den rasjonalitet som er tilknyttet den formelle struktur. Det er den formelle struktur som bidrar til organisasjonens måloppnåelse, nærmest "på tross av" menneskenes begrensede rasjonalitet.<sup>7</sup>

Beslutningene er i fokus i denne varianten av det instrumentelle perspektiv. Alt som vedrører produksjonen av beslutninger er dermed interessant. Dette innebærer at beslutningsteoriens fokus er på den formelle struktur, men den retter seg også mot f.eks. informasjon og målsettinger. Simon er særlig opptatt av å begrunne hvorfor man kan skille mellom midler og mål. Hva som er de beste midler for å oppnå et bestemt mål, kan gjøres til gjenstand for vitenskaplige undersøkelser. Målsettingene for en virksomhet kan kun gjøres til gjenstand for verdiavveininger (Simon, 1976).

Siden Simon var mest opptatt av det som kunne undersøkes vitenskaplig, var han mest opptatt av midlene, eller redskapene for måloppnåelse. Hvordan en målsetting oppstår ble i mindre grad problematisert. Mer eller mindre implisitt ser det ut til at målet ble bestemt av en leder

---

<sup>5</sup> Nyere forskning innen motivasjons- og adferdspsykologi (kognitiv psykologi) og empiriske undersøkelser av individuell beslutningsadferd i organisasjoner, dannet bakteppet for utviklingen av begrepet "begrenset rasjonalitet" og "det administrative mennesket."

<sup>6</sup> Simon sammenlikner dette med å lete etter en "nål i en høystakk." Man leter ikke etter den skarpeste nålen, men en som er tilstrekkelig skarp til å sy med (Simon, 1956, sitert i Rossvær, 1987:111).

<sup>7</sup> Svært spissformulert uttrykkes dette som "møtet mellom det irrasjonelle mennesket og den rasjonelle organisasjon" (Wolin, 1960).

(entreprenørløsning), eller eksisterte som et felles mål (konsensusløsning) (Cyert og March, 1963). Cyert og March (ibid.) satte fokus på målsettinger. De ble hverken betraktet som entreprenørløsninger eller konsensus-løsninger, men som forhandlingsløsninger.

Organisasjoner består ifølge denne "forhandlingsmodellen" av grupperinger/ koalisjoner og aktører med ulike interesser, som "vet hva de vil." De har en felles interesse i å opprettholde organisasjonen, og forhandler seg derfor fram til det som skal være organisasjonens målsettinger. I situasjoner med stor usikkerhet, uklarhet og kompleksitet, kan beslutningsprosesser få et anarkisk preg. Målene er uklare, likeså teknologien/ mål- og middel relasjonene. Videre er det mange autonome deltagere på beslutningsarenaen, som deltar i henhold til sine egne behov (Lindblom, 1972, Cohen, March og Olsen, 1972).

I teorien om beslutninger som resultat av forhandlinger og koalisjonsbygging (Cyert og March, 1963), og i teorien om beslutninger som anarkiske prosesser (op.cit.) har rasjonaliteten i stadig større grad "forflyttet seg" fra organisasjonen (systemet) til aktørene (se Eriksen, 1985). Det blir ikke lengre betraktet som en selvfølge at aktørene handler i overenstemmelse med organisasjonens formelle struktur. Aktørene handler i større grad i henhold til sine egne interesser og behov, enn til de tilskrevne roller i den formelle organisasjonsstrukturen. I forhold til disse teoriene, blir reorganiseringer straks mer kompliserte prosesser. Her skilles det mellom den formelle struktur og organisasjonsmedlemmenes faktiske adferd. I denne situasjonen kan organisasjonen fremdeles betraktes som et instrument for ledelsen i den grad drakampen/ forhandlingene og de anarkiske trekkene kan motvirkes ved en stram styring, og en klart definert formell struktur (Egeberg, 1984, Christensen, 1990). Ledelsens kontroll med hvem som skal delta i reorganiseringsprosesser, og hvordan et problem skal defineres, blir her helt sentralt.

Egeberg sier det følgende om omorganiseringsprosesser:

*"Hvorvidt en omorganiseringsprosess ser ut til å være i samsvar med det rasjonelle eller det mer anarkiske perspektivet, kan nettopp avhenge av hvor regulert aktiviseringen og defineringen har vært på forhånd, i form av formell struktur."* (Egeberg, 1984:53).

Det som knytter beslutningsteoriene til den instrumentelle tradisjon er altså troen på at den formelle struktur skal bidra til å redusere organisasjonens irrasjonelle trekk (Simon, 1976, Cyert og March, 1963, Cohan, March og Olsen, 1972).<sup>8</sup>

I klassisk administrasjonsteori så vi at den formelle struktur (bl.a. Weber, 1922/1976) og innsikt i arbeidernes handlingsmotiver (bl.a. Taylor, 1911) utgjorde de viktigste redskaper for å endre organisasjoner. Også i beslutningsteoriene, og moderne instrumentell teori, er ledelsens kontroll med utformingen av formelle struktur det viktigste redskapet for å styre

---

<sup>8</sup> Scott behandler de anarkiske perspektiver under det naturlige organisasjonsperspektiv, noe som tilsier at de ikke er styrbare, d.v.s. instrumentelle. Med basis i Egebergs betraktninger om den formelle organisasjonsstrukturens evne til å motvirke anarkiske trekk, har jeg forsøkt å argumentere for hvorfor jeg behandler disse under avsnittet for et instrumentelt perspektiv.

organisasjonsmedlemmenes faktiske adferd.

Nedenfor tar vi for oss Egebergs instrumentelle modell. Den bygger på innsiktene fra moderne instrumentell teori, men går videre i et forsøk på å avdekke et praktisk kunnskapsgrunnlag for planmessige endringer i offentlige organisasjoner. Egebergs instrumentelle modell er basert på systematisert, empirisk viten om flere reorganiseringsforsøk i offentlig forvaltning. Vi tar med denne beskrivelsen for å vise hvilke variabler forskere pr. idag er villige til å ta med i en instrumentell modell for planmessig endring i (offentlige) organisasjoner. Dette står imotsetning til mangfoldet av variabler og endringsteknikker som konsulentbransjen opererer med.<sup>9</sup>

#### 2.2.4. En instrumentell modell for planmessig endring.

Egeberg peker på at den faktiske adferd i større eller mindre grad avspeiler den formelle normative strukturen (Egeberg, 1984:22). Reformatorers fokus må altså først og fremst rettes mot organisasjonsmedlemmenes adferd. Egeberg uttrykker det slik:

*"Når det offentlige handler er det individer som handler på vegne av formelle organisasjoner. Dersom en er interessert i å påvirke beslutningers innhold på en systematisk måte, er det således individuell beslutningsadferd som må søkes styrt."* (Egeberg, 1984:16).

Som hos Simon (se over) åpnes det her for at også andre variabler, enn den formelle struktur har betydning for organisasjonsmedlemmers faktiske adferd. Egebergs instrumentelle modell påpeker en sammenheng mellom beslutningstagerens plassering i formelle og fysiske organisasjonsstrukturer, og organisasjonens personellmessige/ demografiske struktur, og beslutningstagerens utvelgelse av problemer, løsninger og konsekvensfokusering (Ibid.:20).

For å bruke organisering som et virkemiddel, forutsettes det innsikt i to sammenhenger.

"Sammenheng 1" er; innsikten i hvordan og når styringsvariabler (formell struktur, fysisk struktur, demografisk struktur) virker på organisasjonsmedlemmenes faktiske adferd.

"Sammenheng 2" består i kunnskap om betingelsene for manipulering av styringsvariablene. For at en variabel kan betegnes som en styringsvariabel i Egebergs modell, så må den ha tre kjennetegn. For det første må den selvfølgelig være en relevant årsaksvariabel. Den må være operasjonaliserbar, og tilsist; potensielt manipulerbar. I det følgende tas Egebergs styringsvariabler nærmere i øyesyn.

1) Formell normativ struktur defineres hos Egeberg som "det stabile sett av (upersonlige) forventninger som knytter seg til rolleinnehaverne i en organisasjon" (Egeberg, 1984:20-21).

---

<sup>9</sup> Virkemiddelfloraen blandt konsulentfirmaer er stor. De kan imidlertid i henhold til Røvik sorteres i fire hovedtradisjoner (Røvik, 1991). Se redegjørelse for dette under 1.3.).

I tillegg til å være upersonlige, bør de også komme til uttrykk i skriftlige instruksjoner og regelverk, eller i det minste i "åpenbare" konvensjoner eller sedvane (ibid.). Det er nettopp denne "synliggjøring," hevder Egeberg, som gjør design av organisasjoner mulig (op.cit.). Den formelle struktur koordinerer roller og opp-gaver i organisasjonen, og den anses som den viktigste styringsvariabelen.

2) Fysisk struktur inngår også som styringsvariabel i Egebergs instrumentelle modell (Egeberg, 1989). Den fysiske struktur består av de lokaliteter, og det utstyr som den formelle organisasjon består av. Både organisasjonsdeltagernes fysiske plassering iforhold til hverandre og innføring av informasjonsteknologi er eksempler på elementer i fysisk struktur, som er forventet å virke inn på organisasjonsadferd.<sup>10</sup>

3) Rekruttering / organisasjonsdemografi er den siste uavhengige styringsvariabel i Egebergs modell. Ved planmessig inntak og uttak av personell vil man kunne påvirke beslutningsadferden i organisasjoner. Utdanning, yrkeserfaring, annen organisasjonstilknytning, kjønn, alder, sosial og geografisk bakgrunn, og "fartstid" i organisasjonen er organisasjonsdemografiske variabler (Pfeffer, 1983, Egeberg, 1989).

Selv om Egeberg fokuserer på styringsvariablene, så peker han også på andre forhold av betydning for organisasjonsdeltagernes beslutningsadferd, som f.eks. sosio-økonomiske strukturer, geografiske forhold m.m. Disse oppfyller imidlertid ikke alle de nevnte forutsetninger som kjennetegner styringsvariablene. De kan være relevante som årsaksfaktorer, men de er kanskje ikke potensielt manipulerbare eller operasjonserbare.

4) Organisasjonskultur som styringsvariabel?

Ved Hawthorne undersøkelsene<sup>11</sup> ble det vist at arbeidernes adferd også ble bestemt av uformelle normer, som oppsto blandt grupper av arbeidere (E.Mayo, 1945). Slike uformelle normsett regnes ikke med i Egebergs instrumentelle modell. Begrunnelsen for dette er at det "gjenstår mye begrepsavklaring" (Egeberg, 1989) omkring uformelle normer eller "organisasjonskultur," som denne delen av organisasjonsvirkeligheten også kalles. Egeberg uttrykker seg slik:

*"...selv om kulturen i formelle organisasjoner kan være lettere å endre planmessig enn kulturen i samfunnet forøvrig (Wilkins og Ouchi, 1983) fremstår organisasjonskulturen (utover slagordplanet) som noe langt mindre håndgripelig enn f.eks. den formelle organisasjonsstrukturen."* (Egeberg, 1989:19).

---

<sup>10</sup> Også i OU-bransjen spiller formell og fysisk struktur en sentral rolle. Røviks undersøkelse av norske OU-firmaers tilbud av virkemidler viser at hele 56,3 % av alle de tilbudte tjenester retter seg mot endringer i den formelle og den fysiske strukturen i formelle organisasjoner (Røvik, 1991).

<sup>11</sup> Undersøkelser utført ved Western Electric Company's Hawthorne Works i Chicago, 1927-1932.

Selv om kultur framstår som noe lite håndgripelig, så anerkjenner Egeberg kultur som en relevant årsaksvariabel, men altså ikke som noen manipulerbar styringsvariabel.

Innen konsulentbransjen betraktes denne faktoren som en manipulerbar variabel. I Norge tilbyr hele 47,3% av konsulentfirmaene OU-tjenester, som kan plasseres i kategorien "organisasjonskultur" (Røvik, 1991). I konsulentoppdraget, som vi tar for oss, behandles organisasjonskultur som en styringsvariabel. det vil si at den anses for å være en relevant årsaksvariabel, den operasjonaliseres, og den anses for å være manipulerbar.

Mange vil hevde at det å manipulere med en organisasjons uformelle normsett, ikke bare er et spørsmål om det er mulig, men også et spørsmål om det er moralsk riktig å gjøre det.<sup>12</sup>

#### 2.2.4. Sammenfatning.

Ovenfor har vi gått igjennom en rekke bidrag, som vi sorterer under en instrumentell tradisjon eller et instrumentelt perspektiv. Hovedantagelsen i instrumentell teori, slik den her framlegges, er at formelle organisasjoner er sosiale verktøy, som ledelsen kan styre. Ledelsen initierer endringer for å oppnå forbedringer i organisasjonens resultater. Det er ved å manipulere med organisasjonens formelle oppbygning at ledelsen kan endre organisasjonsmedlemmenes adferd, og forbedre organisasjonens grad av måloppnåelse.

Hvis adferden avviker fra den formelle strukturen kan det skyldes at den formelle strukturen ikke er klart nok definert, eller at ledelsen ikke har en stram styring med prosessen.<sup>13</sup> Hvis organisasjonsendringer ikke får de intenderte resultater, skyldes dette de samme forholdene.

#### 2.3. Et institusjonelt perspektiv på organisasjoner og organisasjonsendringer.

Det institusjonelle perspektivet er et empirisk basert svar på de rasjonelle/ instrumentelle teoriers syn på organisasjonsendringer som et rent teknisk spørsmål.<sup>14</sup> I et institusjonelt perspektiv vil endringer også innebære en redefinerings av en organisasjons verdier, normer og meningsbærende elementer (Selznick, 1957, Berger og Luckman, 1966, Brunsson og

---

<sup>12</sup>I henhold til Sverre Lysgaards "Arbeiderkollektivet" framstår det uformelle normsystemet som arbeidernes "siste skanse" overfor ledelsen, og det teknisk-økonomiske systems umettelige krav om økt ytelse fra arbeiderne (Sverre Lysgaard, 1960).

<sup>13</sup> Her må det gjøres oppmerksom på at den formelle strukturen ikke trenger å være hierarkisk. Et annet eks. er den kollegiale organisasjonsstruktur.

<sup>14</sup> "What we see in the world is inconsistent with the ways in which contemporary theories ask us to talk." (March og Olsen, 1984:747).

Olsen, 1990).

Institusjonell teori består av mange varianter. Det som ser ut til å være en teori, er i virkeligheten flere teorier eller tilløp til teoribygging (Scott, 1987, Di Maggio, 1988).<sup>15</sup> For å få et inntak til å forstå hva institusjonalisering innebærer, og hvilke følger institusjonalisering antas å få for organisasjoner og endringsprosesser i organisasjoner, vil vi se hvordan institusjonalismelitteraturen behandler de følgende spørsmål.

- 1) Hva er en institusjon og hva er institusjonalisering?
- 2) Hvordan forklares endring?
- 3) Effekter av institusjonalisering.

### 2.3.1. Hva er institusjoner og institusjonalisering?

Institusjonsbegrepet er et av sosiologiens grunnbegreper. Vi mangeler allikevel en allment godtatt definisjon av begrepet (Forsell, 1992:47). I dagligtale bruker en gjerne begrepet som en betegnelse på en organisasjon, som et sykehus, anstalt, el.l. En institusjon kan imidlertid også betegne en sosial ordning, som har viss utbredelse, som f.eks. familieinstitusjonen (Martiniussen, 1984). Zucker mener at Hughes "klassiske" definisjon av institusjonsbegrepet kan tjene som en fellesnevner for de som anvender begrepet (Zucker, 1988). Hughes definerer en institusjon som et:

*"...establishment of relative permanence of a distinctly social sort"* (Hughes, 1936:180, sitert i Zucker, 1988:25).

Her er det institusjonens stabilitet og varige karakter som poengteres. Den sier allikevel lite om hvorfor institusjoner oppstår, og hvordan en institusjon skapes, vedlikeholdes og endres. Ulike versjoner av institusjonell teori skiller seg fra hverandre i behandlingen av disse spørsmålene. Selznicks og Berger og Luckmans beskrivelser av institusjonaliseringsprosessen utgjør to sentrale bidrag i denne sammenhengen (Selznick, 1957, Berger og Luckman, 1967). Disse arbeidene utgjør samtidig de teoretiske utgangspunkt til den organisasjons-sosiologiske del av institusjonalismelitteraturen.

---

<sup>15</sup> Scott gjør et forsøk på å systematisere mangfoldet av studier innen en institusjonell teoritradisjon, ut fra studienes analysenivå, og ut fra hva som er studienes avhengige variabel (Scott, 1990). Når institusjonalisering behandles som en avhengig variabel, så søkes det forklart hva som skaper og endrer institusjoner/ institusjonelle trekk (Selznick, 1957, Berger og Luckman, 1966, Tolbert og Zucker, 1983, Fligstein, 1985, Di Maggio og Powell, 1983, Di Maggio, 1988, Scott, 1990). Som uavhengig variabel er en interessert i de effekter institusjoner/ institusjonelle trekk har for f.eks. organisasjoner i institusjonaliserte omgivelser (Meyer og Rowan, 1977, Meyer og Scott, 1983, Brunsson og Olsen, 1990, Greenwood og Hinings, 1988, Singh, Tucker og House, 1986, Scott, 1990). Forskningsarbeidene fordeler seg seg videre på tre analysenivåer; et samfunnsnivå (makro), et feltnivå (meso) og et organisasjonsnivå (mikro) (Scott, 1990).

### -Institusjonalisering som verdiinfusering.

Philip Selznick har ifølge Richard Scott (1987), satt opp pilarene i det moderne institusjonsbegrep. Selznick's institusjonsbegrep viser til en prosess, som mer eller mindre skjer i alle organisasjoner over tid. I utgangspunktet blir organisasjoner opprettet som et rasjonelt instrument, som er utformet til å utføre et bestemt arbeid på en effektiv måte. Over tid skjer det en naturlig tilpassning av organisasjonen til organisasjonsmedlemmenes sosiale behov, og til krav fra eksternt hold (Selznick, 1957:5). Organisasjoner får en annen betydning og verdi for organisasjonsmedlemmene enn som en evt. målrasjonelt instrument. Det er dette Selznick betegner som institusjonalisering. Selv uttrykker han seg slik:

*"...to institutionalize is to infuse with value beyond the technical requirements of the task at hand."* (Ibid.).

Institusjonalisering betegner hos Selznick framveksten av organisasjonsmedlemmers følelsmessige ("cathetic") tilknytningen til bestemte aktiviteter innen en organisasjon (Scott, 1990). Slik får organisasjonen et symbolsk innhold for organisasjonsdeltagerne, som en betegnelse på et fellesskap, og en egen identitet. Dette gjør organisasjonen robust mot endringsforsøk, noe som impliserer et modifisert syn på mulighetene for instrumentell kontroll og styring.

### -Institusjonalisering som den sosiale konstruksjon av virkeligheten.

Peter L. Berger og Thomas Luckman begreper om institusjonalisering utgjør en del av en teori om årsakene til framveksten og vedlikeholdelsen av en sosial orden (Berger og Luckman, 1967). Institusjonalisering defineres i denne forbindelse som *"..the process by which actions are repeated and given similar meaning by self and others."* (referert i Scott, 1987:114).

Denne prosessen foregår i tre kontinuerlige, samtidige og empirisk uadskillelige prosesser. Gjennom samhandling skaper mennesker en felles forståelse av virkeligheten. Det dannes typifiseringer, eller faste oppfatninger av hvordan man skal forstå vanemessige handlinger og handlende (eksternalisering). Denne menneskeskapte, eller sosiale fortolkning av virkeligheten blir i neste omgang "tatt for gitt." Den felles forståelse av handlinger og handlende transformeres til en objektiv virkelighet. Det menneskeskapte framstår dermed som natur (objektivering). Den "objektiverte virkelighet" virker så tilbake på sine produsenter. Gjennom en internaliserings-prosess blir verdiene, tenkemåtene og handlingsalternativene til en integrert del av individenes identitet.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Legitimering er det andre sentrale begrepet, som forklarer framveksten og vedlikeholdelsen av en sosial orden.

Hovedpoenget i denne teorien er at den virkeligheten, som vi oppfatter som "natur," eller en objektivt gitt virkelighet, egentlig er en sosial konstruksjon. Den sosiale virkelighet har således ingen eksistens utover den menneskelige bevissthet. På den andre siden legger de menneskeskapte institusjoner rammer for den menneskelige aktivitet, altså for hva som sosialt sett er mulig å foreta seg. Institusjoner er opphav til individers kognitive mønstre, de mønstre som gir medlemmene i den sosiale gruppe-ring grunnlag for å tolke, forstå, og gi mening til verden omkring seg.<sup>17</sup>

Det vil f.eks. si at komplekse organisasjoner, med sine strukturer og produksjons-prosesser, ikke bare er en koordinering av handling for rasjonell måloppnåelse. De uttrykker også en sosialt definert erkjennelse om verden. R.Scott sier det slik:

*"Technology and bureaucrazy are more than hardware and filing cabinets filled with papers; they are new states of consciousness."* (Scott, 1987).

Institusjonalisering er et uttrykk for hva vi tar for gitt. Vi tar for gitt hvordan ting er, men også våre preferenser om hvordan ting bør være (Meyer, Boli og Thomas, 1987).

#### -Lokus for institusjonalisering.

Institusjonaliseringsprosessen antar en forskjellig karakter i de to arbeidene jeg har beskrevet ovenfor. Teoretiseringene er også utviklet for ulike formål, og myntet på ulike kontekster. Berger og Luckman vil, som nevnt, forklare eksistensen av en sosial orden, og viser til institusjonalisering av menneskelig samhandling på en generell basis (Berger og Luckman, 1967). Selznick vil vise begrensningene ved instrumentelle/ rasjonelle organisasjonsteorier, og ser på utviklingen av institusjonelle trekk innenfor rammen av en formell organisasjon (Selznick, 1957).

Selznicks variant har blitt utgangspunkt til en retning som fokuserer på institusjonalisering internt i organisasjoner (se f.eks. Olsen, 1988, March og Olsen 1984 og 1989). Gjennom en historisk utviklingsprosess, hvor organisasjoner gjennomlever enkelte "kritiske" øyeblikk, utvikler organisasjonen en egen institusjonell identitet. Den institusjonelle identiteten gjør institusjonen unik (Selznick 1957).

---

Den institusjonelle orden må stadig forklares og rettferdiggjøres (legitimeres) for nye og gamle medlemmer i gruppen. Slik blir, og forblir, de institusjonelle elementer subjektivt troverdige for medlemmene av en sosial gruppe (Berger og Luckman, 1966).

<sup>17</sup> Dette er et dialektisk utgangspunkt, hvor vi må forstå mennesket (individ) og samfunn (system) som gjensidige produkter. På denne måten fanger Berger og Luckman inn viktige poenger fra Webers syn på den sosiale virkelighet som et produkt av menneskelig handling, tillagt mening (verstehen), og Durkheims forståelse av den sosiale virkelighet som noe kollektivt objektivt (Wadel, 1983).



Meyer og Rowan (Meyer og Rowan, 1977), som i særlig grad trekker veksler på Berger og Luckmans institusjonaliseringsbegrep, ser på institusjonalisering som en prosess som først og fremst foregår mellom organisasjoner. Her er det organisasjonens omgivelser, som blir bærer av verdier og normer. Disse omgivelsene vil øve et konformitetspress på hver enkelt organisasjon. I henhold til denne varianten av det institusjonelle perspektivet, vil institusjonelle omgivelser medføre strukturell likhet mellom organisasjoner over tid. Konformitetspresset har sitt logiske utgangspunkt i en antagelse om at organisasjoner er avhengig av legitimitet fra omgivelsene for å overleve. *"The incorporation of institutionalized elements provides an account (Scott and Lyman, -68) of its activities that protects the organization from having its conduct questioned. The organization becomes in a word legitimate, and uses its legitimacy to strengthen its support and secure its survival."* (Meyer og Rowan, 1977:349).

Organisasjonens legitimitet vis a vis omgivelsene sikres ved at organisasjonen adopterer de institusjonaliserte elementene. Da er organisasjonen i overensstemmelse med omgivelsenes oppfatning av hva som er rasjonelt, effektivt, rettferdig, rimlig og moderne (Brunsson og Olsen, 1990:19).

Fellesnevneren for disse to variantene av det institusjonelle perspektivet er deres fokus på samhandlingsformer som sosialt skapte konvensjoner, som er bærere av mening og verdi. De setter som sådan rammer for en reformators handlingsmuligheter i formelle organisasjoner. De skiller seg imidlertid fra hverandre med hensyn til beskrivelsen av institusjonaliseringsprosessen, lokus for institusjonaliseringsprosessen, men også i resultatet av institusjonaliseringsprosessen. Organisasjoner vil i den ene retningen utvikle seg i retning av strukturell likhet. I den andre retningen vil organisasjoner utvikle (strukturell) ulikhet.

I dette arbeidet er det først og fremst de institusjonaliserte omgivelsenes betydning for organisasjonsendringer, som vi fokuserer på. Selznicks variant kan imidlertid hjelpe oss å forstå utviklingen av institusjonelle særtrekk ved organisasjoner, og evt. motstand mot endringsforsøk i formelle organisasjoner.

### -Hva institusjonaliseres?

Ovenfor var vi inne på at institusjonalisering er den prosessen, som fører til at vi tar noe for gitt (Berger og Luckman, 1967). Det gjelder hvordan ting er og hvordan ting bør være. På den andre siden betegner institusjonalisering den prosessen hvor organisasjonsmedlemmer får en følelsesmessig tilknytning til bestemte prosedyrer i organisasjonen (Selznick, 1957, Scott 1990). Hos Meyer og Rowan er det ikke bare prosedyrene som institusjonaliseres. De legger

ærlig vekt på organisasjonsstrukturen, som et objekt for institusjonalisering (Meyer og Rowan, 1977). I sitatet ovenfor ser vi imidlertid at de benytter begrepet "institutional elements" som betegnelse på hva organisasjoner bør inkorporere. De institusjonaliserte elementer kan bestå av organisatoriske byggestener, som organisasjonsstrukturer, yrkesgrupper, teknologier, ideer, m.m. (Ibid., Forsell, 1992). Brunsson og Olsens "objekt" for institusjonalisering er organisasjonsformer. Dette innbefatter i tillegg til organisasjonsstruktur, også organisasjonens prosesser og ideologier (Brunsson og Olsen, 1990). Røvik benytter begrepet institusjonaliserte standarder som betegnelse for det som er institusjonalisert. Institusjonaliserte standarder defineres slik: *"sosialt konstruerte normer for hvordan organisasjoner bør utforme strukturer og prosesser, gi innhold til ideologier og utforme relasjoner til omgivelsene"* (Røvik, 1992:30). I henhold til hans begrepsbruk kan vi snakke om at et formelement institusjonaliseres, og blir til en institusjonalisert standard. Vi benytter oss av denne betydningen av begrepene i det følgende.

### 2.3.2. Hvordan forklares endring?

Institusjonell teori har blitt kritisert for ikke å kunne forklare endring. Selznicks variant egner seg dårlig til å forklare endring innen organisasjoner (Perrow, 1986). Omgivelsesvarianten egner seg dårlig til å forklare endring i de institusjonaliserte standarder i omgivelsene (DiMaggio, 1988).

I Selznicks variant endrer institusjoner seg når reformforsøkene "bygger på innsikt i institusjonens særtrekk og historiske utvikling" (Olsen, 1988:24). Slike endringer forgår i standardprosesser, som bidrar til å opprettholde og styrke organisasjonens institusjonelle identitet. På den annen side vil mange små endringer eller tilpassninger i samme retning, kunne forandre organisasjonens institusjonelle identitet på sikt (March og Olsen, 1984, 1989). Plutselige og store endringer, som i tillegg bryter med organisasjonens institusjonelle identitet, kan forekomme, men de er et resultat av kriser eller forventninger om kriser (ibid.). Slik utelukkes mulighetene for kortsiktige, planlagt endringer, som bryter med organisasjonens grunnleggende verdier.

Spørsmålet om endring henger nøye sammen med spørsmålet om hvor de institusjonelle standarder har sin opprinnelse. I litteraturen gis det forskjellige forklaringer på årsaker til at en standard institusjonaliseres. På den ene siden eksisterer det nærmest metafysiske forklaringer på oppkomsten av institusjonelle standarder. Zucker snakker om en "tidsånd" som leder til en verdensomspennende rasjonalisering og byråkratisering av formelle organisasjoner (se Røvik, 1992, Zucker, 1983, se også Czarniawska Joerges, 1990).

På den andre siden finnes det mere instrumentelle forklaringer av en institusjonell standards opphav. Tolbert og Zucker's (1983) undersøkelse av U.S.-amerikanske kommuners adopsjon av byråkratiske organisasjonsformer på begynnelsen av 1900-tallet, viser at den tidlige adopsjon av en organisasjonsform var forårsaket av effektivitets-hensyn. De senere adopsjoner av organisasjonsformen, bar mere preg av å være ini-tiert av legitimitetsårsaker. Niel Fligstein kommer til det samme resultat i sin undersøkelse av spredningen av multidivisjonsformen (Fligstein, 1985). Dette kan tyde på at endring kan forårsakes ved at et organisasjonselement, som tas i bruk, viser seg å være svært effektivt.<sup>18</sup>

Mere politiske forklaringer på institusjonaliserte standarders opprinnelse, presenteres i Di Maggio i sin artikkel "Interest and Agency" (Di Maggio, 1988). Her er hensikten å vise at institusjonelle modeller og interessebaserte modeller bør utfylle hverandre. Interessebaserte modeller bør berikes med institusjonelle forståelsesformer, for å få blick for eksistensen av en sosial orden, hevet over interesser. Institusjonell teori tren-ger interessebaserte modeller, for å forklare opprinnelsen, reproduksjonen, og nedbrytningen av institusjonaliserte standarder (ibid.:16). Som en følge av dette, skiller Di Maggio mellom institusjonalisering som resultat og institusjonalisering som prosess. Institusjonalisering som resultat er hevet over politikken. Det institusjonaliserte blir "tatt for gitt," inntil det brytes ned, eller deinstitutioniseres.<sup>19</sup> Institusjonalisering som prosess er en rent politisk prosess, som reflekterer aktørers og organiserte interessers relative makt. Di Maggio siterer A. Gouldner: "*The persistence of an institution is often the contest between those who want it and those who do not.*" (A. Gouldner, sitert i Di Maggio, 1988:12). Institusjonaliserte standarder må i henhold til dette betraktes som en "hegemonisk verdensforståelse" (Forssell, 1992). Hvis det forholder seg slik, at en institusjonell standard er et resultat av en politisk prosess, så reiser spørsmålet seg om hvem som utkjemper kampen om hegemoniet i tolkningen av en situasjon.

### -Kampen om definisjonshegemoniet.

Perrow mener det står innflytelsesrike aktører bak vinnende virkelighetsforståelse (Perrow, 1986). Di Maggio og Powell mener på sin side å ha identifisert tre grupper av aktører, som kan være kilder til institusjonaliserte standarder. Staten anses for å være den viktigste kilde, som medfører isomorfi mellom organisasjoner. Denne type institusjonalisering skjer ved at

---

<sup>18</sup> Disse funnene danner en møteplass mellom institusjonell og instrumentell teori. De to teoriene kan forklare ulike tidsfaser i organisasjoners adopsjonen av en organisasjonsform/ organisasjonselement (Røvik, 1992:34).

<sup>19</sup> Di Maggio henviser selv til det nære slektskap denne forståelsen av institusjonalisering har til det marxistiske begrepet "falsk bevissthet" (Di Maggio, 1988:17).

staten tvinger andre organisasjoner til å adoptere de foreskrevne organisasjonsformer. Sterke profesjoner er den andre kilden til institusjonalisering. De har en autorativ stilling i samfunnet, og bruker denne til å definere forutsetninger for profesjonell adferd. Mekanismen som her er virksom, betegnes som normativt press. Andre organisasjoner er den siste kilde til institusjonalisering, og følgelig til endring. Det må være organisasjoner som har vist seg suksessrike. De vil fungere som forbilder, som andre organisasjoner vil imitere. Man kan tenke seg at det i organisasjoners jakt på forbilder dannes myter<sup>20</sup> om suksessrike bedrifter og organisasjonsformer. Slike suksesshistorier er gjerne løsrevet fra kontekst og situasjon, løsrevet fra tid og rom (Sahlin-Andersson, 1991, B.Czarniawska-Joerges, 1990).

Sammenfatningsvis kan vi altså i det institusjonelle perspektivet gjenkjenne fire måter å forklare endring på. I Selznicks variant foregår det små tilpassninger kontinuerlig. Kriser kan utløse omfattende endringer, på kort tid. I omgivelsesperspektivet kan endringer tenkes å forekomme hvis en standard viser seg ekstremt effektiv (eks. Tolbert og Zucker, 1983), eller hvis sterke interesser i samfunnet ser det som fordelaktig å redefinere de institusjonelle standardene (eks. DiMaggio og Powell, 1983). Forøvrig kan endring forklares ved en tidsåndsforklaring. Altså at noen standarder på uforklarlig vis slår igjennom på et tidspunkt, fordi "dens tid har kommet" (Czarniawska-Joerges, 1990, min oversettelse).

En forutsetning for å forklare endring av institusjonelle standarder er imidlertid at det finnes alternativer, enten i tid eller/ og rom. Dette impliserer også en antagelse om grenser for de institusjonelle standarders utbredelse.<sup>21</sup> I dette avsnittet nedenfor skal vi forholde oss til den rommlige begrensning av institusjonelle standarder.

#### -Organisasjonsfelt og institusjonaliseringens grenser.

Det har vært mange forsøk på å finne gode analytiske begreper til å beskrive organisasjoners omgivelser. Domene, handlingsmiljø (Thompson, 1967/1983) og nettverk (Granovetter, 1985) er to tilnærminger blandt flere. Når det gjelder institusjonelle omgivelser, så har sektorbegrepet vært viktig (Meyer og Scott, 1983 b). Institusjonelle teoretikere sverger idag i større grad til feltbegrepet, selv om det fremdeles kan være noe uklart. Vi ser nærmere på dette i det følgende.

---

<sup>20</sup> Begrepet "myte" har blitt definert på flere måter. I politikens filosofileksikon beskrives en myte bl.a. som følger: En myte betegner en (...) fornuftsmessig ubegrunnet forestilling, som vil kunne oppheves av en fornuftsmessig innsikt (Politikens filosofi leksikon,-83).

<sup>21</sup> I B.Czarniawska-Joerges metaforiske uttrykksmåte heter det at "fashion has its boundaries." (B.Czarniawska-Joerges, 1990:42).

"Felt-" begrepet ble i forbindelse med institusjonell teori ble introdusert ved Di Maggio og Powell (Di Maggio og Powell, 1983). De definerer begrepet slik:  
*"...those organizations that, in an aggregate, constitute a recognized area of institutional life: key suppliers, resource and product consumer, regulatory agencies, and other organizations that produce similar services or products."* (Ibid.: 1983:148).

Vi skal for det først merke oss at det dreier seg om et område som er erkjent av deltagerne, og muligens utenforstående. For det andre ser vi at begrepet skiller seg fra nettverksbegrepet, ved at aktørene ikke trenger å være i direkte forbindelse med hverandre. Det skiller seg også fra sektorbegrepet, da organisasjoner i et felt kan tilhøre ulike sektorer (eks. fra definisjonen; produsenter og regulerende myndigheter).

Framveksten og vedlikeholdelsen av et felt er avhengig av en struktureringsprosess, hvor det skjer en økning i informasjonsmengden, økning i samhandling, og en definerings av samarbeidsmønstre.<sup>22</sup> Tilslutt må det, som vi var inne på, utvikles en gjensidig bevissthet blandt deltagerne om at de er med i "et felles prosjekt" (Di Maggio og Powell, 1983; Giddens, 1979). Et felt eksisterer ikke apriori. Feltbegrepet får først mening når det fylles med empiriske data. Dette har blitt gjort i studier som har fokusert på utvikling, transformasjon og skifte av felt, bl.a. innen kunstvirksomhet (Bourdieu, 1977), museumsvirksomhet (Di Maggio, 1986), bankvirksomhet (Forsell, 1992), og forskningsparker (Sahlin-Andersson, 1991).

Andre eksempler på felt kan være den offentlige forvaltning. Sahlin-Andersson sier dette om den svenske offentlige forvaltning, betraktet som et eget felt, eller "a distinct area of institutional life" (Ibid.:5).

*"However, this field has weakened (...) actions in the public organizations increasingly turn their attention to other fields and seek to interact with organizations in other fields."* (op.cit.)

Her snakkes det om at det offentlige feltet svekkes, ved at offentlige organisasjoner begynner å identifisere seg med andre felt. I forlengelsen av dette kan vi her se enda en endringshypotese. Organisasjoner endres ved at de endrer felttilknytning. Ved et skifte av felttilknytning, skifter organisasjonen også sin institusjonelle identitet (Sahlin-Andersson, 1991, Forsell, 1992).

### -Kommunefeltet som "a distinct area of institutional life?"

Et felt eksisterer ikke apriori, men det kan utvikles antagelser om eksistensen av slike felt. I vårt tilfelle kan vi tenke oss at det er mulig å snakke om et kommunefelt. På bakgrunn av de overfornevnte betingelser, så kan vi tenke oss et kommunefelt bestående av følgende aktører: norske kommuner, fylkeskommuner, Fylkesmannen, de deler av sentralforvaltningen, som

---

<sup>22</sup>Selv om direkte samhandling ikke er noen betingelse for utviklingen av et felt, se over.

arbeider med temaer tilknyttet kommuner, Kommunenes Sentralforbund, arbeidsorganisasjoner innen kommunesektoren, og forskningsinstitusjoner som arbeider med problemstillinger knyttet til kommunesektoren. Forklaringskraften til en slik potensiell felttilknytning er avhengig av om organisasjonsmedlemmer i vår kommune oppfatter seg selv som en deltager i et slikt felt.

### 2.3.3. Institusjonelle omgivers effekter på organisasjoner.

På feltnivå forutsettes det at de institusjonelle omgivelser, som vi tidligere har vært inne på, vil føre til strukturell isomorfi blandt organisasjonene innen et felt. For en enkelt organisasjon betyr dette at omgivelsenes institusjonelle standarder, for hva som blir ansett for å være gode og mindre gode organisasjonsformer, vil betinge organisasjonens utforming.

I litteraturen om institusjonelle omgivelser, eksisterer det ulike antagelser med hensyn til hvordan organisasjoner håndterer institusjonelt press. Dette sier samtidig noe om hvilke effekter vi kan forvente i organisasjoner som handler i institusjonelle omgivelser. Vi kan skille mellom to ulike antagelser i denne forbindelse. Den ene opererer med et dekolingsresonnement (Meyer og Rowan, 1977, m.fl.), mens den andre ikke gjør det (Di Maggio og Powell, 1983, m.fl.).

I Meyer og Rowans versjon forutsettes det at organisasjonsstrukturen vil gjenspeile omgivelsenes institusjonelle standarder. Organisasjonsstrukturen fungerer imidlertid ikke som et instrument for koordinering av handling, men som et legitimerende fer-niss eller utstillingsvindu ut mot omgivelsene. Organisasjonsstrukturen er med andre ord dekoblet fra organisasjonens kjerneaktiviteter. Disse kjerneaktivitetene foregår uforstyrret av de skiftende institusjonelle standarder, eller organisasjonsmoter (Røvik, 1992).<sup>23</sup>

Brunsson omtaler denne dekolingen som en dekoling mellom ideenes og handlingens verden. Organisasjonsformen, eller de strukturelle beskrivelser av organisasjonen tilhører ideenes verden. De kan lett konstrueres og rekonstrueres. Det er heller ingen hindringer for at ulike og tildels inkonsistente krav fra organisasjonens omgivelser kan "besvares" i organisasjonens strukturer, prosesser og/eller ideologi, fordi de er dekoblet fra handlingens verden (Brunsson, 1989). Dekolingsresonnementet kombinerer teorien om organisasjoner som institusjoner (Selznick, 1957), og teorien om institusjonelle omgivelser (Brunsson og Olsen, 1990). Organisasjoner blir like hverandre i form, men forblir distinkte i sitt innhold, eller sine aktiviteter.

---

<sup>23</sup> En slik dekoling er avhengig av "the logic of confidence and good faith," som Meyer og Rowan uttrykker det (Meyer og Rowan, 1977) D.v.s. at både organisasjonsdeltagere og eksterne interessenter vil tro at alle parter handler i overensstemmelse med det de sier, uten at noen kontrollerer noe nærmere.

Meyer og Rowans "windowdressing" kan tenkes å være av en bevisst karakter. Det vil si at ledelsen i organisasjoner, bruker ritualer og symboler manipulativt, for eksempel for å skjule mindre tiltalende sider ved organisasjonen eller for å maskere organisasjonen, slik at organisasjonens utseende stemmer overens med det som oppfattes som pas-sende i omgivelsene. En slik forståelse samsvarer med Edelmans begreper om symbolmanipulering (Edelman, 1964). Dekoblingen mellom organisasjonsform og de faktiske aktiviteter i organisasjonen kan også tenkes å være uintendert. Dekobling kan slik sett forekomme som et resultat av individuelle behov og interesser. Brunsson sier det slik:

*"...individual people in an organization do have inconsistent values, interests and ideas, and that this sometimes affects their actions without there being any conspiratorial intention."* (Brunsson, 1990:29)

Det er ikke legitimt med en planlagt dekobling. Hvis en dekobling framstår som planlagt, er det sannsynlig at organisasjonen vil miste sin legitimitet, isteden for å øke den.

Ferniss og dekoblingsresonnementer er imidlertid ikke gjennomgående innen institusjonell teori. Det er ikke noen logisk følge av teorien om institusjonelle omgivelser at organisasjoner opererer med "doble strukturer"<sup>24</sup> og dekobling. Greenwood og Hinings argumenterer for at den sfære av spenning, som oppstår mellom organisasjonens kjerneaktiviteter og de institusjonelt definerte arrangementer rundt kjerneaktivitetene, med stor sannsynlighet vil medføre en reell og konsistent organisasjonsendring. Begrunnelsen for dette er at det nettopp er de institusjonelle definisjoner (eller standarder) som er i virksomhet ved endringsforsøk (Greenwood og Hinings, 1988:

57). Di Maggio og Powell klargjør kontrasten mellom sitt eget syn og Meyer og Rowans syn på dette punkt:

*"In contrast (til M. & R.), we expect substantive internal changes in tandem with more ceremonial practices, thus greater homogeneity and less variation and change."* (DiMaggio og Powell, 1983).

De mener altså at endringer fortrinnsvis er av substansiell karakter, men at sermonielle, metastrukturelle "endringer" forekommer parallelt.

Ovenfor har vi omtalt mulige virkninger av de institusjonelle omgivelser på selve organisasjonsutforming. Et grunnressonnement innen institusjonell teori er imidlertid antagelsen om at en organisasjons tilslutning til institusjonelle standarder vil øke dens legitimitet i henhold til omgivelsene. Økt legitimitet kan derfor anses som en mulig virkning av at en organisasjon slutter seg til omgivelsenes institusjonelle standarder. I neste omgang kan økt legitimitet også medføre økt ressurstilflyt til organisasjonen fra aktører i omgivelsene (Singh, Tucker og House, 1986). Dette må igjen sies å være en slags møteplass mellom det

---

<sup>24</sup> Begrepet dobbel struktur viser til eksistensen av en formell struktur og en metastruktur (Christensen, 1990).

instrumentelle og det institusjonelle perspektivet.

#### 2.3.4. Sammenfatning.

I et institusjonelt perspektiv, slik det her har blitt beskrevet, er organisasjonsformer bærere av verdier og mening. Organisasjonsformer fungerer først og fremst som signaler om tilhørighet til en bestemt gruppe, og ikke som koordineringsinstrumenter for målrettet, kollektiv handling. Organisasjonen blir bedømt ut fra hvorvidt den er i overensstemmelse institusjonelle standarder i organisasjonens omgivelser, og ikke ut fra hvilke substansielle resultater den kan vise til. I dette perspektivet er det måten å utføre handlinger på, eller måten det ser ut til at handlinger utføres på, som er i sentrum for oppmerksomheten.

#### To ulike modeller<sup>25</sup> av fenomenet konsulentdrevet OU i kommunalforvaltningen.

Nedenfor beskriver jeg de to modellene som skal være utgangspunktet for analysen av datamaterialet. Modellene skal tjene som en konkretisering av perspektivene iforhold til OU-projektet i fokus. For å gjøre perspektivene mere håndterbare, skisserer jeg i det følgende noen indikatorer (variabler), hvor de to perspektivene vil være opphav til ulike forventninger. Dette kan gi anledning til å fremheve de instrumentelle eller de institusjonelle trekk ved OU-projektet.

#### -Initiativfasen: Et ønske om anerkjennelse eller et forsøk på substansiell forbedring?

I initiativfasen er det beslutningstagernes motiver, eller beveggrunner for igangsettelsen av OU-projektet, som er i fokus.

I en instrumentell modell er kommuneorganisasjonen et instrument for ledelsen, som designes og redesignes etter skiftende målsettinger. Når organisasjonen ikke fungerer som ønsket, er tiden inne for en endring av organisasjonens funksjonsmåte. Dette gjøres først og fremst ved å endre kommuneorganisasjonens formelle oppbygning. På bakgrunn av dette, forventes det at igangsettelsen av OU-projektet i kommunen har sin bakgrunn i substansielle problemer i kommuneorganisasjonen. Vi forventer altså at initiativtagerne vil ha en klar og avgrenset problemoppfatning. Det kan f.eks. dreie seg om konflikter mellom organisasjonsmedlemmer eller avdelinger, treg saksgang i visse avdelinger, dårlig informasjonsflyt, eller andre

---

<sup>25</sup> Modellbegrepet benyttes her i betydningen; en forenkling, basert på et utvalg av de viktigste trekkene ved det den skal utsi noe om (Aschehoug og Gyldendals leksikon 1988).



problemer som forhindrer en effektiv utførelse av kommunens oppgaver.

Konsulentfirmaet vil i den instrumentelle modellen bli oppfattet som en nøytral ekspert. Konsulentens ekspertise ligger i kunnskaper hva som er de beste midler for å oppnå en målsetting (mål-middel ekspertise).

I en institusjonell modell er utgangspunktet for igangsettelse av OU et helt annet. Som vi skisserte i det institusjonelle perspektivet vil målsettingen for enhver organisasjon være å komme i overenstemmelse med de deler av omgivelsene som kommuneorganisasjonen (ledelsen) ønsker å identifisere seg med. Igangsettelse av OU-projektet forventes derfor å ha sin bakgrunn i et ønske om økt anerkjennelse og legitimitet i kommunens omgivelser. En indikator på dette vil være at kommunens beslutningstagere vil henviser til hva andre gjør, eventuelt til forbilder og idealorganisasjoner, som de gjerne vil ligne. Man kan også tenke seg at de vil poengtere at sentrale myndigheter har lagt press på kommunene om å handle på den måten de faktisk gjør (tvangsisomorfi).

Konsulenten engasjeres i denne modellen som en agent for de institusjonelle omgivelser. Konsulenten er m.a.o. en representant for de omgivelsene som kommuneorganisasjonen gjerne vil ligne. Konsulenten kjenner til hvordan kommunen skal bli "mote-riktig," og det er denne type kompetanse kommunens beslutningstagere er ute etter å få overført til kommunen. Indikatoren på en slik holdning kan f.eks. være om beslutningstageren oppfatter konsulenten som en som har innsikt i dagens "organisasjonsmoter."

I den institusjonelle modellen kan man tenke seg to ulike måter, som beslutningstagerne forholder seg på. På den ene siden har man kommunelederen, som forholder strategisk til konformitetspresset fra omgivelsene. Vedkommenede kjenner til de sosialt skapte vilkår som han/hun handler under, og fatter strategiske valg på bakgrunn av dette. Rent metodisk er det et problem knyttet til at aktøren kanskje ikke vil gi uttrykk for at han handler strategisk iforhold til institusjonaliserte omgivelser. Dette har sin bakgrunn i at det ikke er legitimt å forholde seg strategisk på denne måten. Den typiske aktøren innen det institusjonelle perspektivet er allikevel den sosialiserte aktør. Denne aktørens beveggrunn for å igangsette OU-projektet, vil være i tråd med de instrumentelle beveggrunnene. Dette har sin bakgrunn i at troen på rasjonell styring er av de viktigste institusjonaliserte standarder i vår tid.<sup>26</sup> Slik sett er det altså konformitetspresset som egentlig er virksomt, og aktørene forholder seg til en såkalt "rasjonalisert myte" (Meyer og Rowan, 1977).

---

<sup>26</sup> Brunsson og Olsen sier det slik: "Den viktigaste av dessa (kulturbestemte) regler och (institusjonelle) varderingar (er) just ideen att organisationer skall kunna styras och reformeras." (Brunsson og Olsen, 1992).

Det er selvfølgelig metodisk svært vanskelig å skille mellom en rasjonalisert myte og en faktisk instrumentell begrunnelse. En mulig indikator kan være at den rasjonaliserte myte kjennetegnes ved at den vil bli uttrykt på en overfladisk og klisjepreget måte, og at den ikke har noe feste til faktiske forhold innen kommuneorganisasjonen.

### -OU-prosessen: Problemer på jakt etter løsninger, eller løsninger på jakt etter problemer?

I denne delen skal vi konsentrere oss om to sider ved samhandlingen mellom kommune og konsulentfirma. Vi skal se på hvordan OU-projektet ble organisert fra kommuneledelsens side, og på konsulentfirmaets arbeidsmåte i kommunen. Begge forhold vil kunne si noe om hvilken rolle konsulentfirmaet spilte i OU-prosessen.

I en instrumentell modell vil den formelle organiseringen av OU-projektet være et instrument til å styre og endre organisasjonsmedlemmenes adferd. Siden konsulenten engasjeres som en nøytral mål-middel ekspert, kan vi forvente at verdiavveininger omkring målsettingen med OU-arbeidet er avklart på forhånd. Dette innebærer også en forventning om at kommuneledelsen gir konsulentfirmaet en problembeskrivelse, eller en "symptombeskrivelse," i form av et mandat, som tilsier hva konsulentfirmaets oppgave i kommunen består i. Slik sett forventer vi at kommuneledelsen spiller den sentrale rolle, som en som definerer forholdene i organisasjonen, i de innledende faser av OU-projektet.

I en institusjonell modell er fokus på organisasjonsfeltnivå, og de drivkrefter som eventuelt fører til organisasjonell isomorfi. Dette innebærer at organiseringen av projektet ikke først og fremst fungerer som et instrument til å endre organisasjonsmedlemmenes adferd i ønsket retning. Den formelle organiseringen av projektet har sin viktigste betydning som et symbol eller et meningsbærende element vis a vis omgivelsene. Konsulenten engasjeres som en agent for de institusjonelle omgivelser, som har kjennskap til de ulike moteretninger i omgivelsene. Derfor vil heller ikke mandatet ha noen reell betydning for hva konsulenten foretar seg i kommunen. Det er nemlig gitt, før engasjementet, hvilke organisasjonsformer konsulentfirmaet kommer til å formidle til kommunen. Konsulentfirmaet formidler de til enhver tid legitime og moderne organisasjonsformer, uavhengig av mål-middel betraktninger i den konkrete situasjonen. Mandatet vil i denne sammenheng kun eksistere som et rituale.

Når det gjelder konsulentfirmaets arbeidsmåte i kommunen forventer vi i en instrumentell modell at konsulentfirmaet går systematisk og grundig til verks for å danne seg et objektivt riktig bilde av forholdene i klientorganisasjonen. På basis av dette kunnskapsgrunnlaget vil konsulenten eventuelt stille sin diagnose. Løsningsforslagene som konsulenten presenterer er

basert på en fagkunnskap, som tilsier hva som vil tjene den enkelte organisasjon best, i hvert enkelt tilfelle.

I henhold til et instrumentelt perspektiv forventer vi også at graden av stram styring av OU-projektet vil være avgjørende m.h.t. om de intenderte resultatene vil inntreffe eller ei.

I et institusjonelt perspektiv fungerer konsulenten forenklet sagt, som en "mote-handler" (Røviks begrep, 1992). Kunnskapsgrunnlaget til konsulenten består i kjennskap til hva som er moderne i det organisasjonsfeltet, som kommunen gjerne vil nærme seg. Derfor vil konsulentfirmaet få frie hender til å "kle opp" kommunen i de rette gevanter. Disse gevanter eller organisasjonsformer vil være de samme, uansett hvilke problemer eller forhold som preger organisasjonen. Derfor vil det ikke være så viktig for konsulentfirmaet å anskaffe seg grundige kunnskaper om klientorganisasjonen. Eventuelt kan vi forvente at en informasjonsinnsamlingsrunde vil eksistere som et rituale, som tilfredsstillende de normative krav til hvordan en vitenskapelig holdbar undersøkelse skal foregå. Diagnosen og løsningsforslagene bestemmes egentlig av om kommunen har eller ikke har en bestemt (moteriktig) organisasjonsform.

Når det gjelder en evt. stram styring eller ei av OU-projektet, så har dette liten betydning i en institusjonell modell. Det sentrale er at omgivelsene mottar signaler fra kommunen, hvor den får vist sin tilslutning til de institusjonelle standarder som gjelder i det aktuelle organisasjonsfeltet.

#### -Virkinger av OU: Substansielle resultatforbedringer eller identitetsprofilering?

Under forutsetning av et stramt styrt OU-projekt, forventes det i et instrumentelt perspektiv at intensjonene med OU-projektet realiseres. De formelle organisasjonsendringer, som reformatorene foretar, vil nedfelle seg i organisasjonsmedlemmenes adferd. Dette vil gi kommuneorganisasjonen substansielle resultatforbedringer. Avvik vil i dette perspektivet tolkes som et resultat av drakamp eller anarki, og dette skyldes, som vi tidligere har vært inne på; en mangelfull styring av prosessen.

I en institusjonell modell forventes virkningen av et OU-projekt å bestå i at kommunen adopterer omgivelsenes institusjonaliserte standarder, for hva som anses for å være en god organisasjonsform. Indikatorene for dette vil være om kommunen adopterer noen formelementer, som er et uttrykk for at de forholder seg til institusjonelle standarder. I Røviks undersøkelse av konsulentstilte diagnoser avdekket noen slike standarder, som var gjeldende

i perioden slutten av 80-tallet og begynnelsen av 90-tallet (Røvik, 1992).

Adopsjonen kan skje ved en faktisk tilpassning av kommunens aktiviteter (jmf. Di-Maggio og Powell, 1983, og Greenwood og Hinings, 1988) eller en tilpassning ute-lukkende i kommunens organisasjonsform. I sistnevnte tilfelle forventes en dekobling mellom organisasjonsform og kommunens kjerneaktiviteter (jmf. Meyer og Rowans fernissressonnement, 1977). Den viktigste indikatoren for en institusjonell modell i forbindelse med adopsjonen av legitime organisasjonsformer, vil være et sammenfall mellom kommunaledelsens vektlegging av omgivelsenes holdninger til OU-projektet, og en manglende oversikt, oppmerksomhet og interesse rettet mot eventuelle substansielle endringer i kommuneorganisasjonen. Det forventes at det viktigste for organisasjonsledelsen i en institusjonell modell, er at OU-projektet medfører økt anerkjennelse og legitimitet blandt andre organisasjoner i det organisasjonsfelt, som kommunen gjerne vil "tekkes." Indikatoren på slike virkninger vil være om nabokommuner, Fylkesmannen, Fylkeskommunen, media og andre vil uttale seg positivt om OU-projektet i kommunen. Økt ressurstilflyt fra omgivelsene kan også tjene som en indikator på virkninger innen en institusjonell modell. For den sosialiserte aktør vil økt ressurstilflyt være sekundært, for en strategisk aktør i en institusjonell modell vil nettopp ressurstilflyten være det sentrale. Nedenfor følger en skjematisk oversikt over modellene av OU-projektet, som jeg har beskrevet ovenfor med ord. Jeg har kalt de to modellene for en effektivitets- og en legitimitetsmodell. I empiri- og analysedelen bruker jeg også begrepene instrumentell og institusjonell modell om disse to modellene.

Fig.1. En effektivitetsmodell

Fase 1:  
Kommunenes  
initiativ

Fase 2:  
Prosess

Fase 3:  
Virkninger

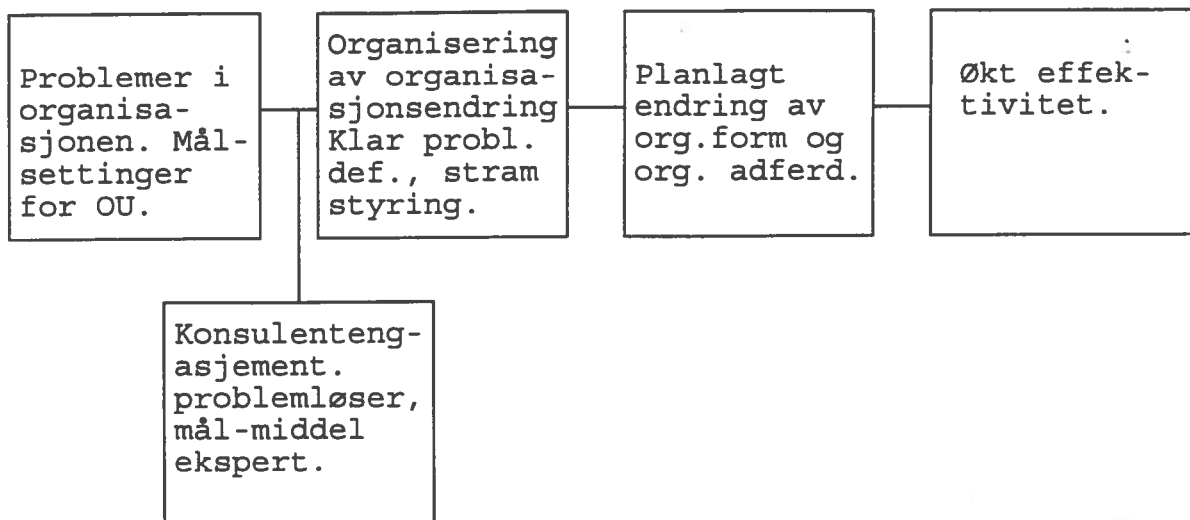
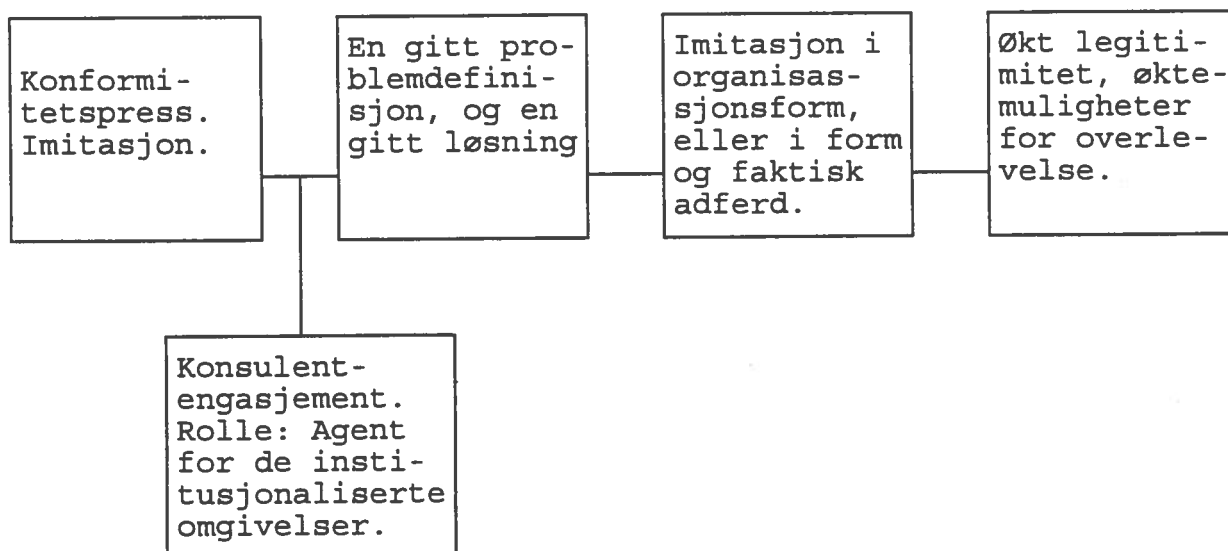


Fig.2 En legitimitetsmodell

Fase 1:Kommunens  
initiativ

Fase 2:Prosess

Fase 3:Virkninger



### 3.0. Metodekommentarer.

En metode er en framgangsmåte for "å løse et problem og komme fram til ny kunnskap" (Aubert, 1972). De forskjellige metodiske framgangsmåter, kan få fram forskjellige sider ved et sakfelt. Valg av metodisk tilnærming bør dermed springe ut av den problemstilling, som en søker å oppnå mere kunnskaper om.

#### 3.1. En kvalitativ tilnærming.

Hensikten med dette arbeidet er, som tidligere nevnt, å få økt kunnskap om en viktig kilde til endring i offentlig forvaltning på 80- og 90-tallet. Nærmere bestemt er vi opptatt av hvilken rolle, funksjon OU-firmaet har i Lurøy kommune, og hva deres faktiske bidrag består i.

Dette betyr at jeg er opptatt av det konkrete hendelseforløpet i moderniserings-prosessen; fra initiativet ble tatt, til man eventuelt kan se noen konkrete, obseverbare virkninger av OU-projektet. Jeg er imidlertid like opptatt av å få kjennskap til hvordan deltagerne opplevde samhandlingsforholdet og hvilken forståelse de har av OU-projektet og dets virkninger, både dengang og nå i ettertid. Bruner beskriver en slik tilnærming som å "konstruera två landskap" (Forssell, 1992; Bruner, 1986). De to landskaper ser slik ut:

*"Ett er handlingens lanskap: agent, intention eller mål, situasjon, instrument, något som liknar en "historiegrammatik." Det andra landskapet ar medvetandets landskap: vad de som deltar i handlingen vet, tankar eller kanner, eller inte vet, tankar eller kjanner."*

(Bruner, 1986:14, sitert fra Forssell, 1992:37).

Fordi jeg i undersøkelsen ønsker å belyse flere sider ved samhandlingen (årsaks- og meningssammenhenger), valgte jeg å benytte meg av en såkalt kvalitativ metodisk tilnærming. Den kvalitative metode opererer på et lavt aggregeringsnivå, og den har nettopp sin styrke i at den muliggjør at mange sider ved en samhandling belyses. Den kvalitative undersøkelsesmetode tar hovedsaklig utgangspunkt aktørenes opplevelse av de forhold som studeres, men muliggjør også en mere intersubjektiv/ objektiv forståelse av et handlingsforløp /en prosess (Enderud, 1986).

En tilbakevendende innvending mot kvalitative undersøkelser er deres manglende generaliserbarhet. De iakttagelser jeg gjør i denne undersøkelsen er selvfølgelig bundet til den konkrete empiriske situasjonen, men undersøkelsen er sprunget ut av tidligere studier, som er gjort om emnet. Denne nærstudien av et konsulentdrevet OU-projekt kan derfor sies å fylle ut bildet fra oversiktsstudier som er utført tidligere (Røvik, 1991, 1992). En dybdeundersøkelse som denne, tar sikte på å generere detaljert viten om et fenomen. De trekk, som vi tolker som typiske for vårt tilfelle, kan også tenkes å være typisk for liknende situasjoner (Forssell, 1992;

Glaser og Strauss, 1967). Dette innebærer at vi kan holde de inngående kjennskaper til ett tilfelle opp mot tidligere funn på aggregatnivå. Våre funn kan enten styrke antagelser fra tidligere funn, mens eventuelle avvik kan generere nye antagelser.

### 3.2. Den praktiske siden av saken.

Datamaterialet i denne undersøkelsen er sammensatt. Det består av informant-intervjuer, utklipp fra dagspressen,<sup>1</sup> offentlige dokumenter og beslutningsunderlag, interne kursnotater, kursmatriell, presentasjons-/ reklamemateriell fra konsulent-firmaet, presentasjonsbrosjyrer av kommunen Lurøy og tre videoproduksjoner om kommunen (først og fremst beregnet på turister og evt. etablerere fra næringslivet, og potensielle søkere til stillinger i kommunen), kommuneinterne aviser (tre nummer av "Steinkjærringa", som er en informasjonsavis om kommunens utviklingsprosjekter til hele kommunens befolkning, to nummer av "Lurøy kommunale informasjon," som er en internavis for kommunens ansatte. Forøvrig har opplysningsmatriell fra Kommunenes Sentralforbund, og Miljøverndepartementet blitt benyttet. De ulike datakildene gir en bred og nyansert innfallsport for å studere OU-projektet.

Enkelte datakilder egner seg bedre til å forklare noen forhold bedre enn andre. De kommunale dokumenter belyser kommunens offisielle syn på OU. Avisuttalelser er på sin side direkte myntet på den offentlige opinionen, befolkningen, og omgivelsene ellers, og vil belyse de sider som kommunen vil vise utad. Intervjudatas styrke ligger i at informantene kan føle seg friere til å beskrive og uttrykke evt. uoffisielle forhold ved et OU-projekt. Ofte kan evt. forhold av denne karakter, av ulike årsaker være uegnet for skriftlig nedtegnelse eller offentliggjøring. Dette betyr ikke at de ikke setter sitt preg på OU-projektet. Siden intervjuene er det viktigste datamateriale, så følger det en nærmere beskrivelse av disse nedenfor.

#### 3.2.1. Intervjuene.

-Hvem er informantene?

Internt i kommunen har jeg i alt foretatt 19 informantintervjuer. Åtte av informantene er (eller har vært) etatsledere, ni er (eller har vært) sentrale politikere i formannskapet og i kommunestyret ellers, og fem er ansatte i kommunen på lavere nivå enn etatsledernivå. En av disse er fagforeningleder. I tillegg har vi intervjuet den forhenværende rådmannen og den

---

<sup>1</sup> Vi har benyttet oss av kommunens Argus-arkiv (utklipp-firma, som har klippet ut alt som står om kommunen i abonnementsperioden) for å sette oss inn i hva avisene har skrevet om kommunen i den aktuelle perioden, f.o.m. 1986, t.o.m. 1989/90.

forhenværende ordfører.<sup>2</sup>

Utenfor kommunen har jeg foretatt syv intervjuer av personer, som representerer sentrale organisasjonsenheter i kommunens omgivelser. Jeg har også benyttet meg av tidligere innsamlet materiale. Intervjuene med de to ansvarlige konsulentene i OU-projektet har blitt utført i forbindelse med forarbeidet til boka "Den syke stat" (Røvik, 1992). Utvalget av informanter er gjort for å få beskrivelser av OU-projektet fra personer i ulike posisjoner iforhold til kommuneorganisasjonen. På grunn av en tidkrevende intervjuform måtte antallet interne informanter begrenses. Utvalget har blitt noe topptungt, og denne prioriteringen er gjort ut fra en overveielse jeg gjorde underveis i datainnsamlingsfasen. Jeg fikk da greie på at OU i hovedsak kom til å dreie seg om kommunens ledergruppe. En videre beskrivelse og tolkning av dette faktum, vil jeg komme tilbake til under beskrivelsen av OU-prosessen.

-Hvordan forgikk intervjuingen?

Intervjuene ble utført med en omfattende intervjuguide, men informantene fikk anledning til å forfølge emner som de anså som sentrale, og det førte til visse justeringer av intervjuguiden. Denne intervjuformen gav flere av intervjuene mere preg av å være uformelle samtaler, enn formelle intervju.

Noen intervjuer ble utført via telefon. Dette kan ha redusert den nærhet og oppriktighet, som jeg forøvrig har inntrykk av preget "ansikt til ansikt intervjuene." Jeg brukte lydbånd ved alle intervjuene, utenom ett, hvor informanten ønsket at jeg noterte. Bruken av lydbånd kan også ha preget informantens åpenhet, selv om jeg ikke har inntrykk av det. Fordelen ved bruk av lydbånd besto i at jeg selv kunne konsentrere meg fullt ut om innholdet i informantens utsagn, og komme med tilleggsspørsmål der det var nødvendig og interessant.

-Problemet med motstridende beretninger, hukommelsesforskyvninger og etterrasjonalisering. Når man skal kartlegge et hendelsesforløp i ettertid, må man ta høyde for både mulige hukommelsesforskyvninger og etterrasjonaliseringer. Hvis man skal forsøke å veie opp for dette, så kan man til en viss grad kontrollere for opplysningers troverdighet ved å kombinere datakilder (O.Dahl, 1967). Det vil si at man sammenholder både avisut-talelser, ulike dokumenter, og informantintervjuer. På denne måten kan man undersøke hvorvidt

---

<sup>2</sup>Årsaken til at antallet funksjoner overstiger antallet informanter er at flere av dem har dobbeltfunksjoner, både som politiker og ansatt i kommunen. Dette vil kunne svekke representativiteten i dataene, da informantene muligens i mindre grad kan regnes som "typiske politikere," eller "typiske ansatte." Det kan imidlertid også ses på som en styrke, da informantene vil kunne gi innsiktsfulle og reflekterte svar, på bakgrunn av at de ser saken fra flere sider.



datamaterialet underbygger hverandre eller ei. Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig, da de ulike datakilder er av en slik karakter, at de kan belyse ulike sider av virkeligheten. Derfor vil sunn fornuft og skjønn vil alltid spille en viss rolle i vurderingen av datas troverdighet. I denne vurderingen må man for det første ta hensyn til trekk ved informantenes situasjonen. Er det ting som tyder på at organisasjonsmedlemmenes forståelse av "dasituasjonen" kan ha endret seg (f.eks ved en påvirkning av begivenheter i ettertid). Videre må man skjønnsmessig vurdere hvorvidt egenskaper ved informanten kan tyde på høy troverdighet, og god hukommelse og nøyaktighet. Man må spørre seg hvorvidt informanten har noe å tjene på feilinformasjon, og videre hvorvidt informanten har en god og nøyaktig hukommelse ved besvarelsen av andre spørsmål, hvor svaret kan etterprøves. Dette er vurderinger som har foregått fortløpende under hele datainnsamlingsprosessen, og ved bearbeidelsen av data.

Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at selv om ulike aktører beskriver situasjoner forskjellig, så trenger ikke dette å skyldes f.eks. hukommelsessvikt eller etterrasjonalisering. Forskjellige beskrivelser skyldes gjerne at informantene har forskjellig ståsted, og dermed vil de også oppleve det som skjer i organisasjonen på forskjellige måter. Det er f.eks.sannsynlig at en leder vil oppfatte et utviklingsprosjekt andreledes enn en ansatt lengre ned i hierarkiet. Forskjellige beskrivelser kan også skyldes at det eksisterer offisielle og evt. uoffisielle versjoner av et hendelsesforløp. Dette er isåfall opplysninger som har analytisk verdi.

### 3.3. Om den følgende framstillingen.

Som nevnt ser jeg på OU-projektet over tre faser. Beskrivelsen av hendelsesforløpet og analysen av de samme begivenheter og utsagn i denne forbindelse vil foregå parallelt i de neste tre kapitler. Dette har sin bakgrunn i en forståelse av at en beskrivelse og en analyse ikke kan skilles fra hverandre. Enhver beskrivelse inneholder forfatterens tolkning eller analyse av situasjonen. Det er imidlertid mulig å abstrahere seg fra empirien i større eller mindre grad, ved større eller mindre bruk av generelle begreper og generelle teoretiske resonnementer. Dette vil jeg også veksle på i det følgende (jmf. note side 9). Analysen i de neste tre delene av oppgaven vil være empirinær. Det vil si at jeg i stor grad gjør bruk av sitater i framstillingen. Dette gjør jeg for å redusere antallet "tolkningslag," altså for å øke empiriframstillingens autensitet. Dette gir også leseren en mulighet til å vurdere min tolkning av sitatene.

#### 4.0. Presentasjon av data: Initiativfasen - beveggrunner for igangsettelse av OU-projekt.

I dette kapitlet vil jeg forsøke å komme nærmere et svar på problemstillingen, ved å studere den perioden da initiativet til OU ble tatt. Denne fasen strekker seg fra "Lurøyaksjonen," høst 1986, til og med inngåelsen av kontrakten med konsulentfirmaet, høst 1987. Først vil jeg prøve å rekonstruere konteksten rundt de sentrale politisk og administrative beslutningstagerne i kommunen. -Var det spesielle problemer i kommunen når det gjelder økonomi, informasjonsrutiner, eller kanskje samarbeidsforhold? -Var det et press fra eksternt hold, når det gjelder igangsettelse av OU-programmet? -Kan det ha dreid seg om offentlige pålegg eller andre signaler fra overordnede myndigheter, innbyggere eller andre? Tilslutt vil jeg forsøke å lokalisere hvem initiativet kom fra, og foreta en samlet vurdering av hvilke forhold og argumenter som hadde størst betydning for beslutningen om igangsettelse av det konsulentdrevne OU-programmet i Lurøy kommune.

#### 4.1. Økonomisk vanskeligheter og et internt endringsbehov? Lurøy og det nye inntektssystemet.

Et problemområde som de fleste informantene poengterer som et viktig motivasjons-grunnlag for ledelsen, er kommunens sviktende inntekter. Dette må ses på bakgrunn av at det lenge hadde vært en gradevis reduksjonen av skatteinntekten for kommunen. Nedgangen i kommunens folketall (p.g.a fødselsunderskudd og fraflytting) og nedgangen i andelen av den yrkesaktive befolkning i kommunen (p.g.a arbeidsledighet, forskyvninger i alderssammensetningen og fraflytting), utgjør viktige faktorer i dette bildet. I tillegg hadde kommunen allerede pådratt seg en stor gjeldsbyrde, ved diverse låneopptak fra 70-årene. Bevisstheten om kommunens dårlige økonomiske situasjon ble imidlertid for alvor vekket når det nye inntektssystemet<sup>1</sup> for kommunen ble innført (rådmannens uttalelse). Utregninger har vist at overføringene fra staten til Lurøy kommune gikk ned med 1,7 millioner kroner, som en følge av innføringen av det nye inntektssystemet for kommunene (Sandvin, 1989). Dette skjedde på tross av den statlige inntektsgarantien, som gikk ut på at ingen kommuner skulle komme dårligere ut i 1986 enn året før det nye systemet ble innført (1985). Mange andre kommuner fikk også merke en nedgang i inntektene fra året før. Nordlandsrepresentantene på Stortinget samlet seg i denne forbindelse om et felles brev til Regjeringen, hvor de ba om ekstra skatteutjevningstilskudd til utsatte kommuner i Nordland fylke. Holdningen blandt Stortings-representantene, media og kommunene var klar. Staten hadde ansvaret for de mindre utkantkommunenes dårlige økonomi, og hadde således ansvaret for "å bøte på" kommunenes budsjetter.

---

<sup>1</sup> Se Odelstings proposisjon nr.48, 1984-1985.

Lurøy kommunes situasjon kunne altså ikke betegnes som noe værre eller bedre, sett i relasjon til mange andre norske kystkommuner<sup>2</sup>. Lurøy skilte seg imidlertid ut fra de andre kommunene ved sin utradisjonelle reaksjonsmåte på de reduserte overføringer fra staten. Først skilte de seg ut med "Lurøyaksjonen," senere med igangsettelse av OU. Med andre ord kan man ikke hevde at det er en "naturlig følge" av den dårlige kommuneøkonomien å igangsette OU med konsulentbistand. Selve "Lurøyaksjonen," hvor kommunepolitikere nedla sine verv, (se innledningen), ser imidlertid ut til å ha skapt spesielle forutsetninger for OU virksomhet. Nedenfor ser vi litt nærmere på hvilke forutsetninger det her dreier seg om.

### Et presserende, men diffust forandringsbehov.

Gjennom oppslag om "Lurøyaksjonen" fra riksdekkende media ble hele Norges oppmerksomhet rettet mot kommunen. Lurøy-politikere håpte at Lurøy-aksjon ville sette kommunens økonomiske problemer på den rikspolitiske dagsorden, og i den forbindelse oppnå økonomisk bistand. Politikere i Lurøy hadde tatt kraftige virkemidler i bruk, og skuffelsen var stor når de "bare" ble møtt med generelle lovnader fra sentralt hold, om at departementet skulle se nærmere på overføringsordningen til kommunene.

"Krisemaksimeringen" i Lurøy førte ikke som forventet, til noe initiativ fra sentralt hold overfor kommunen. Dermed oppsto det et slags "forventningstomrom" som måtte fylles med et initiativ fra kommunen selv. Slik ble kommunen tvunget til å se seg om etter andre løsninger for bedre kommunens økonomiske situasjon, men også for å fylle opp det nevnte forventningstomrommet. OU kan ses på som en del av den nye strategien. Vi skal se nærmere på hvordan disse forventningene artet seg.

Hos flere informanter i det politiske og administrative ledersjikt kommer disse forventningene til uttrykk. Den daværende rådmann uttrykte seg slik i et informant-intervju: *"Utgangspunktet for OU-arbeidet var et følbart behov, særlig i administrasjonen, for å gjøre noe nytt som kunne bidra til å styrke kommunens muligheter og forutsetninger for å kunne overleve som egen kommune under skjerpede (økonomiske) rammevilkår."* (Rådmann)

Dette utsagnet inneholder flere interessante elementer. For det første er hensikten med OU "å overleve som egen kommune, under skjerpede økonomiske rammevilkår." Dette viser med all tydelighet at man må se OU i forbindelse med den økonomiske situasjonen som kommunen var oppe i. Det nye inntektssystemet for kommunene og kommunens store låneopptak danner et bakteppe for initiativet til OU-projektet.

---

<sup>2</sup>Dette viser også en rapport fra KS, som ble laget i den aktuelle perioden.

Vi skal imidlertid også legge merke til at rådmannen i sitt utsagn påpeker *"et følbart behov, særlig i administrasjonen, for å gjøre noe nytt."* Behovet for å gjøre noe nytt må man se i sammenheng med tidligere utprøvde strategier for å bedre den økonomiske situasjonen i kommunen. Den tidligere strategi hadde vært å be staten om økonomisk bistand, og "Lurøyaksjonen" var en del av en slik strategi. Behovet for *"å gjøre noe nytt"* knytter rådmannen til et behov som eksisterte innen administrasjonen. Uttalelser fra en formannskapspolitiker kan hjelpe oss til å forstå hvorfor aktører nettopp i administrasjonen følte et slikt behov.

*"Det var jo selvfølgelig et press ifra politikerne, som da hadde sagt ifra overfor myndighetene. Presset følte vel han (rådmannen) som administrativ sjef, om at det måtte gjøres noe."* (Politiker, informant 18).

Med andre ord, så var det et forventningspress fra politikerne i kommunen om at rådmannen måtte ta ansvar og handle i en situasjonen, hvor det var blitt klart at politikernes aksjon, "Lurøyaksjonen," ikke var veien å gå for å få en bedre kommuneøkonomi.

Før vi går videre skal vi imidlertid stanse ved en annen mulig tolkning av rådmannens utsagn om at forandringsbehovet knyttet seg til administrasjonen. Det kan ha eksistert faktiske samarbeidsproblemer innen administrasjonen, som var utgangspunktet for OU.

Informantutsagn tilsier nemlig at det eksisterte tildels store samarbeidsproblemer innen administrasjonen (ansatt, informant 8). Diverse avisskriverier kan tyde på at både skole,- og sosialetaten var i klammeri med rådmannen til forskjellige tidspunkt (bl.a. "Rana blad," flere nummer i 1986 og 1987). Informantutsagnene gir imidlertid ikke noen bekreftelse på at initiativet til igangsettelse av OU kan tilbakeføres til disse konfliktene. Snarere tvert imot. Flere etatsledere og politikere imøtegår antagelsen om at konflikter og interne problemer i kommunen utgjorde motivasjonsgrunnlaget for å engasjere OU-firma. Et medlem av OU-projektets styringsgruppe svarer slik på et direkte spørsmål om samarbeidsproblemer var et utgangspunkt for igangsettelse av OU:

*"Det var jo et ønske om (...) i det hele tatt bli en bedre kommune, altså. Men jeg tror ikke vi hadde noen (flere) problemer, enn det som det er i andre kommuner."* (Informant 11).

På bakgrunn av dette utsagnet kan det se ut som om konkrete samarbeidsproblemer og /eller konkrete økonomiske problemer ikke utgjorde noen viktig beveggrunn for initiativet til OU i kommunen. Det var det heller det generelle ønsket om *"å bli en bedre kommune,"* som dette medlemmet av styringsgruppa framhever. Et ønske om å bli en bedre kommune må imidlertid bety at det eksisterte forestillinger om et rom for forbedring. Informantbeskrivelser poengterer imidlertid ikke akkurat dette. En informant forklarte "forandringsbehovet" slik:

*"...ting forandrer seg jo, og jeg f.eks. som har vært i kommunen i 15 år, følte at det var ting jeg hadde lyst til å gjøre på andre måter."* (Ansatt, informant 12).

Utsagnet kan tyde på at en viktig beveggrunn for engasjementet av konsulentfirmaet består i et generelt behov for å gjøre noe nytt. Det synes som om behovet for å gjøre noe nytt,

nærmest eksisterer som en verdi i seg selv. Utsagnet viser oss også at informanten har en følelse av at kommunenorganisasjonen ikke er i overenstemmelse med de endringer av "ting," eller forhold, som skjer utenfor kommunen.

En etatsleder beskriver et forandringsbehovet ut fra liknende oppfatninger om at kommunen framstår som gammeldags. Også her ser vi at den kommunalt ansatte har et heller negativt bilde av kommunen.

*"Jeg tror nok at det viktigste motivet var at man kjente at tiden var gått forbi. Man trengte en oppmykning, man var for sidrompa, og det gikk for tregt (...). Det gikk som det hadde gått i tiår, og (derfor) så man behovet for en total fornyelse."* (etatsleder, informant 6.)

Følelsen av å være "sidrompa," og "at tiden var gått forbi" gir uttrykk for en ganske diffus problemoppfatning, som trolig har lite med oppstyret rundt Lurøyaksjonen og kommunens økonomi å gjøre. Et interessant spørsmål blir da hva denne følelsen av å være "sidrompa" har sin opprinnelse i. Et mulig og sannsynlig svar kan være at 80-tallets massive byråkratikritikk i den offentlige opinion har hatt gjennomslag blandt kommunens ansatte. Dette fører oss over til spørsmålet om mulige krav og signaler fra organisasjonseksternt hold kan ha spilt en rolle for beslutningstagerne i kommunen.

#### 4.2. OU - et resultat av krav og signaler fra eksterne aktører?

Begrepet "eksterne aktører" er her en betegnelse på personer, grupper eller organisasjoner, som ikke er tilknyttet den politiske eller administrative stab i kommunen. Det kan dreie seg om organisasjoner som formelt eller uformelt står i en autorativ eller rådgivende posisjon overfor kommunen, men også andre organisasjoner og kommuner, innbyggere av kommunen og media (Denne avgrensningen er delevis basert på DiMaggio og Powells feltbegrep, se teoridel). Her vil vi studere hvorvidt krav og påtrykk fra eksterne aktører kan ha virket inn på kommuneledelsens beslutning om bruk av eksternt OU-firma i kommunen.

##### 4.2.1. Et forventningspress fra kommunens innbyggere.

Foran var vi inne på at "Lurøyaksjonen" skapte forventninger blandt politikerne om at "noe måtte skje." Etter at de største bølgene etter Lurøyaksjonen hadde lagt seg, ble det hevdet at det også blant befolkningen spredt seg en forventninger om at noe måtte skje.

Lurøyaksjonen bidro til at kommunen fikk stor oppmerksomhet, og bred media-dekning. Det var ikke fritt for at dette skapte en viss stolthet blant innbyggerne, iallefall i første omgang. Uttalelser som nedenfor underbygger dette.

*"Lurøyaksjonen satte Lurøy på kartet. (-) Det var artig å se kommunalministeren med Lurøy-T-shirt" på Dagsrevyen." (Politiker, informant 1)*

Lurøyaksjonen skapte imidlertid splittelser blant kommunens befolkning. Det ble hevdet at Lurøyaksjonen delte kommunen i to; de som var for aksjonen, og de som var mot (ekstern informant 27). I en avisartikkel, advarte stortingsrepresentant Danielsen fra Lurøy mot kommunens aksjonsform i forbindelse med protesten mot det nye inntektssystemet. Da kommunen la fram et underskuddsbudsjett for 1986, hevdet Danielsen følgende i lokalavisen, under overskriften *"Spre ikke pessimisme."*

*"Pessimisme er livsfarlig for en kommune. Jeg frykter at pessimismen blant lurøyfjæringer kan bli en utilsiktet virkning av den aksjonsformen som kommunen har valgt." (Rana blad, 31.01.86).*

Rådmannen i en nabokommune, som observerte det hele fra sidelinjen beskriver stemningen i og utenfor kommunen i forbindelse med "Lurøyaksjonen."

*"("Lurøyaksjonen") brakte kommunen i skuddet, men på en negativ måte. (...) Den genererte misnøye og et elendighetsinntrykk av kommunen. (...) det gikk for vidt, det kunne føre til avfolkning." (Rådmann i en nabokommune).*

Dette sitatet viser det som ble hevdet fra flere hold; at aksjonsformen skapte en negativ stemning blant befolkningen. "Elendighetsfokuseringen" og "krisemaksi-meringen," som enkelte informanter valgte å kalle det (politiker, informant 1, ansatt, informant 8), gav også representanter utenfra kommunen et dårlig inntrykk av levekårene i kommunen. Selv om de fleste media viste sympati med kommunen, så framsto ikke Lurøy som noe attraktivt sted å bo.

Uansett om folk var motstandere eller tilhengere av aksjonen, så viser bl.a. leserbrev i lokalavisen at medias fokusering på kommunen hadde ført til at innbyggerne enga-sjerte seg i kommunens situasjon. Da aksjonen, som nevnt, ikke gav de ønskede resultater, oppsto det også blant kommunens befolkning et forventningstomrom og en pessimisme. Kommunen hadde skaffet seg et "image-problem" både overfor kommunens innbyggere og blant andre eksterne aktører. Det ble kommuneledelsens ansvar å fylle tomrommet etter Lurøy-aksjonen med et eller annet initiativ. I tillegg ble det en oppgave for administratorene i kommunen å skape en tro på en lysere framtid blant befolkningen i kommunen, og bedre kommunens anseelse blant eksterne aktører. Nedenfor skal vi se nærmere på de sentrale myndighetenes rolle som mulige pådrivere for igangsettelse av OU i kommunen.

#### 4.2.2. Fylkesmannen og departementene: Et krav til kommunene om å rette oppmerksomheten innover.

Generelt kan man tenke seg at ledelsens motiver for organisasjonsendring er basert på direkte krav fra statlige myndigheters side. Dette kan dreie seg om lovgivning og andre tvangsmessige krav og pålegg til den kommunale drift (Di Maggio og Powell, 1983).<sup>3</sup>

Igangsettelsen av OU-programmet i Lurøy kommune kan ikke sies å ha sin direkte bakgrunn i statlige pålegg. Mere indirekte kan man imidlertid hevde at diverse statlige tiltak kan ha bidratt til en økning av norske kommuners OU-aktiviteter generelt og i Lurøy kommune spesielt.

#### Generelle statlige tiltak og signaler til kommunene 1985-1986.

Både innføringen av det nye inntektssystemet (1986) og den nye Plan og Bygnings-loven (1985) kan ses på som generelle tiltak, som skulle medføre en sterkere orientering mot interne organisasjonsspørsmål i kommunene. Kommunalt plan -og utviklingsarbeid ble fra statens side sett på som et viktig styringsverktøy, som kommunene burde ta i bruk, bl.a. "*for å øke kommunenes selvstendighet og ansvar for den kommunale økonomi og oppgaveløsning*" (Informasjonshefte fra Miljøverndepartementet (MVD) og Kommunenes Sentralforbund (KS) om kommunsplanlegging, januar, 1986:10).

I den nye Plan og Bygningsloven ble kommunene pålagt å utvide sitt plan- og utviklingsarbeide ved å utarbeide en såkalt Kommuneplan. Den skilte seg fra den gamle Generalplanen, hvor hovedvekten var på arealplanlegging. I Kommuneplanen skulle bl.a. organisasjonsspørsmål innta en helt sentral plass (Plan og bygningsloven av 14.juni, 1985).

Vi siterer fra MVD og KS' informasjonsbrosjyre om kommuneplanen.

*"Skal kommuneplanen bli en effektiv og forenklet arbeidsform, må en utvikle ledelsesformene, beslutningsstrukturen og organisasjonen i kommunen. Kommuneplanleggingen kan samtidig være et nyttig hjelpemiddel til å gjennomføre nødvendig utvikling i kommunene."* (MVD og KS' informasjonsbrosjyre, januar 1986:10).

---

<sup>3</sup>Det er uenighet blandt teoretikere om man bør kalle tvangsmessig isomorfi for en type institusjonalisering. Noen ser det som mest meningsfylt å reservere begrepet for frivillig adopsjon av organisasjonsformer. Dette fordi enhver bruk av sanksjoner viser at det eksisterer andre ønskelige alternativer (Zucker, 1987). Vi vil argumentere for å regne tvungen isomorfi inn under institusjonaliseringsbegrepet, fordi selv om organisasjoner får lovpålegg, så er ikke alle like raske med å ta dem til etterfølgelse. Dette tidsaspektet kan utgjøre en sentral variabel, m.h.t. organisasjoners evne til å oppnå legitimitet fra statlig hold.

Her skal vi legge merke til at OU anbefales som strategi for at kommuneplanen skal bli et nyttig hjelpemiddel. Samtidig sies det at Kommuneplanen kan være et nyttig hjelpemiddel til å gjennomføre "*nødvendig*" OU. Hvorfor OU skulle være nødvendig begrunnes ikke, og hva OU egentlig er framstår som uklart. Det kan imidlertid ikke misforståes at MVD mener at kommuneplanarbeid bør utfylles med OU. Dette er et klart signal til kommunen fra MVD og å sette igang OU arbeid.

#### Det nye inntektssystemet og Lurøy kommune.

Når det gjelder det nye inntektssystemet, så hadde dette som nevnt negative følger for kommunens økonomi. Lurøy valgte å møte dette med en utadrettet protestaksjon. Det første steget var at kommunen la fram et underskuddsbudsjett for Fylkesmannen. Lurøy fikk imidlertid tidlig klare signaler fra Fylkesmannen i Nordland om at underskuddsbudsjettet for 1986 ikke kunne godtas (bl.a. Rana blad, 29.01.86). På et spørsmål til kommunens daværende ordfører, om kommunen følte noe påtrykk uten-fra om å gjøre noe innad i kommunen, fikk vi dette svaret:

*"Ja, vi gjorde vel kanskje det. Vi fikk ihvertfall fra Fylkesmannen forespeilet at økonomien ikke kom til å bli det vi hadde forventet fremover, slik at hvis vi skulle ha noen endringsmuligheter, så var det oss selv vi måtte begynne med."* (Forhenv. ordfører).

Når Lurøy politikerne, som et neste steg, nedla sine politiske verv i protest mot virkningene av det nye inntektssystemet, stilte staten seg med statssekretær K.Stahl i spissen, svært negativt til protestaksjonen. Statssekretæren i Kommunal og arbeids-departementet (heretter KAD) gikk hardt ut mot Lurøy i en pressemelding som ble gjengitt i "Rana blad" (29.01.86). Her kritiserte han kommunen for å drive "*en kampanje for å diskreditere og ødelegge det nye inntektssystemet.*" Statssekretæren mente at Kommunens inntektssvikt skyldtes organisasjonsinterne forhold (gjeld o.a.), og ikke i det nye inntektssystemet (Rana blad, 29.01.86).

Selv om Kommunenes Sentralforbund kunne vise at det nye inntektssystemet med-førte en faktisk inntektssvikt for mange kommuner, så var ikke staten villig til å gi noe direkte tilskudd til dekning av Lurøys underskuddsbudsjett. En av intensjonene bak det nye inntektssystemet for kommunene var nettopp å gi kommunene større ansvar for egne økonomiske disposisjoner. Dette blir omtalt som "det finansielle ansvarsprinsipp" (NOU 1982), og innebærer ifølge Tore Hansen "*at dei som har ansvaret for ei oppgåve også skal disponere fritt over dei ressursane som er naudsynte for å løyse oppgåva.*" (T.Hansen i Naustdalslid red. 1986:149).

Departementets negative holdning til Lurøys aksjon kan derfor ses på som en markering av de



samme intensjonene som ligger bak innføringen av det nye inntekts-systemet, nemlig at kommunene selv skal ha ansvar for budsjettbalansen. Det skulle ikke lengre være en utvei for kommuner i nød "å løpe til staten etter hjelp," som ordføreren uttrykte det. Staten viste imidlertid velvilje iforhold til et initiativ fra Lurøy kommune til å drive internt utviklingsarbeid i forbindelse med næringsutvikling. Vi siterer fra Rana blad ( 11.03.86): "Det ble opplyst at kommunen kan hente betydlige summer fra statlig hold til en plan for næringslivet."(Rana blad, 11.03.86). Slik sett gav både Fylkesmannen og KAD klare signaler til Lurøy kommune om at det var internt rettede utviklingsaktiviteter, som var den eneste muligheten for å avstedkomme endringer i kommuneøkonomien (jmf. Fylkesmannen), og det eneste som ble belønnet fra statlig hold (jmf. KAD's lovnader om tilskudd til planarbeid i forbindelse med næringsutvikling).

I og med det nye inntektssystemet for kommunene og den nye Plan og bygningsloven så har både KAD og MVD har vært aktive rammesettere for organisasjonsutviklings-aktiviteter i kommunene. Vi har ikke funnet data, som peker mot at anvendelse av firmaer i forbindelse med OU blir anbefalt av departementene. Kommunene visste imidlertid generelt sett lite om hva OU besto i rundt 1985-1986, så en kobling mellom konsulentfirma og OU var ganske nærliggende (informant 7, etatsleder).

#### 4.2.3. Norske Kommuners Sentralforbunds anbefaler OU.

Ovenfor har vi sett at både kommunens befolkning, Fylkesmannen, og tildels KAD på ulike måter, og med ulik styrke, påvirket kommuneledelsen til å ta et initiativ, som gikk i retning av igangsettelse av interne reformaktiviteter. Når det gjelder Norske Kommuners Sentralforbund (KS), så har jeg kommet over data som viser at KS spilte en sentral rolle for rådmannen, som leverandør av konkrete argumenter for igangsettelse av OU. I rådmannens innstilling til vedtak i kommunestyret (innstilling nr. 205/87) henvises det til KS sine generelle anbefalinger om å drive med leder- og organisasjonsutvikling i kommunene. Rådmannen har også latt seg inspirere i sin argumentasjon til fordel for igangsettelse av OU fra to navngitte KS hefter. Nedenfor siteres det fra innstillingen:

*"I den senere tid har kommunen bl.a. mottatt to publikasjoner fra Sentralforbundet, hvor behovet for ledelses- og organisasjonsutvikling blir understreket. Dette gjelder folderen "Fakta og framtidsperspektiv," samt temaheftet fra det kommunale opplærings- og utviklingsfond "Ledelse- og organisasjonsutvikling i kommunene, hva - hvorfor - hvordan."(Innstilling nr. 205/87).*

Tar man disse heftene nærmere i øyensyn, kan man nærmest ordrett gjenkjenne formuleringer som også forekommer i innstilling nr. 205/87. I KS-heftet "Ledelse og organisasjonsutvikling

i kommunene..."<sup>4</sup> står det (side 7):

*"For å oppsummere kan vi si at formålet med ledelses- og organisasjonsutviklingen i kommunene er å sikre at vi til enhver tid har en struktur, en ledelse og et personale, samt beslutnings/ arbeidsprosesser som gjør at vi kan realisere politiske mål på best mulig, billigst mulig og raskest mulig måte."*

I rådmannens innstilling til kommunestyret står det:

*"Dette innebærer at formålet med ledelses- og organisasjonsutviklingen er å sikre at kommunen til enhver tid har en struktur, en ledelse og et personale, samt beslutnings/ arbeidsprosesser som gjør at kommunene kan realisere politiske mål på best mulig, billigst mulig og raskest mulig måte."*

Understrekingen markerer det som ordrett har blitt adoptert fra KS-heftet. Flere andre formuleringer i innstillingen er også tilnærmet ordrett adoptert fra KS's hefte. Bl.a. pekes det på nødvendigheten av å bruke leder- og organisasjonsutvikling for å møte dagens og morgendagens utfordringer, som består i nye krav, nye ramme-betingelser og oppgaver. Poengteringen av nødvendigheten av stadig å skulle tilpasse seg innbyggernes skiftende behov, er et annet sammenfall mellom innstillingen og KS-heftet. Innstillingen fra rådmannen ble enstemmig vedtatt i kommunestyret (29.10.87).

Dette viser at rådmannen lot seg inspirere av KS argumentasjonen, og at kommune-styret fant argumentasjonen fornuftig. Argumentasjonen om igangsettelse av OU er i sin karakter generell og rådmannen tilpasser den i liten grad til spesifikke forhold internt i Lurøy kommune.

#### 4.2.4. Fylkeskommunens konkretiserer OU-begrepet og kommer med økonomiske incentiver.

Fylkeskommunens rolle var avgjørende for beslutningen om igangsettelse av OU, og for valg av konsulentfirma (forhenv. ordfører og forhenv. rådmann). Som deltagere i et fiskerikommuneprojekt, ble formannskapene i Moskenes og Lurøy kommune invi-tert til å delta på et seminar om næringsutvikling, arrangert av fylkeskommunen. På dette seminaret holdt en konsulent i fylkeskommunen et foredrag. Nedenfor siteres en deltager fra Lurøy (politiker, informant 1):

*"...en av konsulentene fra fylket, (...) hadde fått disse nye tankene fra SAS og Janne Carlsson, og kom med nye ideer. Igjennom han (konsulenten) fikk vi ideene til dette her med OU."*  
(Politiker, informant 1).

Dette møtet ser ut til å ha hjulpet kommuneledelsen til å konkretisere OU-begrepet. Da fylkeskommunen i tillegg sa seg villig til å støtte økonomiske opp om igang-settelsen av OU-

arbeid i kommunen, så virket dette naturligvis ekstra motiverende på kommuneledelsen.

Ordføreren formulerte seg slik:

*"Når vi fikk disse utgiftene (dekket) utenfra, så var det vel ikke så mange som nølte på det (igangsettelsen av OU)." (Ordføreren).*

Fylkeskommunen la således de praktiske og økonomiske forhold til rette for at OU i Lurøy ble en realitet. De personlige kontakter som ble knyttet mellom kursdeltagerne fra Lurøy og kursledelsen fra Fylkeskommunen kom til å få stor betydning med hen-syn til hvilket konsulentfirma kommuneledelsen valgte til å bistå seg.

#### 4.2.5. Konsulentfirmaets markedsføring.

I den tidligere omtalte innstillingen fra rådmannen til kommunestyret, som omhandlet engasjement av OU-firma (innstilling 205/87) kommer det tydelig til syne at også konsulentfirmaets markedsføringsretorikk tjener som argumentasjonsgrunnlag for rådmannen. På samme måte som vi fant tilnærmet ordrett sammenfall mellom noen av KS sine informasjonshefter og innstillingen, finner vi sammenfall mellom konsulent-firmaets reklamebrosjyre og den samme innstillingen. Det dreier seg også her om beveggrunner til å sette igang med ledelses- og organisasjonsutvikling. Det må føyes til at denne innstillingen ble laget før det var avgjort hvilket firma som skulle engasjeres. Vi ser litt nærmere på dette sammenfallet.

I OU-firmaets reklamebrosjyre kan vi finne følgende beskrivelse av hvorfor organisa-sjoner, ifølge OU-firmaet, trenger dette firmaets utviklingskonsept. Vi siterer fra brosjyren: *"Samtidig er vi på full fart inn i informasjons- og kunnskapssamfunnet hvor kvalitet og håndtering av kunnskap og informasjon blir det sentrale, imotsetning til masseproduksjon. I en stadig mer skjerpet konkurranse vil drivkrefter i samfunnet tvinge frem nytenkning, nye visjoner, forandringsvillighet, bedre prestasjoner og høyere effektivitet."* (Konsulentfirmaets reklamebrosjyre).

I rådmannens innstilling til vedtak, står denne varianten av den samme tankerekken: *"Samtidig er vi på full fart inn i et informasjons- og kunnskapssamfunn hvor kvalitet og håndtering av kunnskap og informasjon blir det sentrale i motsetning til gårsdagens masseproduksjon. Med stadig større utfordringer til distriktssamfunnene vil vi bli tvunget til nytenkning, nye visjoner, forhandlingsvillighet, bedre prestasjoner og høyere effektivitet, for at våre lokalsamfunn skal sikres rimligere rammevilkår."*

Understrekingen markerer det som ordrett er adoptert fra konsulentbrosjyren. Når rådmannen adopterer OU-firmaets markedsførings-argumentasjon i en kommunal innstilling, tyder dette på at firmaet, før engasjementet var en realitet, har hatt en sterk innvirkning på ledelsens overveielser om å ta i bruk OU-firma. Bruken av nettopp dette firmaets reklamebrosjyre la også føringer på hvilket firma kommunen burde engasjere.

Det kommer også fram i informantintervjuene at rådmannen rådførte seg endel med OU-konsulenten, som kommunen kom til å engasjere. Kontakten ble først opprettet når OU-konsulenten var ansatt i fylkeskommunen., og bl.a. sto som arrangør av det nevnte seminaret for Lurøys formannskap. Det var som nevnt konsulenten i fylket som gav kommunen "*ideene til dette her med OU*" ifra (se side..), og det er denne konsulenten som følger opp Lurøy sitt OU arbeide. I mellomtiden har han imidlertid blitt arbeidstager i et privat konsulentfirma. Vi siterer rådmannens forklaring på forholdet:

*"...det var i denne perioden at vi fra kommunen ble kjent med B.Z. (konsulenten) og de tanker/perspektiver han representerer. Mens B.Z. var knyttet til fylkeskommunen ble det fra vår side forsøkt å få B.Z. engasjert i vårt utviklingsarbeid, men p.g.a. stort arbeidspress i fylkeskommunen lot det seg ikke gjennomføre. Da B.Z. gikk over til WRI (konsulentfirmaet) var det derimot mulig å etablere et samarbeid med han på dette området."* (Rådmannen).

Kommunen var åpen for konsulentens tanker og perspektiver, både som konsulent i fylkeskommunen, og senere som konsulent i et OU-firma. Uten tvil dreide det seg om de samme perspektivene.<sup>5</sup>

Den nære kontakten mellom kommunens ledelse og OU-konsulenten kan ha vært med på å fjerne evt. barrierer, som ledelsen kan ha følt m.h.t. å gå til et så dyrt og kanskje dristig skritt, som å engasjere et privat konsulentfirma. Rådmannen poengterer da også at det ikke var konsulentfirmaets konsept, som først og fremst var avgjørende for engasjementet, men personen B.Z. Rådmannen sier i et informant-intervju:

*"Vi ønsket å knytte til oss en konsulent som kjente vår hverdag og som vi visste kunne forholde seg til vår kultur på en konstruktiv måte."* (Rådmannen).

Fra annet og kritisk hold i kommunen ble forholdet mellom konsulenten og rådmannen beskrevet på denne måten::

*"...men man skulle jo tro at enkelte har vært gift med, eller har hatt aksjer i sånne selskaper."* (Politiker, informant 3).

#### 4.2.6. Forbildehenting fra privat sektor.

Her vil vi undersøke hvorvidt andre organisasjoner, i kraft av det de gjør, eller i kraft av hvordan de ser ut, kan ha vært en mulig påvirkningsfaktor på ledelsen. Vi har tidligere vært inne på byråkratikkritikken på 80- og utover på 90-tallet. Samtidig har den private sektor blitt framholdt som et ideal i den offentlige opinion (B.C.Joerges, 1985). Denne holdningen har, ifølge våre data, også hatt grobunn blandt politikere og ansatte i Lurøy kommunes ledelse. De fleste informantene mente at det offentlig hadde mye å lære fra det private næringsliv. Den

---

<sup>5</sup> Etter at vedkommende konsulent, som representant for fylket, hadde holdt seminar for kommuneledelsen, ble det referert til, i et informantintervju, at han var påvirket av "disse nye tankene fra SAS og Janne Carlsson" (se foran). Konsulentfirmaet som han senere sluttet seg til, sier dette i sin reklamebrosjyre: "Konseptet er utviklet og utprøvet i nært samspill med en rekke større bedrifter i Skandinavia, bl.a. forandringsprosesser innenfor SAS,..." (Fra reklamebrosjyren "Først i fremtiden").

daværende ordfører svarte slik på spørsmålet om det offentlige kunne lære av det private næringsliv, eller omvendt.

*"Ja, det kan de (det offentlige kan lære av det private), og det var vel kanskje derfor at vi leide inn et privat konsulentfirma."* (Forhenv. ordfører).

Dette utsagnet viser at en viktig årsak til at kommunen valgte å engasjere et privat konsulentfirma besto i et ønske om å lære av det private næringsliv. Med andre ord ble det private konsulentfirmaet ansett for å være en representant fra det private næringsliv. I en avisuttalelse fra den forhenværende rådmann kommer også motivet om å imitere det private næringsliv eksplisitt til overflaten (Rana blad, 11.03.86):

*"Kommunen vil bestrebe seg på å bli mer effektiv etter modell fra det private næringsliv. Om ikke folk vil merke en revolusjon over natta, er effektivitet et stikkord."* (Forhenv. rådmann i Rana blad 11.03.86).

Ved siden av at vi ser at det private næringsliv er et uttalt forbilde for kommunen, skal vi merke oss at den private sektor framstår som en idealmodell, hvor *"effektivitet er stikkordet."* Privat sektor er lik effektivitet. Denne forenklete og ensidig positive beskrivelsen av det private næringsliv viser at rådmannen forholder seg til myten om den private sektors funksjonsmåte, og ikke faktiske undersøkelser om emnet. Dette kan tyde på at kommuneledelsen først og fremst er ute etter den private sektors positive omdømme.

#### 4.2.7. Forbildehenting fra og konkurranse med andre organisasjoner.

Data viser at andre kommuner også har fungert som forbilder for kommunen. I rådmannens innstillingen til kommunestyret som tilrår engasjement av OU-firma, ser vi dette:

*"I Nordland er både Hadsel og Steigen i ferd med å igangsette arbeid med organisasjonsutvikling for kommunen."* (Rådmannens innstilling 205/87).

Denne argumentasjonen kan gi et inntrykk av at det dreier seg om en konkurranse mellom kommunene i Nordland fylke om å komme igang med OU. Særlig Steigen kommunes OU-opplegg kom til å bety mye for Lurøy.

Ut fra en instrumentell modell forekommer det nokså forunderlig at det skulle eksistere en slik konkurranse mellom kommuner. Denne type organisasjoner kjemper jo ikke om markedsandeler, slik som tilfelle er for bedrifter i det private næringsliv. For kommuner bør et velfungerende demokrati og en effektiv omforming av kommunens inntekter til å løse kommunens oppgaver, være målestokken man forholder seg til. En institusjonell modell egner seg bedre til å forklare en slik konkurranse mellom kommuner. Her kan vi se på OU som noe moteriktig, som gir kommunene økt anseelse i et organisasjonsfelt. Økt økonomisk tilskudd fra andre organisasjoner i dette feltet (stat, fylkeskommune, kanskje private investeringer i næringsvirksomhet i kommunen m.m.) kan også være et resultat i å være først ute med det siste, OU.

Det ser ut som om Lurøy var forholdsvis tidlig ute med OU-aktiviteter i sitt distrikt. Rådmannens uttalelser om at det eksisterte lite erfaringsmateriale om OU i kommunene viser dette. En informant gav også uttrykk for at det var viktig for kommuneledelsen "*å ligge i bresjen*" (politiker, informant 12). Dette sannsynliggjør antagelsen om at kommunen er deltager i et institusjonalisert organisasjonsfelt, hvor det eksisterer en konkurranse mellom deltagerne om å være tidligst ute i å adoptere feltets institusjonaliserte standarder/idealer. Politikerens utsagn viser at kommuneledelsen, iallefall tildels, forholder seg til institusjonaliserte standarder på en bevisst måte.

#### 4.3. Rådmannen som OU-entreprenør i en kommune med et diffust "forandringsbehov."

Kommunes økonomiske problemer var ikke noe særegent for Lurøy. Mange andre mindre kommuner befant seg i en liknende situasjon. Lurøy er imidlertid en av de få kommunene i Nordland, som på dette tidspunktet setter igang en OU-prosess. Vi har vært inne på at Lurøyaksjonen skapte spesielle forutsetninger for at "noe måtte skje." Disse forventningene måtte oppfylles og pessimismen måtte forhindres i å slå rot blant befolkningen. De ovenfornevnte forhold kan allikevel ikke anses som tilstrekkelige betingelser for at en kommune engasjerer et privat OU-firma. En etatsleder svarer slik på spørsmålet om hvorfor Lurøy kommune trengte "fornyelse" (et begrep informanten selv benyttet).

*"Det kommer an på hvem som ble valgt i formannskapet og ordførere, og ledelsen i kommunen. Det var noen som så at her måtte en ta tømmene i den annen hånd. Jeg må bare beundre dem for det, fordi det er mange kommuner som ikke har gjort det."* (Etatsleder, informant 6).

Informanten mener altså at initiativet kan tilbakeføres til hvem som sitter i sentrale posisjoner på et bestemt tidspunkt. På spørsmålet om hvem som var initiativtagerne til OU-prosessen, svarte informantene fra alle nivåer i organisasjonen at initiativet først og fremst kom fra den daværende rådmannen. Her er noen av svarene:

*"Han var den dragende kraft hele veien (...) han var veldig framsynt, og en spesiell kar. Han var flink på det der (OU)."* (etatsleder, informant 7)

*"Da hadde vi en rådmann, som var litt misjonær. Han mente at de eneste som kunne gjøre noe med dette, det var Lurøys egne innbyggere. (...) og han fikk forsåvidt aksept av kommunestyret, og etatslederne at det var viktig å se hva man selv kunne gjøre med en slik situasjon."* (Politiker, informant 19).

*"Det var han (rådmannen) som var misjonæren, og så "den nye tiden."* (Ansatt, informant 11).

*"Initiativet kom fra administrasjonen, eller nærmere bestemt rådmannen selv."* (Forhenværende rådmann).

Formannskapet ble nevnt som pådrivere, men rådmannen ble fra alle hold beskrevet som idesprederen og initiativtageren. Et formannschaftsmedlem uttrykte rådmannens spesielle stilling som initiativtager og påvirkningskilde på denne måten:

*"Ja, vi pratet jo om det (om å engasjere OU-firma), men... det var nok mye hans (rådmannens) verk. Det var han som satt som administrativ leder og undersøkte hvem som var best, og hans vurderinger kom nok i første rekke igjennom."* (Politiker, informant).

Dette viser at rådmannens personlige initiativ og engasjement spilte en avgjørende rolle for igangsettelsen av kommunens OU-projekt. Han kan på denne bakgrunn betegnes som entreprenøren bak OU og konsulentengasjementet. Dette gjør at hans motiver og overveielser for igangsettelse av OU-projektet blir særlig sentrale.

Vi har allerede sett rådmannens beskrivelse av utgangspunktet for OU. De økonomiske rammevilkår utgjør bakteppet for initiativet til OU, men selve utgangspunktet var *"et følbart behov (...) for å gjøre noe nytt."* Dette framstår som en ganske diffus problembakgrunn for igangsettelse av OU. Dette bekrefter rådmannen i et informantintervju.

*"Detaljerte målsettinger forelå ikke på det tidspunkt, hvor de ulike prosesser ble igangsatt. Det man ønsket var å utvikle en mer moderne, hensiktsmessig og ressursorientert organisasjon basert på økt målstyring og delegering."* (Forhenv. rådmann).

Motivasjonen for OU var uklar, og den viktigste beveggrunnen for igangsettelse av OU, ser ikke ut til å ligge i problemer i kommunens oppgaverettede aktiviteter. Rådmannen var opptatt av å gjøre kommunen *"moderne, hensiktsmessig og ressurs-orientert."* Dette skulle man gjøre ved å *"øke målstyring og delegering."* Dette er beskrivelser som kunne passe til enhver privat eller offentlig organisasjon, og har følgelig ingen basis i de konkrete forhold og problemer i Lurøy kommune.

#### 4.4. Et problembasert utgangspunkt, men et motebasert valg av løsning.

Her skal vi se på funnene for initiativfasen samlet, og stille spørsmålet om ledelsens motiver ser ut til å være basert på substansielle problemer i organisasjonen, eller på et ønske om å være i overenstemmelse med de institusjonaliserte standarder i et organisasjonsfelt.

Lurøy kommune befant seg i en økonomisk vanskelig situasjon etter innføringen av det nye inntektssystemet. Det nye inntektssystemet gjorde det vanskeligere for kommunene generelt å tilegne seg diverse statlige tilskudd (T.Hansen, 1986). Dette fikk Lurøy også erfare, da Lurøyaksjonen ikke medførte noen direkte støtte fra de sentrale myndigheter. En forbedring av den kommunale økonomi var derfor avhengig av en intern effektivisering i kommunene. Dette forholdet kan tyde på at ledelsen i Lurøy hadde en problembasert og dermed instrumentell beveggrunn for igangsettelse av OU.

Vi skal imidlertid merke oss at i valg av løsning, nemlig konsulentdrevet OU, skilte Lurøy kommune seg ut fra mange andre kommuner på den tida. Data tyder på at valg av løsning skyldtes rådmannens rolle som "OU-entreprenør." OU ble igangsatt på rådmannens initiativ, men selvfølgelig med formannskap og kommunestyrets tilslutning.

Rådmannen poengterte de *endrede økonomiske rammebetingelser* som en begrunnelse for å sett igang med OU. En annen viktig begrunnelse var det generelle *forandrings-behovet*, som man følte i administrasjonen. Dette forandringsbehovet kunne ha hatt sin bakgrunn i samarbeidsproblemer i administrasjonen, men informantutsagn understøtter ikke dette. Forandringsbehovet blir spesifisert av flere informanter, som det å være gammeldags. Bl.a. uttrykkes dette ved at *"tiden var gått forbi."* Tiden var gått forbi kommunen på mange områder, både når det gjaldt organisasjonsformer og kommunens strategier overfor staten.<sup>6</sup> Problemoppfatningen oppstår her i den manglende overenstemmelse mellom den "tiden" organisasjonen befinner seg i, og den "tiden" som resten av samfunnet, eller omgivelsene befinner seg i. Målestokken for vurderingen av kommunen som gammeldags, finner vi i forestillingen om det private næringslivs funksjonsmåte. Privat sektor var et uttalt forbilde i initiativfasen. Kommunen skulle ikke bare *"bli mere effektiv etter modell fra det private næringsliv."* Ordføreren hevdet også at selve engasjementet av et privat konsulentfirma hadde sin bakgrunn i et ønske om å lære av det private næringsliv. Her synes det som om det ikke er konsulentens kompetanse i mål-middelsammenhenger som er det viktigste, men konsulentens "kompetanse" som en representant fra en sfære, eller et institusjonelt felt, som kommunen ønsket å bli mere lik.

Ved hjelp av OU-konsulenten fikk kommuneledelsen materialisert, eller sted- og tidfestet, sin idealiserte forestilling om det private næringsliv. Flyselskapet SAS ble suksessbedriften, som kommuneledelsen ville etterlikne. Problemoppfatningen fikk sitt utgangspunkt i kommunens forskjellighet fra SAS, enn i konkrete problemer i egen virksomhet. Hovedsaken ble ikke å undersøke om etat x eller y i kommunen utførte de oppgaver de var pålagt på en tilfredsstillende måte. Man foretok heller en sammenlikning mellom kommunen og suksessbedriften, og i deres forskjellighet oppsto et forandringsbehov hos kommunen.

De økonomiske problemer, som danner bakteppe for reformaktivitetene, har instrumentelle trekk. Strategien som velges, med konsulentdrevet OU, kan best belyses innenfor en institusjonell forståelsesramme, hvor imitasjon av andre, suksessrike organisasjoner er den virksomme mekanismen (jmf. DiMaggio og Powell, 1983). Imitasjon er imidlertid ikke den eneste virksomme mekanismen. I data kommer det også til syne at det forekom et normativt

---

<sup>6</sup>Fra å *"løpe til staten etter hjelp"* til å drive med internt utviklingsarbeide.



press på kommunen om å tilpasse seg visse standarder. KS er en instans som, enten alene eller i samarbeid med sentrale myndigheter, gir råd og veiledning til kommuner i forbindelse med organisasjonsspørsmål. I forbindelse med Lurøy så ser vi at rådmannen i stor grad benytter seg av en argumentasjon for igangsettelse av OU, som er hentet fra en KS-publikasjon. KS-argumentasjonen er generell, og rådmannen relaterer den ikke til forhold i Lurøy kommune. Kommuneledelsen betrakter derfor KS som et faglig-autorativt sentrum, og retter seg etter hva KS mener er gode organisasjonsformer. KS kan slik sett forstås som en viktig (autorativ) kilde, eller iallefall viderefører, av institusjonaliserte organisasjonsformer.

Når det gjelder forholdet til de sentrale myndigheter, så la bl.a. det nye inntektsystemet for kommunen forholdene til rette for en økning i omfanget av kommunenes interne utviklingsarbeid. Selv om OU blir anbefalt fra sentralt hold, så eksisterte det ingen direkte tvang fra de sentrale myndigheter om igangsettelse av OU. Det er heller snakk om en normativ påvirkning (Ibid.).

Funnene omkring kommunens forhold til sine omgivelser tyder på at det kan være fruktbart å snakke om at Lurøy er en deltager i et kommunefelt. Kommunelederne forholder seg aktivt til signaler fra eksterne aktører. Videre ser vi at konkurransen mellom de ulike kommuner om å "være først ute med det siste," som informanter i Lurøy refererte til, viser at kommuneledelsen (o.a.?) er seg hverandre bevisst. Slik sett oppfylles en av Giddens forutsetninger for eksistensen av et slikt felt (Giddens, 1979).

### Strategisk eller slapp imitasjon?

Politikerens utsagn om "å ligge i bresjen" når det gjelder å adoptere nye organisasjonsformer, tyder på at ledelsen har en strategisk bevisst holdning overfor de institusjonaliserte omgivelsene. På bakgrunn av en helhetsvurdering av datamaterialet ser det allikevel ut som om ledelsen mener at det nye og ettertraktelsesverdige ikke utelukkende er nyttig staffasje. I henhold til modellene forholder ledelsen seg bevisst og strategisk seg til adopsjonen av noen bestemte normer i omgivelsene, men de har samtidlig troen på at de adopterte organisasjonsløsninger vil ha de ønskede instrumentelle virkninger, altså effektivisere kommunens evne til å løse sine oppgaver.

## 5.0. Presentasjon av data: Organisering av prosessen og konsulentfirmaets arbeidsmåte.

### 5.1. Innledning.

Ovenfor har vi sett på hvilke beveggrunner og mekanismer, som så ut til å være av betydning ved kommunens beslutning om å engasjere et OU-firma. I det følgende tar vi for oss en annen side ved OU-projektet. Her vil sider ved den faktiske samhandlingen mellom kommunen og OU-firmaet belyses.

For det første vil jeg se nærmere på kommunens organiseringen av OU-arbeidet. Her forsøker jeg å finne ut hvilket mandat OU-firmaet fikk av kommunen, og hvordan OU-arbeidet formelt ble lagt opp. Jeg vil også undersøke om den formelle organisering eventuelt avviker fra hvordan arbeidet faktisk kom til å fungere. For det andre tar jeg for meg konsulentfirmaets arbeidsmåte. Her er jeg interessert i hvordan OU-firmaet skaffer seg kunnskaper om klienten, og hvordan diagnoser stilles. Jeg er også interessert i hvilke endringsstrategier OU-firmaet benytter seg av. Denne undersøkelsen av kommunens organisering av OU-projektet og konsulentfirmaets arbeidsmåte vil kunne klarlegge hvilken rolle og hvilken betydning konsulentfirmaet har i en slik prosess.

### 5.2. Organisering av OU-projektet: Mandat og rollefordeling.

#### 5.2.1. Formell organisering og de faktiske innslytelsesrelasjoner.

I kommunestyrets vedtak om engasjement av OU-firma, blir rådmannen tillagt rollen som koordinator og ansvarlig for framdriften av OU-projektet (Innstilling 205/87).

Kommunestyret opprettet imidlertid også en styringsgruppe. Denne gruppa var til-tenkt en sentral rolle i OU-projektet. Gruppas medlemmer skulle være projektets ledere og pådrivere (politikere, informant 1). Etter forslag fra rådmannen besto styringsgruppa av to politikere og tre kommunalt ansatte. En av de tre kommunalt ansatte i styringsgruppa var rådmannen selv. Med dette ser vi at OU-arbeidet ble skilt ut som et eget projekt,<sup>0</sup> med en egen ledelse, som eksisterte ved siden av kommunens ordinære organisasjon og ledelse. Deltagerne hadde allikevel (som vi ser) en forankring i den ordinære organisasjon. En slik projektorganisering har som fortrinn at ledelsen kan konsentrere oppmerksomheten mot å løse den bestemte oppgave, som projektet er retta mot.

---

<sup>0</sup> Et projekt kan defineres som "et planlagt og tidsavgrenset arbeid der flere personer deltar og som settes igang for å løse en bestemt oppgave." Definisjonen er hentet fra Rasjonaliseringsdirektorets veiledningshefte: "Organisasjonsanalyse," fra 1981.

Sammensetningen av gruppa skulle sikre politikerne innflytelse og kontroll, og med det OU-arbeidets politiske legitimitet. Forøvrig besto gruppa av ansatte av folk fra administrasjonen, og fagorganisasjonene var ikke representert. Dette kunne tenkes å føre til konflikter ved implementeringen av ulike tiltak (ansatt, informant 5). Nå viste det seg imidlertid at denne gruppas sammensetning fikk liten betydning for OU-arbeidet. Det var helt andre konstellasjoner som ble de sentrale for OU-projektets framdrift. Gruppa som helhet betraktet, kom hverken til å fungere som ledelse eller pådrivere for projektet. Som initiativtager og opphavsmann til ideene om OU i Lurøy, kom rådmannen til å dominere arbeidet i styringsgruppa. Styringsgruppa falt etterhvert ut som en reelt styrende enhet. En av politikerne i styringsgruppa beskrev situasjonen slik:

*"...fordi vi hadde jo en rådmann som var veldig aktiv. Han følte vel på mange måter at prosessen gikk litt for sent, og at det var noen i styringsgruppa, som "ble liggende etter." Slik ble vi vel kanskje liggende på sidelinja (når det gjaldt) å få prosessen videre. Så styringsgruppa fikk ikke den oppgaven den egentlig skulle ha hatt." (Politiker og styringsgruppedeltager, informant 17)*

I og med at styringsgruppa falt ut som det faktisk styrende organet, ble også den politiske kontrollen med OU-projektet svak. Ordføreren, som var en av de politiske representantene i styringsgruppa, mente allikevel at han hadde en innflytelse på prosessen.

*"...personlig, så følte jeg at jeg var med i prosessen, p.g.a. det nære forholdet til rådmannen." (Den forhv. ordfører)*

Selv om ordføreren nok hadde en viss innflytelse på OU-prosessen, så var det først og fremst rådmannen som ble den sentrale figuren fra kommunens side, også i selve OU-arbeidet. Senere, da det ble dannet en etatsledergruppe, skulle de ulike etatsledere virke som pådrivere for hver sin etat eller avdeling. Dette kommer vi nærmere til-bake til. Forøvrig var det intet initiativ, hverken fra ledersjiktet i organisasjonen, eller fra ansatte på lavere nivåer, m.h.t. å få en bredere deltagelse i denne innledende fasen av projektet. Politikerne var avventende og så ting an (politiker, informant 10). De ansatte var lite informert om hva som skjedde (ansatt, informant 5).

### 5.2.2. Konsulentfirmaets mandat.

Ved en gjennomgang av data viser det seg at det faktisk ikke forelå noe klart mandat til OU-firmaet fra kommunens side. Det eneste som kunne likne en offisiell beskrivelse av kommunens forventninger til et OU-firma, fant vi i avisen Rana blad, den 11.03.86. Her uttaler rådmannen til avisen at kommunens funksjonsmåte skal "analyseres."

*"Kommunen skal røntgenfotoferes fra topp til bunn. Resultatet av projektet vil bli at*

*kommunen får et nytt ansikt- eller struktur å arbeide etter.*"(Rådmannen til avisen).

Dette utsagnet var ikke ment som et utgangspunkt for OU-firmaet, men som en informasjon til innbyggerne i kommunen og andre. En informant, som fungerte som formannskapsmedlem, på den tiden OU-firmaet ble engasjert, svarte følgende på spørsmål om det ble laget et mandat til OU-firmaet:

*"Nei, det var en av de store bommertene at vi hadde bare en sånn grov skisse til tidspunkt til når ting skulle skje. Men skikkelig mandat og skikkelig kontrakt med firmaet ble det ikke laget. Dette er jo en av de tingene som ikke ville ha skjedd idag."* (Politiker, informant 1).

Firmaet fikk seg altså ikke presentert noen oppgaver, eller problemer som skulle løses. Selv om vi fra forrige kapittel vet at den daværende rådmannen og OU-konsulenten hadde et uformelt samarbeid omkring planleggingen av OU arbeidet, hvor vi kan tenke oss at visse retningslinjer ble trukket opp, så hevder også den daværende rådmannen, at mange forhold ikke var klart definert i startfasen. Han forklarer det slik:

*"...(dette) kan i noen grad tilskrives det faktum at det på dette tidspunkt ikke forelå erfaringsmateriale fra OU-prosesser innenfor kommunesektoren. Man måtte derfor være innstilt på en del prøving og feiling underveis i prosessen."*(Forhv. rådmann).

Den manglende kjennskap til hva OU egentlig besto i ble av en etatsleder beskrevet slik:  
*"Begrepet OU tror jeg var ganske nytt for oss alle sammen da. Jeg så det som en fordel at vi fikk eksterne folk som kom inn å satte navn på ting."* (etatsleder, informant 18.)

Kommuneledelsen utarbeidet altså ikke mandat, bl.a. fordi de hadde lite erfaringsmateriale å forholde seg til. Dette viser at kommuneledelsen var usikker med hensyn til hva OU-firmaet konkret skulle, og kunne bidra med. Kommunen ville leie inn et konsulentfirma, og de ville sette igang et OU-prosjekt. De hadde allikevel ingen klare forestillinger om hva kommunen trengte, utover at det var viktig å tilføre kommunen *"disse nye tankene,"* som en politiker uttrykte det (politiker, informant 1). Kommunen trengte, i henhold til informantutsagn, å komme i et nytt spor, fordi man hadde vært for lenge i det gamle (informant 1 (politiker), 7 (etatsleder), 6 (etatsleder)). Kommuneledelsen vet ikke hva OU og de ettertraktelseverdige "nye tankene" består i, så dermed kjøper ledelsen konsulentenes kjennskap, eller kompetanse i "de nye tanker" om organisering i kommuner.

På bakgrunn av disse data ser det ikke ut som om kommuneledelsen har noen begreper om substansielle forhold i organisasjonen som ikke fungerer som ønskelig. Kommuneledelsen gir ingen "symptombeskrivelser" eller noe mandat til konsulent-firmaet, som et faktisk utgangspunkt for konsulentfirmaets arbeide. De gir heller ikke noe mandat som et rasjonalisert rituale overfor institusjonaliserte omgivelser. Dette underbygger ikke en instrumentell modell for OU, hvor vi gikk ut fra at utgangspunktet for OU ville være substansielle problemer i organisasjonen. Dette er et forhold som enklere kan forklares innefor rammene av en institusjonell modell, eller en motelogikk, hvor konsulentfirmaet er

"reisende i siste nytt" når det gjelder tanker om organisering. Det at kommunen ikke opererer med et rituellet mandat, som kunne ha fungert som en slags "windowdressing" ut mot omgivelsene (jmf. Meyer og Rowan, 1977), kan underbygge antagelsen om en slapp imitasjon av moteriktige organisasjonsformer, enn en strategisk handling.

Det kan synes ganske oppsiktsvekkende at konsulentfirmaet ikke fikk noe mandat.

Bakgrunnen for at det ikke ble satt større spørsmålsteget ved at konsulentfirmaet ikke fikk noe mandat, kan nok tilbakeføres til flere forhold. Vi var tidligere inne på at konsulentfirmaet er en representant for det private næringsliv, og via informantutsagn vet vi om den prestige den private sektor hadde i kommunen (se informantutsagn i forrige kapittel). Videre var OU-firmaets og ikke minst den ansvarlige konsulentens gode rykte også en avgjørende faktor. Konsulentfirmaets tidligere suksesser, i SAS og andre større private og offentlige selskaper gav konsulentfirmaet en høy stjerne blandt kommunens ledere. Den høye tilliten som firmaet nøyter ser ut til å ha gjort et mandat overflødig. Selv om det eksisterte en skepsis blant enkelte politikere, og blant befolkningen ellers, til å bruke så store summer på et konsulentfirma, så bar startfasen i større grad preg av enstemmighet og fascinasjon. Respekten for konsulentfirmaet var stor, og en medarbeider beskrev konsulentfirmaets rolle på denne måten: *"Det var jo det (konsulentfirmaet) som var viktig på den tida. (...) De kom hit som noen guruer. Det var kanskje litt hardt sagt, men jeg merket meg det, at når de hadde sagt noe, så var det sånn."* (Ansatt, informant 10).

En etatsleder beskriver respekten for konsulenten på denne måten:

*"Ja, han (konsulenten) kom jo til kommunen som den profeten, som hadde oversikt, og visste hvordan OU skulle foregå. Kunnskapsnivået om OU var jo ikke godt i Lurøy."* (Etatsleder, informant 6).

Vi skal merke oss informantenes bruk av religiøse metaforer på konsulentenes virksomhet. For hva er det vel egentlig som kjennetegner måten som vi forholder oss til guruer og profeter på? Profeter og guruer har fått guddommlige åpenbaringer, og forvalter derfor den rette lære. Tilhengerne tviler ikke på grunnlaget profetens /guruens autoritet (åpenbaringen) og underkaster seg kritikkløst deres innsikter og budskap. Religion settes gjerne opp i mot vitenskap, hvor det stilles krav om fyllestgjørende bevis for, eller begrunnelse av, de påstander som framsettes. I vår sammenheng kan altså konsulentens autoritet i kommunen, sammenliknes med profetens autoritet blant sine tilhengere. "Når han hadde sagt noe, så var det sånn," hevdet en informant. Dette viser at det ikke, eller i liten grad, ble stilt kritiske spørsmål ved konsulentens budskap. Den sterke tiltroen til konsulentbudskapet blant kommuneledelsen og andre, skyldtes ikke troen på at budskapet viste veien til frelse, men troen på at budskapet viste veien til suksess for kommuneorganisasjonen. Med en slik holdning til konsulentene er det ikke overraskende at konsulentbudskapet ble viktigere enn utarbeidelsen av mandater til OU-firmaet. Nedenfor skal vi se nærmere på OU-firmaets arbeidsmåte.

### 5.3. OU-firmaets arbeidsmåte: Klientkunnskap og "diagnose." og endringsstrategi.

For at konsulentfirmaet skal ha rollen som en organisasjonseksperter, som hjelper organisasjonen med å løse dens substansielle problemer, så må vi gå ut fra at konsulentten skaffer seg grundige kunnskaper om organisasjonens funksjonsmåte. Han /hun vil også forsøke å danne seg et bilde av hva som feiler organisasjonen. Konsulentten vil med andre ord stille en diagnose. I en instrumentell modell vil dette være måten konsulentten danner seg et utgangspunkt for å sette inn de virkemidler, eller den endringsstrategi som trengs, nettopp for å gjøre den aktuelle organisasjonen velfungerende. I vårt tilfelle fikk ikke konsulentten noe mandat fra kommunen. Derfor vil vi ut fra en instrumentell modell forvente at det ble spesielt viktig for konsulentfirmaet å skaffe seg grundige klientkunnskaper, og stille en diagnose på bakgrunn av denne.

#### 5.3.1. Konsulentenes klientkunnskap.

I kapittel 4 var vi inne på at rådmannens valg av konsulent ikke var tilfeldig. Han valgte konsulentfirma, fordi han visste at konsulentten kunne forholde seg til, og kjente til kommunens hverdag. Vi vet også at rådmannen og konsulentten hadde diverse samtaler og rådslagninger før konsulentengasjementet var et faktum. Kan vi da regne med at konsulentfirmaet, gjennom samtalene med den administrative topp-lederen i kommunen, fikk en innføring i organisasjonsforholdene, som var tilstrekkelig til at kunnskapen kunne fungere som en basis for å stille en diagnose?

Data kan tyde på at både rådmannens og den øvrige kommuneledelsens vurderinger av situasjonen i kommunen hadde mindre betydning for konsulentfirmaet i de inn-ledende faser av OU-projektet. På et spørsmål om OU-firmaets rolle i kommunen, kommer rådmannen inn på dette:

*"(Konsulentten var helt)... sentral i starten (...). Mot slutten av prosessen fikk våre egne vurderinger større innvirkning på arbeidet."*(Rådmannen).

Klientens vurderinger ble med andre ord mere aktuelle etter hvert, men innlednings-vis var det OU-firmaets vurderinger som var de sentrale. På bakgrunn av dette blir det interessant å se hvordan konsulentene selv la forholdene til rette for å anskaffe seg kunnskaper om klienten.

Det var åpenbart hensikten fra den ansvarlige konsulentens side, å foreta en nærmere forundersøkelse av klientorganisasjonen, men dette ble ikke gjort. Konsulentten forklarer dette

slik i et intervju:

*"Da vi startet ut med våre to første projekter i Steigen og Lurøy, så foreslo vi en klimaanalyse for å teste temperaturen på organisasjonen, kombinert med en del intervjuer. Men det var de (kommunene) ikke villige til å sette av ressurser til."*(Ansvarlig konsulent).

På spørsmål om det var spesielle problemer eller forhold som var årsaken til dette, mente konsulenten at det var det ikke: *"Jeg tror heller (at) de ikke forsto hva det var."* M.a.o. ble det ikke igangsatt noen ordinær informasjonsinnsamling grunnet fra konsulentenes side, hverken som substansiell basis for en diagnose, eller som en rituell handling, for å vise overfor omgivelsene at oppdraget ble utført etter vitenskapelige standarder.

Den måten man da kan tenke seg at konsulenten kunne skaffe seg klientkunnskap på, var igjennom oppstartings-seminarene, som konsulentfirmaet initierte. Oppstartings-seminarene besto av flere møter for ansatte, politikere, og oponentsledere i kommunen. På disse møtene skulle den overordnede målsetting for kommunen fast-legges, men også de aktuelle strategier for å nå dette målet (konsulenten til "Steinkjærringa," nr.2, 1988). Her ble det, ifølge bl.a. rådmannen, åpnet for innspill og medvirkning fra seminardeltagerne: *"De ansattes medvirkning skjedde hovedsaklig gjennom drøftingene av de mål og strategier som ble fastlagt under oppstartingsseminaret."*(Rådmannen).

På bakgrunn av dette skal vi nedenfor se nærmere på oppstartingsseminarene, for å se om disse evt. kunne fungere som en informasjonskilde til konsulentens diagnose-fastsettelse.

#### -Oppstartingsseminar som klientinformasjon?

Den daværende rådmannen deler konsulentfirmaets arbeid inn i to deler, som han kaller for fase 1 og 2. Den første fasen besto av gjennomføring av et oppstartings-seminar for ansatte, politikere, tillitsvalgte og oponentsledere fra lokalsamfunnet. Den andre fasen besto av arbeidet med etatsledergruppa. Vi skal på bakgrunn av informantuttalelser se hvordan organisasjonsdeltagere oppfattet mulighetene for medinnflytelse i fase 1. Var det store muligheter for innspill fra deltagerne, eller bar seminarene preg av å være en presentasjon, eller enveiskommunikasjon fra konsulentens side?

Disse innledende folkemøtene ble av mange av informantene karakterisert som suksesser. Konsulentene greide å begeistre deltagerne på seminarene, og å komme på talfot med "grasrota" (etatsleder, informant 8). En ansatt har dette synet på folkemøtene: *"...det startet egentlig veldig godt, med felles samlinger (...) som gikk for mesteparten av folket i kommunen. (...) der ble det lagt opp til veldig forventninger hos folk, om at ting skulle skje, og at ting skulle skje fort."* (Ansatt, informant 5).

På folkemøtene ble det, som forhenværende rådmann også påpekte, gitt anledning for folk til å komme med spørsmål og respons på konsulentens opplegg. Det kunne allikevel ikke betegnes som en "høringsrunde," mente en etatsleder.

*"Nei, jeg tror egentlig ikke at høring er det rette ordet, (selv om man) derigjennom fikk respons. Det var mer en startinnføring i hva vi er nødt til å gjøre. (Vi må) begynne å se ting anderledes."* (Etatsleder, informant 7).

I en "startinnføring" ble det altså presentert hva organisasjonen "var nødt til å gjøre." Dette utsagnet tyder på begrensede muligheter for seminardeltagerne til å påvirke premissene for OU-projektet. En politiker beskriver sin personlige opplevelse med de begrensede innflytelsesmulighetene på folkemøtene:

*"...de hadde et møte disse konsulentene, ute i kretsene, og det forsto jeg var et mere sånt der "halleluja-opplegg." Jeg var jo også på møte i denne kretsen, og jeg krangla fælt. Men jeg følte meg utstøtt. Det var jo en (...) grunntone, at alle skulle være blide, alle skulle være positive, og slutte å være kritiske."* (Politiker, informant 3).

Dette er den tredje informanten som bruker en religiøs metafor for å beskrive stemningen rundt møtet med konsulenten. Som i mange religiøse sammenhenger ble de kritiske innvendinger negativt sanksjonert av resten av seminardeltagerne. En "generell orientering" (politiker, informant 3) for kommunestyret, synes ifølge den samme informanten å fungere som relativt lukket og enveiskommuniserende prosess.

*"Det var en kursledelse som kom utenfra, og hadde en ferdig design på et opplegg med seg. Et opplegg, som de kanskje kjørte andre plasser. Og vi satt der, som i et sånt skoleopplegg. De pratet og brukte "overhead," og piler hit og piler dit..."* (Politiker, informant 3)

Disse utsagnene viser at flere oppfattet seminarene og møtene som relativt lukkede for innspill. Vi skal imidlertid merke oss at det var uenighet med hensyn til seminarenes grad av lukkethet. En ansatt hevdet at det var rom for tilpassninger til egen kommune.

*"Han kjørte jo (...) etter sånne kakeoppskrifter på opplegg. Det gjorde han vel. Jeg kan tenke meg at han brukte stort sett samme mal på Steigen og Lurøy. Men den var såpass vid den ramma, at vi kunne tilpasse den til vår kommune."* (Ansatt, informant 9).

Den samme informanten føyer til at konsulenten nok virket styrende på forslagene fra deltagerne:

*"Det tror jeg er vanskelig å komme utenom, at ikke hans væremåte..., han var jo veldig profesjonell.(...) Det tror jeg nok var med, ihvertfall indirekte på å styre oss."* (Ansatt, informant 9)

På bakgrunn av det overstående kan vi slå fast at konsulenten i sine oppstartings-seminarer opererte etter en bestemt "mal," som virket mere styrende på oppstartings-seminarene, enn informasjonsinnhentende. Selv om det hersket ulike oppfatninger angående mulighetene for innspill og påvirkning av konsulentens opplegg, er det lite sannsynlig at kurset kunne fungere som en kilde for konsulenten for innhenting av informasjon om klientorganisasjonen.



Konsulentfirmaet, som var i aksjon i Lurøy kommune, foretok altså ikke noen egen undersøkelse av klientorganisasjonen. Kunnskapen konsulenten erhvervet seg på i projektets innledende faser fikk han gjennom samtaler med rådmannen og via folke-møter i kretsene. Informantuttalelser tyder imidlertid på at rådmannens egne vurderinger av situasjonen innledningsvis hadde liten betydning for konsulentfirmaet, og at folkemøtene bar mere preg av å være presentasjoner enn informasjons-innhenting. Nedenfor skal vi se nærmere på hvordan konsulenten stilte diagnoser, og hva de stiltes på bakgrunn av.

### 5.3.2. Konsulentfirmaets "diagnosestilling."

I henhold til en rasjonell faseinndeling vil konsulenten stille en diagnose, eller komme med en problembeskrivelse, som OU-firmaet skal ha som utgangspunkt for sitt videre arbeide. På spørsmål om OU-firmaet utarbeidet noen klar målsetting eller diagnose for OU-arbeidet, gav daværende rådmann følgende svar:  
*"Det forelå ingen diagnose eller klar målsetting fra konsulenten ved igangsettingen av prosessen."*

En etatsleder uttrykker misnøye på grunn av dette.  
*"Nei, det er en av de tingene som jeg savnet, at man på en måte stilte en diagnose, og stilte den på tavla og sa; dette skal vi forholde oss til. (...) Det var for lite definisjon av de konkrete, faktiske forhold, med påfølgende forslag til endring altså. Det gjorde det på en måte lite konkret, når det gjaldt den sida." (Etatsleder, informant 8).*

Etatslederens utsagn er et uttrykk for en misnøye med konsulentens arbeidsmåte. Etatslederen ønsket en konkretisering av hvilke problemer man egentlig skulle forholde seg til i OU-projektet. Det var nemlig ingen tvil om at Lurøy, som andre kommuner hadde substansielle problemer som man kunne ha grepet fatt i, men de eksisterende problemer ble ikke sett på som noe utgangspunkt for OU-aktivitetene.<sup>1</sup> Konsulenten påpeker imidlertid i et intervju at hans oppgave ikke er å diagnostisere klientorganisasjoner.

*"Vi jobber mere med å strukturere læringssituasjoner, slik at organisasjonen selv får oppdage, og får hjelp på veien til å oppdage, hvor de gjør det bra og hvor de gjør feil."*

Med andre ord så er det en del av konsulentfirmaets konsept at det skal være opp til klientkommunen å diagnostisere seg selv. Siden det her dreier seg om feil som

---

<sup>1</sup> Dette kan ha sin bakgrunn i flere forhold. F.eks. kan det hende at konsulenten rett og slett manglet kunnskaper om disse problemene (jmf. manglende klientundersøkelse). En annen mulig forklaring kan ligge i at konsulentfirmaet manglet vilje til å gå inn på kommunens problemer, da dette kunne tenkes å få negative konsekvenser for OU-firmaets oppdrag i kommunen.

kommunemedlemmene skal hjelpes til, eller læres opp til å se, så betyr dette at kommunens representanter ikke har sett feilene før. For at feilene skal bli synlige for kommunemedlemmene, må konsulentfirmaet forsyne kommunen med et vurderingsgrunnlag, eller en normativ målestokk, som de ikke har fra før. Det er denne konsulentoverførte målestokken som skal gjøre kommunemedlemmene istand til å vurdere hva som skal anses for å være bra eller dårlig. Ved å implantere en ny målestokk hos kommunemedlemmene, så definerer konsulentfirmaet på en indirekte måte hva diagnosen er.

### -Et diagnostisk konsulentkonsept?<sup>2</sup>

Her ser jeg nærmere på om det ligger noen føringer i selve konsulentkonseptet, som gir uttrykk for noen preferanser omkring gode og dårlige organisasjonsformer. Slik preferanser kan oppfattes som en slags diagnose fra konsulentens side. Helt konkret skal jeg analysere brosjyren for oppstartseminaret "Først til fremtiden," for å undersøke hvorvidt denne presentasjonen kan sies å innebære noen verdier som beskriver hva som er "gode," og hva som er "mindre gode" organisasjons- og ledelses-former. I tillegg tar jeg for meg noen informantutsagn, som kan gi oss innblikk i hva konsulentene formidlet, eventuelt som en mere uformell diagnose av forholdene i organisasjonen.

Oppstartings-seminaret som ble holdt for personer, som på ulikt vis var tilknyttet kommunen, er ifølge brosjyren et "oppvåknings-seminar," som fokuserer på behovet for å skape "forandringsdyktige organisasjoner." Målsettingen for konsulentfirmaet er å "*øke effektiviteten og kvaliteten i skandinaviske organisasjoner med grunnlag i det beste i skandinavisk kultur.*" På bakgrunn av dette har konsulentfirmaet utviklet et seminarkonsept, som vi nedenfor skal ta nærmere i øyensyn.

Det første og det som utgjør basisen for de resterende punktene, står nevnt under overskriften "Aksept på at noe forsøker å hende." Her presenteres OU-firmaets utgangspunkt, eller grunnhypotese, som forklarer hvorfor forandring er nødvendig. Nødvendigheten av forandring knyttes opp i mot en beskrivelse av samfunnets utvikling. Ved å begynne med "*Vi hevder...*" poengterer og synliggjør konsulentfirmaet at redegjørelsen beskriver konsulentfirmaets eget syn på samfunnsutviklingen.

Det som hevdes er at samfunnet befinner seg i en dyptgripende endring. I henhold til

---

<sup>2</sup>Konseptbegrepet kommer ifølge Kunnskapsforlagets "Fremmedordbok," (1978) fra latin, og det betyr "begrep, ide; plan, utkast, kladd." Slik begrepet brukes i konsulentsammenheng, framstår det som et flertydig begrep. Et konsulentkonsept henviser til konsulentenes forståelse av organisasjoner, eller deres teorier om organisasjoner, men også til deres måte å intervensjonere i organisasjoner på (se Røvik, 1991:26,53). Begrepet "konsept" blir hyppig brukt av konsulentfirmaene, og kan også forstås som firmaets forretningsidé.

brosjyren vil vi måtte belage oss på en overgang til det følgende:

*"..et nytt samfunn, hvor kvalitet, utvikling av konsepter, økende behov for mental energi, intrapenørskap m.m. vil stå i fokus. Et nytt syn på mennesket og organisasjoner tvinger seg frem."*

*"Det nye samfunnet"* settes inn i en produksjonshistorisk sammenheng. Som en etter-følger av *"det førkapitalistiske samfunn"* og *"det industrialiserte samfunn,"* følger altså *"informasjonssamfunnet,"* som utgjør *"det nye samfunnet."* Beskrivelser av historiske utviklingstrinn, med utgangspunkt i samfunnenes produksjonsmåte, er ingen ny tanke, og har sin mest kjente variant i den marxistiske utviklingsteori (se Ø.Østerud, 1978).

Utviklingsteorier kjennetegnes bl.a. ved at de ofte er forbundet med forutsetninger, hvor det inngår at man går fra noe som er dårligere til noe som er bedre. Slike utviklingsteorier har blitt gjenstand for mye kritikk, fordi de mangler empirisk og logisk grunnlag, og fordi de innebærer implisitte preferanser med hensyn til hva som regnes for moderne og hva regnes som umoderne.<sup>3</sup> Tiden behandles ikke som en nøytral størrelse. Fortiden er "tilbakeleggende," mens nåtid og fremtid er "progressiv" og "avansert" (Ibid.). E.Gellner (Gellner, 1964 sitert i Østerud, 1978) peker på at fremskritt i vårt samfunn "ikke er innvevd i en kosmologi,<sup>4</sup> men betraktes som en form for sekularisert frelse." Denne fremskrittssdyrkelse gjør (som vi nedenfor skal se) seg også gjeldende i den virkelighetsforståelse, som konsulentfirmaet presenterer.

Begrepet *"informasjonssamfunnet"* henviser til datateknologiens inntreden i samfunnet. Konsulentfirmaet har laget sitt eget scenarie om innhold og karaktertrekk ved dette samfunnet, som de baserer sitt konsept *"Først til fremtiden"* på. I henhold til brosjyren krever *"informasjonssamfunnet"* nye og andre menneskelige egenskaper og kvalifikasjoner, og likeledes nye styringsmåter innen organisasjoner. For å kunne greie å motivere organisasjonsdeltagerne til forandringer og til gjennomføre forandringer i organisasjonen, hevder OU-firmaet at det er nødvendig for organisasjonsmedlemmene å få en grunnleggende forståelse for de verdiendringer som skjer i samfunnet, ved overgangen til informasjonssamfunnet.

Det er imidlertid ikke bare verdiendringene, som organisasjonsdeltagerne må få en forståelse av, for å bli motivert for en igangsettelse av endringsprosessen. I brosjyren legges det også vekt på å framstille verdiendringene som en deterministisk nødvendig-het. "Det nye

---

<sup>3</sup>Utviklingsteorier har også blitt anklaget for ideologisk å rasjonalisere og rettferdiggjøre asymmetriske maktforhold mellom "moderne" og "tradisjonelle" samfunn (Østerud, 1978). I vår sammenheng kan vi tenke oss at nåtidens og fremtidens løsninger blir foretrukket framfor de tradisjonelle/ løsninger, fordi de er moderne.

<sup>4</sup>Kosmologi: (filos.) læren om verdensaltet, dets opprinnelse og utvikling, virkende krefter og lover (Kunnskapsforlagets "Fremmedordbok," 1978).

samfunnet." med det nye organisasjons- og menneskesynet "tvinger" seg fram, som det heter i brosjyren. For organisasjonsmedlemmene gjelder det å akseptere denne utviklingen, eller som det står i overskriften til dette temaet i brosjyren, må organisasjonsdeltagerne få en: "Aksept på at noe forsøker å hende" (min understrekning). I henhold til denne retorikken ser vi at organisasjonen og organisasjonsmedlemmene ikke har noe valg med hensyn til de verdier som skal utgjøre basis for organisasjonsendringen. Verdiene er gitt, og disse verdiers inntreden i samfunnslivet er uunngåelig, de "tvinger" seg fram. OU-firmaets oppgave i denne sammenheng er i henhold til brosjyren det følgende:

*"Vi prøver å gi noen svar på hvilke prosesser som vil være nødvendige å gjennomføre og hvilke krav dette stiller til de enkelte bedrifter og organisasjoner."* (Ibid.)

Organisasjonsmedlemmenes valg er altså begrenset til valget om de vil forstå og tilpasse seg de nye verdier på et tidlig eller et senere tidspunkt. Valget består altså i å komme først eller senere inn i "fremtiden," eller "det nye samfunnet" (jmf. konsulent-konseptets navn "Først i fremtiden"). OU-firmaet presenterer med disse punktene en ideologi eller et verdensbilde, som er preget av en sterk determinisme. OU-firmaet tar for såvidt ikke eksplisitt stilling til denne utviklingen, men firmaet hevder at de kjenner de karaktertrekk som preger utviklingen av "det nye samfunnet," og de egenskaper som blir nødvendige i dette samfunnet.

#### -Hva kreves av organisasjoner i det nye samfunnet?

Når det gjelder karaktertrekk ved "utviklingen av det nye samfunnet", har vi allerede vært inne på dette. Den er dyptgripende, og naturgitt. Når det gjelder de egenskaper, som man vil greie seg best med i "det nye samfunnet," beskrives disse stikkordsmessig. Vi gjengir stikkordene: "kvalitet, utvikling av konsepter, økende behov for mental energi, intraprenørskap m.m." Noen andre stikkord, som vi har hentet ut fra brosjyren, og som firmaet vil bidra til blir overført til organisasjonen er de følgende: "prestasjonsorientering," "forandringsvillighet," "lederskap" (i motsetning til "sjefsskap"), "visjoner og felles ideer," "identitet," "kreativitet," "plusspsyke," "offansiv tenkning," m.m.

Begrepene som anvendes, får i denne sammenheng en klart positiv valeur.<sup>5</sup> Dette får "det nye samfunn" til å virke ettertraktelsesverdig. I tillegg til disse begrepene anvendes det i brosjyren en del begreper, som i denne sammenheng får en klar negative valeur. Det er disse sider ved organisasjonen, som man ved OU skal forsøke å få bukt med. I brosjyren hevdes det at dette er egenskaper, som ikke vil passe inn i "det nye samfunnet." I den nye samfunnsmessig konteksten vil disse egenskapende virke til ineffektivitet. Begrepene som i brosjyren framstår

---

<sup>5</sup> I tekstanalyse brukes begrepet positiv eller negativ konnotasjon for å beskrive at begreper med samme betydningskjerne (denotasjon), kan gi positive eller negative assosiasjoner (Gradewitz, 1983, Høyrup, 1988).

som negativt ladede, kan oppfattes som en generell problembeskrivelse, eller en diagnose, som vil kunne passe til de fleste organisasjoner. Nedenfor går jeg gjennom de viktigste punktene i brosjyren, for om mulig avdekke hvilke organisasjonelle egenskaper som blir betraktet som positive og negative innen konsulentkonseptet.

1) Presentasjonen av "*det nye samfunn*" sto sentralt i OU-firmaets innledende møter og seminarer i Lurøy kommune. Flere informanter er inne på at de innledende kursene virket som en erkjennelsesprosess, hvor erkjennelsen besto i å se endringene i "*den ytre virkelighet*" (ansatt, informant 4). En annen viktig del besto i å erkjenne hvor vanetenkende folk flest er, og på denne måte vekke deltagerne til å forstå at man både kan og bør tenke nytt. Dette ble gjort ved ulike leker eller tester, hvor poenget er at en må gå ut over situasjonens rammer, for å finne en god løsning på et problem. Bevisstgjøringen om omgivelsenes krav til endring ("erkjennelsen av den ytre virkelighet"), kombinert med kursdeltagernes "påviste" vanetenkning (gjennom "kreativitets-tenkningstester")<sup>6</sup> anskuliggjorde hvor "påkrevet" det var med OU i kommunen. I henhold til dette vil klientorganisasjonens problem ligge i manglende tilpassning til endringer i den ytre virkelighet, og i organisasjonsmedlemmenes vanetenkning. I en slik problembeskrivelse ligger også et åpenbart løsningsforslag, nemlig å tilpasse organisasjonen til den ytre virkelighet, i tillegg til å tenke i nye baner.

2) "*Fra sjefsskap til lederskap*" er det neste av de fire sentrale temaer i seminaret. I brosjyren uttrykkes det slik:

*"Overgangen fra statiske, kontrollstyrte organisasjoner til prestasjonsorienterte, forandringsvillige organisasjoner krever et nytt lederskap."*

Her er det tatt som utgangspunkt at organisasjonene det gjelder, i utgangspunktet er "*statiske og kontrollstyrte*." Dette anses som et negativt trekk ved organisasjoner, og kan som sådan oppfattes som en slags forutbestemt diagnose på dagens organisasjoner. Det ligger i retorikken at prestasjonsorientering er en forutsetning for effektivitet, og at dette ikke kan kombineres med kontrollstyrte og statiske organisasjoner, men med forandringsvillighet. Forandringsvillighet fremstår som en absolutt verdi, og som en nødvendig egenskap for både mennesker og organisasjoner i "*det nye samfunnet*."

En "*leder*" kjennetegnes, imotsetning til en "*sjef*," ved at han/hun får sine medarbeidere til "*å ta ut sine ressurser, bruke og utvikle sitt potensiale*." En leder gir sine medarbeidere trygghet, stimulans og selvtillit, og ansvar. Dette står i skarp kontrast til en sjef, som kontrollerer sine medarbeidere, og implisitt skaper prestasjonsangst og "*defensiv tenkning*." Lederen har med

---

<sup>6</sup>En test som jeg forøvrig ikke anser som et forsøk fra konsulentens side på å skaffe seg klientinformasjon, men som snarere tjener til å demonstrere et mere allment poeng for de som deltar i disse testene. Poenget som skal formidles går ut på at man bør tenke mere kreativt, komme ut av vanetenkning.

andre ord ansvar for å utvikle et psykososialt klima, hvor medarbeidernes kreativitet og ansvarsfølelse stimuleres. Dette kan i henhold til brosjyrens retorikk ikke kombineres med kontrollstyring.

I Lurøy ble det snakket mye om ledernes ansvar for å utvikle et godt psykososialt miljø, hvor det skulle åpnes for medarbeidernes kreativitet og nytenkning, men både ledere og medarbeidere skulle også kunne stilles til ansvar for sine handlinger. Hvorvidt resultatansvar fører til utstrakt nytenkning og trygghet i arbeidssituasjonen vil vel være avhengig av personlighetstrekk hos den enkelte.

3) Under overskriften "*Kultur og identitet*," hevdes det at kontroll bør erstattes med "visjoner og felles ideer" som instrument for styring og påvirkning. Visjoner og ideer som utvikles i fellesskap, vil sikre et høyt "*prestasjonsnivå*" i organisasjonen (brosjyre). Dermed anses visjoner og ideer for å være et mye bedre (effektivt) styringsverktøy, enn styring ut fra regler og kontroll. Konsulenten forklarer det slik i et intervju:

*"Vi mennesker, vi styres veldig av verdier, i forhold til mål og regler."* (Ansvarlig konsulent).

Konsulenten påpeker her den uformelle organisasjonens betydning framfor den formelle. I brosjyren hevdes det videre at "*bedriftens personlighet*" eller kultur har avgjørende betydning for evnen til å implementere en strategi. Vi siterer det organisasjonssyn som kommer fram i brosjyren:

*"Forståelse for organisasjonen som en personlighet med sin egen "sjel," tanker, følelser og normer blir en nøkkel for å lykkes med reell forandring og utvikling. Sentralt blir da å forstå hvordan bedriftskulturen kan utvikles og endres (transformasjon)." (Konsulentbrosjyre).*

Dette gjenspeiler at firmaet, i sitt konsept, har et organisk syn på organisasjoner og organisasjonsendring. Videre står det at bedriftskulturen oppfattes som

*"trolig den viktigste faktor for påvirkning av bedriftens klima,"<sup>7</sup> "som igjen er bestemmende for alle menneskelige prestasjoner og ytelser."*

OU-firmaet ser altså på kulturvariabelen som det viktigste instrument for å avsted-komme endring i organisasjonsmedlemmenes faktiske adferd. Implementeringen av en

*"forandringskultur,"* framstår her som et viktig et mål i seg selv, men også som et middel til å få utviklet felles "*visjoner og ideer*" som styringsinstrument.

4) Det fjerde sentrale temaet kalles "*forandringsledelse*." Dette er en mere praktisk rettet del, som tar opp handlingsmåter og virkemidler for gjennomføring av såkalte "*totale*

---

<sup>7</sup>Begrepet "Klima" ble mye brukt av informantene og i konsulentbrosjyren. Informantene hadde imidlertid problemer med å spesifisere innholdet i begrepet. I denne sammenheng kan det se ut som om det henviser til noen overgripende uformelle normer i organisasjonen, som bestemmer organisasjonsmedlemmenes adferd, og som organisasjonskulturen kun utgjør en del av.

*forandringsprosesser" i bedriften eller organisasjonen. På seminaret presenteres disse handlingsmåter og virkemidler som en "helhetsmodell." Lederens rolle som utløser av forandringsprosesser utgjør et helt sentralt tema. Ifølge informantene, henviser helhetssynet til en tenkemåte, som bør adopteres. Istedenfor at de enkelte sektorer skal kjempe for sine egne interesser, så skal organisasjonsmedlemmene få øynene opp for det som tjener hele kommuneorganisasjonen. Dette ble av informantene oppfattet som noe OU-firmaet mente "var feil med organisasjonen":  
"...at man ikke skulle være så knyttet til den gamle strukturen, med så streng oppdeling mellom etatene." (Etatsleder, informant 6.)*

En diagnose besto altså i et manglende helhetssyn.

Ovenfor har vi beskrevet fire sentrale temaer i "Først til fremtiden-" seminaret, slik det kommer til uttrykk i OU-firmaets brosjyre, konsulentens utsagn og slik informantene oppfattet de innledende seminarene i kommunen. I sine innledende kurs, ser vi at konsulentfirmaet, gir sine egne preferanser om organisasjons- og ledelsesformer tydlige til kjenne. De gir klare signaler om hva som "kreves" av dagens organisasjoner, om hvilke trekk som vil gi presasjonsorienterte organisasjoner, og hvilke trekk som vil kneble organisasjonsmedlemmenes prestasjonsorientering. Dette kan man oppfatte som en type diagnosestilling, som ikke har sitt grunnlag i substansielle organisasjonsproblemer i Lurøy kommune, men i mere allmene betraktninger om hvilke organisasjonelle trekk som er nødvendige i "det nye samfunnet."

De organisasjonelle egenskaper som angripes i konsulentkonseptet er de tradisjonelle byråkratiske verdier, slik vi finner dem beskrevet f.eks. i den weberske byråkrati-modellen. Man skal løsne på den horisontale spesialisering, og isteden jobbe tverr-sektorielt. Man skal flate ut den vertikale koordinering og kontroll, og heller satse på de ansattes lojalitet. "Personlige egenskaper" og de ansattes medbestemmelse oppvurderes på bekostning av faglighet, nøytralitet og kontroll. Dette går på tvers av de tradisjonelt viktigste trekk i den byråkratiske organisasjon.

-OU som et svar på et generelt "utviklingsproblem" i organisasjoner.

I et internt arbeidsnotat får vi innsyn i interessant hypotese som konsulentfirmaet og etatsledergruppa forholdt seg til. Dette er ingen diagnose utarbeidet på basis av opplysninger om Lurøy kommune. Det dreier seg mere om generelle betraktninger omkring hvorfor man driver med OU. Det som feiler de organisasjonene, som igangsetter OU, og som forklarer OU-firmaets tilstedeværelse, er at klientorganisasjonene har et "utviklingsproblem." Jeg

siterer fra det interne notatet:

*"Årsaken til et utviklingsproblem er at organisasjonens styrende verdier er i ubalanse med den ytre situasjon."* (Internt arbeidsnotat, brukt i etatsledergruppa.)

Dette sitatet kan også gi oss en innfallsvinkel til å forstå hva OU-firmaet legger i OU begrepet. OU drives for å bøte på et utviklingsproblem i en klientorganisasjon. OU består dermed i å få organisasjonens styrende verdier i balanse med den ytre situasjon. Det er mange uklarheter forbundet med hva "ytre situasjon" er og hva de "styrende verdier" er. Allikevel så gir dette oss en klar pekepinn på at konsulenten er med på formidle en bevissthet til organisasjonen, om at den må forholde seg til normer i sine omgivelser.

### 5.3.3. Konsulentfirmaets endringsstrategi og endringsforsøk.

Ovenfor forsøkte vi å finne ut av hvordan OU-firmaet gikk til verks for å skaffe seg innsikt i klientkommunens konkrete situasjon. Nå viste det seg at konsulentfirmaet ikke la vekt på å tilegne seg kunnskaper om klienten, som et utgangspunkt for å stille en diagnose.

Klientkunnskap var unødvendig fordi konsulentfirmaet forholdt seg til en generell diagnose, som var innebygget i konsulentkonseptet. Konsulentfirmaet hadde et fast opplegg, hvor det også inngikk noen faste strategier for å bøte på et generelt utviklingsproblemet. Hvordan avbenyttelsen av disse strategiene forløp i Lurøys OU-projekt skal vi se nærmere på i det følgende.

#### -Fra "total" organisasjonsutvikling til administrativ lederutvikling.

De innledende møter og seminarer, som konsulentfirmaet holdt, hadde et svært bredt nedslagsfelt. Utviklingsoptimismen dominerte blandt seminardeltagere og konsulenter. OU-projektet ble skisserte som et *"totalprosjekt"*, hvor hele kommunen kom til å bli berørt. Da konsulentinnsatsen etterhvert ble konsentrert om den administrative delen, opplevdes dette som en skuffelse for politikerne. En politiker beskriver dette:

*"Det som skjedde videre var jo at den administrative delen jobbet videre med det (OU), mens den politiske delen tidlig ble nedprioritert. (Det)...ble alt for stort sprang mellom administrasjonen og den politiske delen av kommunen."* (Politiker, informant..)

Konsulentenes nedslagsfelt ble ikke bare begrenset til den administrative delen av kommunen. OU ble etterhvert et rent lederutviklingsopplegg for en ledergruppe, bestående av etatslederne og enkelte andre, som innehadde toppstillinger innen kommuneadministrasjonen. Intensjonen var at hver etatsleder skulle bringe det de lærte i ledergruppen videre til de ansatte i sine egne etater. Men dette ble i første omgang (ifølge etatslederne) i liten grad gjort.



Følgende sitat kan illustrere dette.

*"Vi ble på en måte en slags øy, løsrevet fra fastlandet i en lang periode. (...) dette på en måte gjorde at etatssjefene kom mye nærmere i et samarbeid i forhold til hverandre, men at man distanserte seg nedover."* (Etatsleder, informant 8).

Politikerne og andre ansatte i kommuneorganisasjonen, og folk flest i kommunen merket lite til arbeidet som foregikk. I startfasen var dette ikke noe problem (ansatt, informant 10). Senere kom dette til å generere en viss misnøye, særlig blandt politikerne. Før vi tar for oss innholdet i etatsledergruppas arbeide, ser vi nærmere på hvordan den politiske "biten" ble ivare tatt.

### - "Konsulentfirma inn og kommunestyret ut?"

Etatsledergruppa ble, som nevnt, det sentrale forum for OU-projektet. I henhold til rådmannen fungerte etatsledergruppa som et forum for utvikling og utprøving av ideer og strategier. I etatsledergruppa ble det grepet fatt i temaer som kunne dreie seg om arbeidsmåter for hele kommuneadministrasjonen, økonomistyring og priori-teringsspørsmål mellom etatene, eller tiltak som var rettet mot enkeltsektors organisering og drift. Flere av deltagerne innså at diskusjonene og vedtakene som ble fattet, kunne dreie seg om genuine politiske spørsmål. En etatsleder uttalte:

*"De (=konsulentene) var for lite flinke i problemstillinger, som er relevante og grunnleggende for kommunal virksomhet. (...) Vi foretok jo beslutninger der, som egentlig skulle ha vært foretatt på et politisk nivå, i realiteten. Det kunne ha blitt et forum for litt skalting og valting."* (Etatsleder, informant 8).

Som eksempler på "politiske vedtak" nevnte etatslederen følgende:

*"...når skolesektoren fikk beskjed om å skjære ned 500 000, og (sosialetaten) fikk beskjed om å skjære ned 150 000, for å få et regnestykke til å gå opp. (...) dette er jo selvfølgelig behandlet og vedtatt i kommunestyret, men avstanden til kommunestyret..., på hvilke premisser skulle de kunne si "nei" til dette her? Det var ikke noe katastrofalt dette her, men det var noen tendenser."* (Etatsleder, informant 8).

"Avstanden" mellom politikerne og administrasjonen var et hovedpoeng hos informantene. Konsulentfirmaet ble beskyldt for å ha "mistet den politiske biten" (rådmannen) underveis i projektet. Et formannskapsmedlem beskriver det skille som oppsto mellom de som var med på OU-firmaets opplegg, og de som ikke var med på det:

*"De som meldte seg ut i fra begynnelsen av, og som ikke var sånn litt "gira," (...) de har ikke fått den "utviklingen" i gåsøyne, som de som har vært med på dette proektarbeidet hele veien. Jeg har jo sagt til enkelte i kommunestyret, at de er på et nivå, som vi var (...) la oss si på -85 nivået. De har liksom ikke fått de her nye tankene og ideene, som vi andre har. Og det er et handicap. Når man kjører et utviklingsprosjekt, så er det jo meget viktig at det ikke er for stort språk, at vi forstår hverandre. (...) når man misforstår hverandre, når ikke glossaret er*

*det samme, eller forståelsen av glossaret, da er det et problem." (Politiker, informant 1).* Her ser vi at både tale-og tenkemåte var forskjellig hos de som deltok i konsulentens utviklingsopplegg, og de som var utenfor. I dette lå det en kime til misforståelser og konflikter mellom den administrative ledelse, politikerne i kommunen og andre. Som vi ser i informantutsagnet, så hadde de som hadde fått skoleringen, en holdning ovenfor de andre som gikk på at de andre var tilbakeliggende ("*på -85 nivå*"). Ut på våren 1989 ble imidlertid alle politikerne trukket mere med. Da hadde Lurøy hatt konsulentbistand i nærmere et år. Både politikere og etatsledere uttalte at de syntes at dette var lovlig sent, nettopp fordi "avstanden" mellom etatslederne og politikerne, og forsåvidt resten av organisasjonen var blitt stor. En politiker så slik på dette:

*"Det var jo først bare de siste månedene, og det var etter påtrykk fra oss politikere, at de begynte å jobbe mer med kommunestyret, og de politikere som også skulle være med i denne prosessen." (Ansatt, informant 12).*

Arbeidet med politikerne ble i sin helhet rettet inn mot omfattende diskusjoner omkring de mål- og strategier som skulle gjelde i kommunen. Kommunestyret avholdt tre arbeidsmøter våren 1989, hvor mål og strategier for hver enkelt sektor ble utarbeidet. I de mellomliggende perioder utarbeidet hovedutvalg og sektoradministrasjonene beslutningsunderlag til kommunestyret. Denne delen av OU-projektet var, ifølge rådmannen, noe kommunen ordnet med selv, og han betegnet det som "*redningsflåten*" for å få med politikerne i OU-arbeidet. OU-firmaet ble perifer i denne perioden, og konsulenten deltok kun på ett møte på nyåret 1989 (Etatsleder, informant 6 og forhv. ordfører).

Den 26. juni 1989 vedtar kommunestyret i Lurøy sektorenes forslag til overordnede mål, verdier og strategier for sektorenes virksomhet, med en del merknader. Resultatet skulle danne grunnlaget for utarbeidelsen av den nye kommuneplanen. Nedenfor går vi tilbake til å se nærmere på arbeidet i etatsledergruppa.

#### -Lederutviklingsprogrammet i etatsledergruppa.

##### 1. Psykososial trening og fastlegging av de "styrende verdier."

Konsulenten ledet arbeidet i etatsledergruppa. Tanken var imidlertid at konsulenten etterhvert skulle overflødiggjøre seg selv, slik at arbeidet kunne videreføres av kommunens egne folk, med rådmannen i spissen som "*forandringsagent*."

I ledergruppa ble det arbeidet parallelt med oppgaver av organisasjonsmessig og av mere personlig karakter. Den personlig rettede ledertreningen ble i størst grad referert til av informantene, og det var nok denne treningen som gjorde størst inntrykk på deltagerne. En deltager refererer til arbeidet i etatsledergruppa:

*"Det gikk mest på oss sjøl der borte. Vi skulle gå inn i oss sjøl. Hva er (det) jeg gjør feil, som jeg tror jeg kan forandre, og som er noe å forandre på?" (Etatsleder, informant 7)*

Man skulle i dette leder- og gruppetreningsopplegget fortelle hverandre hvordan de opplevde hverandre. Et medlem i etatsledergruppa sier det slik:

*"...det var jo åpen kritikk her på hverandre. Der (på møtene) fikk man liksom sagt det, om det var noe feil, altså." (Ansatt, informant 11)*

Dette sier noe om hvordan stemningen var i etatsledergruppa til tider, og det sier oss at ledertreningen ble tatt på alvor. På bakgrunn av egen vurdering og de andre deltagernes kritikk skulle man så sette opp en *"personlig forbedringsplan."* Det går fram fra standardformularet av denne planen, at hensikten var å endre eller å forbedre sin adferd for å fungere bedre i gruppen (etatsledergruppen) og i *"hjemmemiljøet."* Med utgangspunkt i dette skjemaet skulle gruppens medlemmer til daglig trene hverandre i å bli forbedre seg som kollega, familiemedlem og ledere.

I gruppetreningen ble det vedtatt *"spilleregler,"* og *"klima,"* eller klimaregler, som skulle åpne for fordomsfri kommunikasjon med, og om hverandre. F.eks. skal man få *"si hva man vil,"* *"se mulighetene,"* og det er ulovlig *"automatisk å si nei."* (sitat fra arbeidsnotater og konsulentmatriell). Et konkret eksempel på et verktøy for å endre kulturen i kommunen var de gule og røde kortene. På en humoristisk måte, med klare paral-leller til idrettslige aktiviteter, ble innvendinger og kritikk negativt sanksjonert, ved at konsulenten delte ut gule og røde kort. Kortene var betegnelser på store og mindre store overtramp i henhold til de nye reglene for adferd, som organisasjonsmedlemmene skulle lære. Når organisasjonsmedlemmene hadde adoptert disse normene, kunne organisasjonsmedlemmene slippe mere til. Disse reglene var en forutsetning for å kunne drive med *"kreativ problemløsning,"* som var den arbeidsformen man strebet etter å få innen etatsledergruppa. I kreativ problemløsning vektlegges egenskaper som intuisjon, følelser, spontanitet.<sup>8</sup>

Ved siden av den psykososiale treningen hadde etatslederne også opplæring som gikk på arbeidsteknikker. Man skulle lære seg å bli effektiv i det daglige arbeidet v.h.a. rasjonell tidsbruk, strategisk planlegging, mentale forberedelser, avspenning o.a.

Hovedhensikten med fase 2, som rådmannen kallte denne fasen (med etatsledernes personlig utvikling, lederutvikling og gruppetrening og oppøvelse i kreativ problemløsning, tidsbruk m.m.), beskriver den daværende rådmannen slik:

*"I fase 2 ble det særlig gjennom etatsledergruppen arbeidet med sektornedbrytende tiltak*

---

<sup>8</sup>Den rasjonelle problemløsning eksisterer som en motsetning til dette, og kan betegnes med stikkordene kalkulasjon, fornuft og orden.

for å sikre en bedre forvaltning av de samlede ressurser iforhold til helheten."(Rådmannen).

Man skulle altså ved hjelp av gruppetreningen bryte ned sektorgrensene, og få til et tverretatlig samarbeid på ledernivå. Man skulle utvikle en forståelse av at de ulike etaten var i samme båt, og at de ideelt sett skulle arbeide mot de samme målene. Dette utgjorde utgangspunktet for en annen viktig del av arbeidet i etetsledergruppa, nemlig utformingen av etatsledergruppas og kommuneorganisasjonens "styrende verdier."

Den overordnede målsettingen for Lurøy ble i de innledende møtene mellom konsulent og kommuneledelse fastsatt til å være det følgende:

"Å skape gode levekår for innbyggerne i Lurøy, bygd på kvalitet, trygghet og trivsel." ("Steinkjærringa").

I de samme fora ble det plukket ut tre sentrale strategier for å oppnå dette målet. Slik framstilles det i kommunens egen informasjonsavis "Steinkjærringa:"

Målsetting	Gode levekår basert på kvalitet, trygghet og trivsel	
Strategier	Næringsutvikling	Utvikle helse og sosial omsorg
		Organisasjonsutvikling

Med utgangspunkt i "våre omgivelser og kommunens målsetting" anbefaler konsulenten at kommunen bør fastlegge noen "styrende verdier" (den ansvarlige konsulent til

"Steinkjærringa"). Konsulenten fortsetter:

"Treffer vi blink her og blir dyktige til å tilpasse organisasjonen til verdiene vil det på sikt skapes en kultur i Lurøy som på en effektiv måte bidrar til å realisere dagens målsetting." (Konsulenten til "Steinkjærringa").

Her skal vi legge merke til iallefall to ting. For det første at kulturen (ikke den formelle struktur eller annet) anses som det viktige endringsverktøy, eller endrings-strategi for å realisere kommunens målsetting.<sup>9</sup>

For det andre skal vi legge merke til hvordan konsulenten ordlegger seg. Han snakker om å "treffe blink" i forbindelse med at organisasjonsledelsen skal fastlegge de "styrende verdier."

<sup>9</sup>Det psykologisk rettede ledertreningsprogrammet, og konsulentkonseptets vektlegging av kultur, som endringsverktøy viser oss at firmaet arbeider innen en psykologisk og en sosiologisk OU-tradisjon (jmf.Røviks inndeling i tradisjoner, Røvik, 1991).

Det finnes med andre ord noen "styrende verdier" som er riktigere, mere hensiktsmessig, altså nærmere blinken enn andre. De såkalte "styrende verdier" skulle danne basisen for alt arbeidet i organisasjonen. Den enkelte etatsleder skulle være med på å utforme disse verdiene i etatsledergruppa, og deretter spre dem ut til sine respektive etater og avdelinger. De "styrende verdier" ble utformet i de følgende syv punkter (referat fra arbeidsmøter, 2 og 3):

- Åpenhet for nye forslag, ideer, tiltak m.v.
- Delegering/ ansvar.
- Kvalitet; mennesker, ressursforvaltning, produkt.
- Informasjon.
- Markedsorientering.
- Helhetstenkning.

Vi skal se nærmere på hva som ligger i dette.

#### -De styrende verdier.

##### 1. Åpenhet for nye forslag, ideer, tiltak m.v.

Dette punktet går på organisasjonens "samarbeidsklima," eller kultur, som vi her kommer til å benevne det.<sup>10</sup> Vi har tidligere vært inne på de spillereglene, som ble vedtatt å skulle gjelde i etatsledergruppa. De går i stor grad ut på det samme, nemlig å åpne for nytenkning og forandring. Igjen ser vi at det å skape en forandringskultur er et kjernepunkt i OU-bestrebelsene.

##### 2. Delegering/ ansvar.

Denne styrende verdien går på arbeidsfordelingen mellom de ulike nivåene i organisasjonen. Delegeringen gikk på flere forhold i organisasjonen. Man skulle delegere fra politisk nivå til administrativt nivå, og man skulle delegere oppgaver fra høyere administrativt nivå i organisasjonen, til de lavere nivåer. Vi skal se litt nærmere på dette.

Delegeringen fra politisk til administrativt nivå, skulle foregå på bakgrunn av en tenkt fordeling, hvor politikerne skulle ta seg av de store, prinsipielle spørsmål, og det administrative nivået skulle med utgangspunkt i disse retningslinjer ta seg av detaljspørsmål.

Delegeringen på det administrative nivået skulle foregå etter de samme prinsipper. Der hvor det lot seg delegere skulle man gjøre det. På samme tid, så ble delegering knyttet opp mot et ansvar for resultater. Man tenkte seg at organisasjonen skulle deles opp i egne resultatenheter,

---

<sup>10</sup>Som før nevnt ser det ut som om konsulentfirmaet opererer med et skille mellom klima og kultur. Dette skillet synes uklart, og i det følgende vil ikke jeg, i min omtale, skille mellom de to begrepene.

hvor den ansvarlige skulle se til at de delegerte oppgaver ble utført på den beste og billigste måten. Dette ble knyttet opp i mot en humanistisk inspirert tankegang, som gav delegering og ansvar en videre mening. Ved å gi underordnede ansvar, viste man at man hadde tillit til sine medarbeidere, og deres iboende, kreative ressurser. I henhold til konseptet vil derfor delegering og ansvar føre til en stimulering av at medarbeidernes utviklingspotensiale (brosjyre).

### 3. Handlefrihet.

Handlefrihet henviser i denne sammenheng til en bestemt måte å skaffe seg økonomisk handlefrihet på (referat 2). Økonomisk handlefrihet betyr at organisasjonens ressurser ikke er bundet opp til dekning av utgifter, men at organisasjonen har et visst økonomisk slingsrom, som åpner for nyinvesteringer, eller styrking av eksisterende satsingsområder i kommunen. Handlefrihetsbegrepet baserer seg i denne sammenheng på å vinne den økonomiske handlefriheten innenfor rammene av kommunens eget budsjett, og ikke gjennom tilskudd utenfra. Den delen av OU-arbeidet, som omhandlet kommunens økonomiske disposisjoner ble tatt hånd om av et annet konsulentfirma enn det vi hittil har omtalt.<sup>11</sup>

### 4. Kvalitet; mennesker, ressursforvaltning, produkt.

*"Kvalitet, trygghet og trivsel for kommunens innbyggere"* ble slått fast som det overgripende målet for kommunen. Kvalitetsbegrepet i denne sammenheng, kjenne-tegnes først og fremst ved at det har et flertydig betydningsinnhold. Stikkordsmessig spesifiseres det til å omfatte arbeidet med *"mennesker," "ressursforvaltning," "produkt," "ny teknologi," "effektivisering"* (referat 2 og 3).

### 5. Informasjon.

Det ble snakket mye om at det var viktig med informasjon under OU-prosessen (etatsleder, informant 6). Informasjon om OU-arbeidets innhold, til andre ansatte, politikerne og befolkningen skulle være et prioritert område. Det ble faktisk ansett som helt avgjørende for å lykkes med OU-arbeidet i kommunen (etatsleder, informant 6).

### 6. Markedsorientering.

Markedsorientering ble ansett som en viktig verdi. Man skulle vende seg til kommunens innbyggere som kunder og forbrukere av offentlige tjenester. Man skulle være oppmerksom overfor *"kundernes"* krav, og tilby de tjenester som ble etterspurt.

---

<sup>11</sup>Nedslagsfeltet i denne oppgaven er selve OU-projektet, og konsulentintervensjonen som skjedde i denne forbindelse. Derfor vil jeg kun i begrenset omfang trekke inn de andre konsulentoppdragene.

## 7. Helhetstenkning.

Helhetstenkningen besto i å se på kommunen som et hele. Den enkelte sektor skulle arbeide mot oppfyllelsen av kommunens felles mål, nemlig å gjøre det best mulig for kommunens innbyggere å bo i Lurøy. På bakgrunn av denne felles målsetting, skulle de ulike sektorer åpne for å arbeide på tvers av etatsgrensene, for å se om de på denne måten kunne bedre tilbudet til den enkelte innbygger.

Med bakgrunn i disse "styrende verdier" skulle man legge opp OU-arbeidet i kommunen. De styrende verdier ble utarbeidet i etatsledergruppa, og referatene viser at dette skjedde i nært samarbeid med de to konsulentfirmaene, som var involvert. I informantuttalelser som vi har sitert viste det seg at konsulentene styrte ganske stramt i begynnelsen. De satte opp dagsorden, de lærte etatslederne en tverretattlig sam-arbeidsmodell. Videre bidro de med noen regler som skulle styre samhandlingen innen gruppa. Denne skulle også videreføres nedover i de ulike etatene. En deltager i etatsledergruppen mente at konsulentfirmaet kom med mange innspill til tiltak.

*"...men mye så vi jo selv etterhvert. (...vi begynte) selv å se dette her, og jeg lærte jo en del. Det tror jeg var en del av prosessen."* (Ansatt, informant 11).

Vi skal legge merke til uttrykksmåten. Vedkommende sier at vi begynte "etterhvert selv å se dette her." Akkurat det tyder på at det er snakk om en opplæring i å se hva som var bra og dårlig med kommunen. Det ser ut som om konsulentene først skolerte etatsledergruppa i sitt konsept (etatsleder, informant 6), og åpnet deretter for at etatsledergruppa skulle drives ved hjelp av egne krefter og ideer. En etatsleder uttrykker det slik:

*"Jeg vil si at etatsledergruppa..., den enkelte etatsleder hadde ganske stor innflytelse på ådefinere hva som denne prosessen skulle inneholde, ut i fra visse premisser, som var gitt på forhånd."* (Etatsleder, informant 8).

Vi skal igjen merke oss at det også denne informanten snakker om visse premisser, som var gitt på forhånd. De "styrende verdier" ble fastlagt tidlig i prosessens andre fase, og skulle fungere som konstituerende elementer for det videre OU-arbeidet. Konsulentfirmaet spilte i denne innledende perioden den dominerende rollen i samhandlingsforholdet med kommunen.

### 5.4. Oppsummering om OU-prosessen: Problemer på jakt etter løsninger eller løsninger på jakt etter problemer?

Ovenfor har vi sett på hvordan kommuneledelsen organiserte OU-prosessen og vi har sett på konsulentfirmaets arbeidsmåter. Hovedinntrykkene fra informantintervjuene og det skriftlige materialet tyder på at organisasjonsdeltagerne hadde uklare forestillinger om hva OU var, og hva OU-firmaet skulle gjøre i kommunen. Det ble ikke gitt noe offisielt mandat som OU-

firmaet kunne forholde seg til. Derfor ble initiativet i de innledende faser av OU-arbeidet, i stor grad overlatt til konsulentfirmaet. Konsulentfirmaet nøyte en høy anseelse blant organisasjonsmedlemmene, og det konsulentene formidlet ble ansett for å være det riktige. Videre stilte ikke konsulentfirmaet noen offisiell diagnose. Organisasjonsmedlemmene skulle selv stille sin diagnose. I firmaets konsept lå det imidlertid innebygget noen preferenser om hva som ble ansett for å være gode og effektive organisasjonsformer, og hva som ble ansett for å være dårlige/ ineffektive organisasjonsformer. På bakgrunn av informant-intervjuer kommer det fram at konsulentfirmaet, på en indirekte måte, styrte denne "selverkjennelses- (/diagnose-) prosessen.

Konsulentkonseptets innebygde preferenser (og diagnose), kjennetegnes ved en nedvurdering av de tradisjonelle byråkratiske organisasjonsformer, slik de er beskrevet av M. Weber (Weber, 1922/1971). De viser forøvrig et sammenfall med flere av de standarder for organisasjonsutforming, som Røvik avdekker i sin undersøkelse av konsulentstilte diagnoser (se Røvik, 1992, se forøvrig oversikt over ny og gammel styringsfilosofi side 125).

Hvordan skal vi så tolke disse funnene i henhold til våre to modeller? Den høye anseelsen som ble konsulentene til del kan isolert sett, like gjerne tolkes i en instrumentell som en institusjonell forståelsesramme. Kommunemedlemmenes beundring kan skyldes både konsulentenes organisasjonsfaglige dyktighet, som konsulentenes kjennskap til organisasjonsmoter. Det faktum at initiativet i de innledende faser av OU-arbeidet helt ble overlatt til OU-firmaet, underbygger imidlertid i større grad en institusjonell modell, på bekostning av en instrumentell modell. Kommuneledelsen gir ingen beskrivelse av kommunens spesielle problemer overfor konsulentfirmaet. I en instrumentell modell forventet vi at konsulentene nettopp ville ha vært avhengig av en slik "symptombeskrivelse" / mandat, for å gripe fatt i organisasjonens substansielle problemer.<sup>12</sup> Data kan tyde på at respekten for OU-firmaet, og firmaets gode rykte, på en måte erstattet behovet for et mandat. Kommunledelsen gikk ut fra at konsulentfirmaet visste hva de skulle gjøre. Dette kan være en indikator på at organisasjonens substansielle problemer hadde en sekundær posisjon, iforhold til ønsket om å bli som de suksessbedrifter, som konsulentfirmaet tidligere hadde hatt oppdrag hos.

---

<sup>12</sup>Vi skal også legge merke til at selv om ikke OU-firmaet fikk noe mandat å forholde seg til, så ble det i avisene beskrevet hva som ble forventet av OU-firmaet ("Kommunen skal røntgenfotograferes fra topp til bunn...", se side 70). Avisartikkelen som beskriver hva OU-firmaets skal gjøre i kommunen ble offentliggjort før konsulentfirmaet ble engasjert. Derfor så kan ikke artikkelen anses for å være et reelt utgangspunkt for OU-firmaet. Man kan kanskje oppfatte artikkelen som et signal overfor omgivelsene, om at alt forgår i henhold til de rasjonelle normer for hvordan et slikt prosjekt bør foregå.



Innenfor den instrumentelle forståelsesramme kan man imidlertid tenke seg en situasjon, hvor kommuneledelsen av ulike årsaker ønsker at konsulenten skal starte sitt arbeide med "blanke ark," altså helt uten forutinntatte holdninger, og dermed også uten et mandat. Hvis dette var tilfelle så vil konsulentfirmaets innsamling av informasjon om kommunen måtte innta en viktig plass i OU-arbeidet. Men, som vi så ovenfor; data tyder ikke på at konsulenten gjennomførte noen undersøkelser av Lurøy kommune. Det ser heller ikke ut til at OU-firmaet benyttet seg av andre metoder for å opparbeide seg en klientkunnskap, som kunne benyttes som diagnosegrunnlag. De innledende samtale med rådmannen kan imidlertid ha fungert som en slags data-innsamling, selv om det er lite sannsynlig at dette skulle være tilstrekkelig for å stille en diagnose. Data tyder i større grad på at OU-firmaets diagnose var gitt på forhånd via konsulentkonseptet. Konsulentene hadde med sitt konsept et "fasitsvar" som skulle passe for alle organisasjoner. Det eksisterer altså løse koblinger mellom kommunens substansielle problemer, og de "problemer" konsulentfirmaet forholdt seg til. Det dreier seg snarere om standardløsninger, enn om tilpassede løsninger. Disse funnene understøtter en institusjonell modell.

Den siste del av OU-projektet besto i kommunestyrets fastleggelse av kommunens mål, og de strategier som skulle føre til måloppnåelse. Denne del av OU-projektet utførte kommunen på egenhånd, og den ble den siste "redningsplanke" (rådmannen) for å få politikerene med. Det kan synes noe underlig at denne prosessen først kom mot slutten av projektet. Ut fra en forestilling om et rasjonelt og velfungerende demokrati burde politikere aller først ha fastlagt kommunens mål og strategier, deretter kunne evt. konsulenten ha kommet inn og gitt råd om midler for å nå målsettingene. I OU-projektets startfase skjedde en mål og strategifastleggelse, men her var etsatslederne og konsulentfirmaet de sentrale aktørene. Den politiske kontrollen med OU-projektet falt som nevnt ut, ved at styringsgruppa (som hadde politisk representasjon) ikke fikk noen sentral rolle i OU-prosessen. Selv om de politiske arbeidsmøtene var preget av heftige diskusjoner, så kan politikernes planer ses på som en endelig politisk godkjenning av de planer, som den administrative delen av kommunen og konsulentene allerede hadde fastlagt.

#### -En stramt styrt prosess?

Som vi har vært inne på tidligere er en stram styring med en endringsprosess en forutsetning for å oppnå de intenderte resultater. I Lurøy ble det opprettet en styringsgruppe for OU-projektet. Det viste seg imidlertid at den fikk liten betydning som en reelt styrende enhet. Rådmannen var den formelle og faktisk leder av prosessen fra kommunens side. Men; heller ikke rådmannen styrte prosessen i de innledende faser av prosessen. Det var

konsulentfirmaet som via sitt konsept, definerte hvilke problemer organisasjonen hadde, og hvilke løsninger som kommunen burde etterstrebe. Det paradoksale består i at det ser ut som om både diagnosen og løsningsforslagene kommer fra kommunemedlemmene selv, både fra høyere og lavere nivå. Konsulentens styring med prosessen skjedde på en indirekte måte, ved å manipulere med kommunemedlemmenes verdisystemer. Denne type verdikontroll oppfattes gjerne ikke som kontroll (jmf. Beckman, 1987), men via informanutsagnene vet vi at en slik styring fant sted.

Å manipulere med organisasjonsmedlemmenes verdisystemer må vi forstå som det samme som å manipulere med kulturvariabelen i Egebergs instrumentelle modell. Vi skal huske hvilken autoritet konsulenten nøyte i kommunen, og dette er muligens en forutsetning for å gjøre bruk av kultur som en styringsvariabel. I projektets innledende faser ble det, som nevnt, fastlagt noen "spilleregler" for gruppesamarbeid, og noen "styrende verdier" for utviklingsprosjektet og organisasjonen. Men som rådmannen uttrykte det: "*...mot slutten av prosessen fikk våre egne vurderinger større innvirkning på arbeidet.*" Da var konsulentfirmaets spilleregler allerede fastlagt i hos OU-klienten. På bakgrunn av dette synes det som om konsulentfirmaet i realiteten hadde en stram og effektiv styring på OU-prosessen i Lurøy, og i henhold til en instrumentell modell kan dette tyde på at OU-prosjektet vil medføre noen substansielle virkninger. Dette vil vi komme tilbake til under virkningskapitlet.

Vi befinner oss imidlertid i et spennende grenseland, når det er snakk om å endre organisasjonsdeltageres verdisystemer. I et pluralistisk demokratisk system er det først og fremst de folkevalgte organer som skal bestemme hvilke verdier den offentlige forvaltning skal styres etter. På kommunalt og sentralt hold skal det politiske system fungere slik at de ulike interesser, verdier og synspunkter representeres, og brynes mot hverandre. Samtidig har konsulentbransjen oppdaget at en vellykket manipulering av verdier og virkelighetsoppfatninger er et mektig styringsinstrument. Her blir det for alvor vanskelig å opprettholde et skille mellom det som er faglige middelbetraktninger og det som er verdiavveininger og målsettinger, som bør overlates til de folkevalgte representantene.

## 6.0. Presentasjon av data: Virkninger av OU-prosessen.

### 6.1. Innledning.

I dette kapitlet ser vi på organisasjonsmedlemmers reaksjoner på endringsforsøkene og evt. virkninger av OU-projektet. Først er det imidlertid nødvendig med en rede-gjørelse for mine ambisjoner og avgrensninger i forbindelse med en slik undersøkelse.

#### -Effektundersøkelser.

Som vi var inne på innledningsvis knytter det seg mange forestillinger til konsulent-standen, og deres bidrag i offentlige organisasjoner. Dette aktualiserer selvfølgelig en undersøkelse av hvilke virkninger et slikt engasjement medfører. Vi skal imidlertid også merke oss at det knytter seg en rekke forestillinger til hva effektundersøkelser kan bidra med. Mitt utgangspunkt er at man ikke kan "forske seg fram" til en full-stendig, objektiv og endelig oversikt over virkninger av et omstillingsforsøk. Slik sett skiller effektundersøkelser i fysikken seg fra tilsvarende undersøkelser i samfunns-vitenskapen. I laboratorieforsøk innen fysikken kan man f.eks. holde noen faktorer/ variabler konstante, slik at man (til og med) kan kontrollere for ulike faktorens relative effekt. Videre inntar fysikeren en observatørrolle iforhold til de fenomener, som studeres. I empiriske, samfunnsvitenskaplige analyser, hvor undersøkelsesfokus er mennesker i samhandling i sitt eget miljø, forholder det seg anderledes. Her er den virkeligheten som skal studeres i stadig endring, og det er umulig å holde noen faktorer eller variabler konstante i forhold til andre. Dette medfører at det er vanskelig å tilbakeføre en spesiell endring (en avhengig variabel) til et bestemt virkemiddel eller en bestemt hendelse (uavhengig variabel). Det er videre vanskelig å måle de ulike faktorens relative effekt. I tillegg er ikke forskeren utelukkende en observatør, men en deltager, som ved sin forskning kan påvirke de fenomenene han/hun studerer.

I en slik sammenheng blir det meningsløst å strebe etter et endelig, objektivt, og fullstendig svar på om en handling, eller et sett av handlinger har hatt noen virkninger eller ei. Man kan kun med basis i organisasjonsdeltagernes og andre involverte egne observasjoner og fortolkning av effekter, hevde at OU-projektet sannsynligvis har, eller ikke har, medført endringer for kommuneorganisasjonen.

Nedenfor skal vi se litt nærmere på hvordan tidspunktet for undersøkelsene, og den måten effektbegrepet avgrenses på, vil ha betydning for hvilke virkninger som fanges opp ved undersøkelser av omstillingsforsøk.

### -Effektbegrepet.

Til grunn for ethvert begrep om virkninger ligger det en forestilling om tiden som en lineær størrelse<sup>0</sup>. Begrepet forutsetter også at man forestiller seg et skille mellom ulike sekvenser, altså at hendelser står i en bestemt rekkefølge i forhold til hverandre. Det forutsettes også at det er en slags indre sammenheng mellom de sekvensielle hendelser, i form av kausalitet. Her er det som nevnt organisasjonsdeltagernes eller andres fortolkning av slike sammenhenger som vi forholder oss til.

I dette arbeidet har vi delt OU-projektet inn i ulike faser. Når det gjelder implementeringsarbeidet, så foregikk det fra våren 1988 og til begynnelsen av 1989. M.a.o. ble det arbeidet med å utforme strategier og endringsplaner parallelt med implementeringsarbeidet. I tillegg foregikk det fortløpende evalueringer av hva hver etatsleder oppnådde ut fra de målsettinger som de satte seg. Selv om de fasene, som vi opererer med her, strengt tatt ikke kan skilles fra hverandre i tid, så er det allikevel mulig å skille ut hendelser innen disse fasene, som ser ut til å stå i en sekvensiell og kausal relasjon til hverandre. Tidsmessig reserveres virkningsbegrepet for de endringer som eksisterer etter at konsulentfirmaet trakk seg ut, altså etter februar/ mars 1989.

Tidspunktet for undersøkelsen har stor betydning for undersøkelsens utfall. Effektundersøkelser innebærer en fastfrysing av øyeblikksbilder i en pågående sosial prosess. Det vil si at virkninger kan ha oppstått før øyeblikksbildet ble tatt, og ha forsvunnet igjen. Andre virkninger kan tenkes å inntreffe etter at øyeblikkesbildet ble tatt. Dette kan f.eks. medføre at en effektundersøkelse vil konkludere negativt med hensyn til effekter av et endringsprosjekt, selv om projektet medfører endringer på sikt. Denne "feilkilden" kan ikke avskaffes, og er en av årsakene til at virkningsundersøkelser betraktes som problematiske. Tiden står ikke stille, og man kan aldri ha fullstendig oversikt over virkningskjeder og parallelle prosesser. Man kan imidlertid redusere tilfeldighetsaspektet noe, ved å stikke ned målepinnen for effekter på flere tidspunkt.

Et annet forhold av avgjørende betydning er hvilke typer effekter vi ser etter, eller rettere sagt; fokus for effektundersøkelsen. Valg av fokus har sin bakgrunn i de teoretiske perspektiver

---

<sup>0</sup>Den lineære tidsforståelse står i motsetning til f.eks. en sirkulær tidsforståelse, som har vært den gjeldende tidsoppfatning bl.a. i enkelte indianske samfunn.

som vi anlegger. Dette innebærer at jeg i dette arbeidet anlegger et bredt effektbegrep, hvor det tas høyde for at virkninger både kan være intenderte og uintenderte, at virkningene kan gjøre seg gjeldende internt i organisasjonen, og i kommunens relasjoner til sine omgivelser. Videre kan virkninger bestå i substansielle endringer i organisasjonsmedlemmenes eller eksterne aktørers faktiske adferd. De kan også bestå i endringer i organisasjonsmedlemmenes og eksterne aktørers oppfatninger og forestillinger av seg selv og sin daglige virksomhet.

Nedenfor følger en skjematisk framstillingen av mulige virkningstyper, som vi ser nærmere på i dette arbeidet (se fig.1).

Fig.1: Mulige virkninger av OU-projektet.

	Interne		
		Substansielle	Ikke-substansielle
Eksterne	Substansielle		
	Ikke-substansielle		

-Begrepsavklaring: substansielle og ikke-substansielle virkninger.

Når vi her benytter begrepene substansielle og ikke-substansielle trekk ved organisasjoner, så betyr ikke det at vi benytter begrepet utelukkende i betydningen synlig eller ikke synlig. Den fysiske strukturen, eller bygningene, hvor organisasjonen gjerne er situert, er matrielle og

synlig. Den "organisasjonen" eller "organiseringen" som menneskene forholder seg til er av en annen karakter. K. Weick uttrykker det slik:

*"..hvis en leter etter en organisasjon, så vil en ikke finne den. det man vil finne er hendelser som er koplet sammen, som går gjennom vegger, korridorer, tidsskjemaer o.s.v. Det er disse hendelser vi feilaktig gjør til substanser, når vi snakker om organisasjon. I stedet for å snakke om organisasjoner, burde vi snakke om organisering."* (Weick, 1974).

Her hevdes det at organisasjoners eksistens er ikke-matriell. Den er betinget av organisasjonsmedlemmenes fortolkning av at hendelser henger sammen. Med basis i forståelsen av organisasjoner, eller organisering som slike "kognitive strukturer" (Weick, 1979), forstår vi substansielle virkninger som intenderte eller uintenderte endringer i den formelle normative organisering av kommunen. Dette innebærer kommunens prosesser, prosedyrer/ rutiner, og organisasjonsmedlemmenes faktiske adferd.

Begrepet ikke-substansielle virkninger henviser til intenderte eller uintenderte (i betydningen ledelsens intensjoner), endringer i organisasjonsmedlemmenes språk-, verdi- og virkelighetsoppfatninger. Med andre ord dreier det seg her om organisasjonsmedlemmenes uttryksmåte språk og deres personlige vurderinger av hva som anses som godt, ikke godt, og deres oppfatning av egen identitet.

OU-arbeidet i Lurøy var et forsøk på å avstedkomme endringer både av substansiell og ikke-substansiell karakter. I dette konsulentkonseptet ble det imidlertid hevdet at *"reell forandring og utvikling"* hadde sin basis i *"bedriftskulturen"* (brosjyre), altså i organisasjonens ikke-substansielle sider. Nøkkelen til en *"reell forandring"* besto derfor i forståelsen av hvordan bedriftskulturen kan utvikles og endres (se beskrivelse av konsulentkonseptet i forrige kapittel).

Siden en planmessig endring av organisasjonens organisasjonskultur, står så sentralt i konsulentfirmaets OU-konsept, vil vi starte med å undersøke hvorvidt OU kan sies å ha medført interne endringer i organisasjonens offisielle organisasjonsideologi eller /og faktisk fungerende organisasjonsideologi.<sup>1</sup>

## 6.2. Organisasjonsinterne virkninger av ikke-substansiell karakter.

I teorikapitlet så vi at Egeberg, i sin instrumentelle modell, valgte å utelate kultur som en styringsvariabel. Han anerkjenner kultur som en relevant årsaksvariabel, men kultur fremstår

---

<sup>1</sup>I kjølvannet av alle forsøkene på å endre organisasjonskulturer i formelle organisasjoner, kan man tenke seg at det i omtaler av organisasjonelle forhold, vil være nyttig å med et begrepsmessig skille mellom en offisiell organisasjonsideologi ("formell organisasjonskultur"), og en faktisk fungerende organisasjonsideologi "uformell kultur.")

allikevel som noe så "uhåndgriplig"<sup>2</sup> at det ikke oppfyller kravet til en styringsvariabel om manipulerbarhet. Teoretiske og begrepsmessig uklarheter forstyrrer imidlertid ikke konsulentfirmaers praktiske forsøk på å endre organisasjoners kultur/ uformelle normsystemer. Som nevnt er organisasjonskulturen konsulentfirmaets viktigste verktøy for å endre organisasjonspraksis i Lurøy kommune. I OU-firmaets brosjyrer benyttes begreper som "tanker," "følelser," "normer og verdier," til å forklare organisasjonskulturbegrepets bestanddeler (brosjyre).<sup>3</sup>

Den definisjonen som vi skal forholde oss til i det følgende er basert på en sammenfatning av den etterhvert omfattende litteraturen om organisasjonskultur.

*"Kultur er et relativt stabilt (i betydningen varig) sett av felles normer, verdier, trosforestillinger og identifikasjoner - som utgjør en felles referanseramme for fortolkning og forståelse innenfor hele - eller deler av en organisasjon - og som har styrende virkning på medlemmenes adferd."*(Røvik, 1992:61).

Kultur vokser frem i mellommenneskelig samspill, og er som sådan en kollektiv virkelighetsforståelse. Samtidig er kulturen et subjektivt fenomen, fordi den eksisterer som en internalisert virkelighet for hvert organisasjonsmedlem. På tross av denne og andre definisjoner av organisasjonskulturbegrepet, er det komplisert å gripe fatt i og kartlegge en organisasjonskultur og endringer i denne. Dette har nettopp sin bakgrunn i kulturens ikke-substansielle og ofte ikke-offisielle, og kanskje ikke-bevisste; eller bedre; ikke-tematiserte karakter.<sup>4</sup> Det hevdes imidlertid at kulturen kan anes i de måtene den kommer til uttrykk på (Schein, 1984, 1986). Slike *kulturuttrykk* er menneskeskapt gjenstander/ artefakter. Man kan dele kulturuttrykkene inn i 1) Verbale kulturuttrykk (historier, myter, språk og begreper). 2) Adferdsmessige kulturuttrykk (sermonier og ritualer). 3) Fysiske/ matrielle kulturuttrykk (fysiske strukturer) (Hennestad, 1987:49). I det følgende er vårt foretagende å undersøke om det har skjedd endringer i kulturuttrykkene. Vi vil konsentrere oss om eventuelle virkninger i det verbale uttrykk hos organisasjonsmedlemmene. Deretter vil vi undersøke hvor gjennomgripende disse endringene eventuelt er, både på individ- og organisasjonsnivå. (jmf. Meyer og Rowans deklingsresonnement, Meyer og Rowan, 1977). På individ-nivå betyr dette å komme nærmere en avklaring av hvorvidt endringer i kulturuttrykkene representerer endringer i den formelt vedtatte, og offisielt uttrykte kultur, eller hvorvidt endringene i kulturuttrykkene også bærer preg av å være endringer i en faktisk "fungerende kultur," som gjenspeiles hos hvert enkelt individ. På organisasjonsnivå betyr dette at vi vil undersøke hvorvidt de eventuelle endringer i organisasjonskulturen gjør seg gjeldende i hele organi-

<sup>2</sup>Det vil si at kulturbegrepet mangler teoretisk avklaring og presisjon (Egeberg 1989).

<sup>3</sup>Vi var tidligere inne på det ser ut som om OU-firmaet opererer med et begrepsmessig skille mellom "klima" og "organisasjonskultur." Det så ut som om klimabegrepet utgjorde kun en del av kulturbegrepet, men dette redegjøres det ikke for på noen avklarende måte i vårt datamateriale.

<sup>4</sup>Altså ikke-bevisst, ikke tematisert for organisasjonsmedlemmene.

sjasjonen, eller kun i deler av den. Først ser vi på de eventuelle virkninger i organisasjonsmedlemmenes språk, som et mulig uttrykk for eventuelle endringer i organisasjonskulturen i kommunen.

### 6.2.1. Virkninger i det språklige uttrykk?

En av konsulentenes strategier overfor seminardeltagerne og kommunelederne besto i å overføre et nytt begrepsapparat til kommunen. Overføringen av et nytt begreps-apparat ble av flere informanter nevnt som en sentral del av konsulentfirmaets arbeide i kommunen. Dette var allikevel ingen uttalt endringsstrategi, men i et intervju med konsulenten kommer det til syne at forsøket på å endre klientenes språk var en helt bevisst strategi fra konsulenten sin side.

*"Jeg tror bare selve språket kan være med på å vekke folk i det offentlige, og vi har vært bevisst på å bruke "kundebegrepet" i kommunene. Vi får jo ofte kritikk for dette, og folk føler seg litt uvel, men jeg tror at de (politikere og ansatte i kommunene) begynner å ane at også de har kunder. Det er et eksempel på at språket kan være holdningsdannende."* (Ansvarlig konsulent).

Utsagnet viser at målsettingen med språkendringen er å endre klientenes holdninger. Konsulenten redefinerer "kommunens innbyggere" eller "borgere," til "kunder," slik at organisasjonsmedlemmene i klientkommunen skal få en annen forståelse av hva de gjør, av hva deres oppgave som ansatte eller tillitsvalgte i kommunen består i. Vi skal også legge merke til konsulentens uttrykksmåte, når han sier at han mener kommunene begynner å ane "at de også har kunder." Dette "også" viser at konsulenten stiller kommunen opp imot et normalitetsbegrep, som har markedet og bedriften som utgangspunkt. Konsulentens uttalelser om begreper og holdningsdannelse, gjør at oppfatningen av konsulentfirmaet som en ren mål-middel ekspert ikke kan opprettholdes. Konsulenten ønsker å fungere som en formidler av holdninger.

### -Hvor i organisasjonen ble begrepsapparatet forsøkt endret?

OU i Lurøy skulle, som vi var inne på ovenfor, være et "totalprosjekt," som skulle ta for seg hele kommunen. Det viste seg at etatsledergruppa ble den delen av kommunen, hvor konsulentarbeidet først og fremst kom til å foregå. Etatsledergruppa skulle dermed fungere som pådrivere for resten av organisasjonen. Det som de lærte, og det de kom fram til i etatsledergruppa, skulle videreføres til etatene og resten av kommunen. Intensjonen var med andre ord at begrepsapparatet i hele organisasjonen skulle endres, men konsulenten startet



opp med etatsledergruppa. Følgende utsagn fra ordføreren viser at denne overføringen fra ledersjiktet til resten av kommunen i praksis ikke ble så enkel.

*"Når man kjører et utviklingsprosjekt, så er det jo meget viktig at det ikke er for stort sprik, (til) at vi forstår hverandre. At vi har delte meninger, det er alle tiders (...). Det er sunt! Men når man misforstår hverandre, når ikke glossaret er det samme, eller forståelsen av glossaret, da er det et problem.(...). Det blir unødige misforståelser."*(Ordfører).

Dette utsagnet viser at ikke alle i kommunen fikk overført et nytt vakabular i forbindelse med OU, og at dette førte til misforståelser og problemer i kommunen.

Medlemmene i etatsledergruppa, formannskap og styringsgruppa benyttet seg uopp-fordret av konseptbegrepene under intervjuene, og ved direkte spørsmål kunne de redegjøre for betydningen av dem. Dette kan være en indikasjon på at det ikke er snakk om noen overfladisk adopsjon av de nye begrepene, men at de er integrert i disse kommunerepresentantenes daglige språkføring.

Etatsledergruppa hadde tilegnet seg begrepene ved samlingene med konsulentfirmaet, som pågikk jevnlig i ca. ett år. De fleste innen styringsgruppa og formannskapet hadde adoptert begrepene ved aktiv deltagelse i konsulentfirmaets kurs, både før og etter projektstart. På grunn av overlappinger av funksjoner, fikk mange av deltagerne i disse styringsgruppa og formannskapet, også den språklige "input" via deltagelse i etatsledergruppa. Forøvrig ble det hevdet at formannschaftsmedlemmer fikk informasjon om OU-projektet ved uformelle samtaler med deltagere fra etatsledergruppa. Slik kan også uformelle samtaler, organisasjonsdeltagere imellom, ha bidratt til en overføring av konseptbegrepene.

Intervjuer med andre ansatte i kommunen viser at konseptbegrepene i liten grad er overført. I intervjuer benytter de dem ikke, og de kan på forespørsel i mindre grad gjøre rede for betydningsinnholdet i disse. Blandt de "meninge" politikere i kommunestyret varierte kjennskapen til konseptbegrepene. Vi kan på bakgrunn av informantenes svar, grovt dele disse politikere inn i tre grupper. Den første gruppen består av aktive og interesserte politikere, som stilte seg positivt til OU-projektet. Disse hadde både adoptert uttrykkene, og de kunne gjøre god rede for betydningsinnholdet. Den andre gruppen politikere består av de som anså seg som mindre aktive, og satte av mindre tid til sine verv som kommunestyremedlemmer. Gjennom innføringsseminarene og de avsluttende målformuleringsdebattene, hadde de fått skoloring i målstyringsbegrepet, men de hadde i mindre grad oversikt over betydningsinnholdet i de andre konseptbegrepene. Den tredje gruppen blandt informantene var aktive og interesserte politikere, men de stilte seg negativt til OU-projektet. Denne gruppen, som av andre informanter (bl.a. etatsleder, informant 7 og ansatt, informant 4) ble ansett for å være *"sentrale politikere,"* hadde ikke adoptert begrepene, og hadde heller ingen interesse av å sette seg inn i dem.

Det sistnevnte standpunktet er sammenfallende med måten en etatsleder omtalte det begrepsmessige og kommunikasjonsmessige "skisma," som oppsto i kommunen. Informanten skiller mellom "de som var med," og "de som ikke var med, og satt med gamle holdninger" (ansatt, informant 4). "De som var med" var en betegnelse på de som var aktive, og positivt innstilt til OU, mens "de som ikke var med" betegnet motstanderne som ikke fikk del i, eller ikke ville ha del i "OU-budskapet."

Blandt "de som ikke var med" var det noen politikere, men også enkelte fra etatsledergruppa. Etter visse utskiftninger i etatslederkollegiet, og etter at "enkelte av kritikerne ble (...) omvendt" som en informant uttrykte det (ansatt, informant 4), så var den positive holdningen gjennomgående i etatsledergruppa. Blandt politikerne forble det en gruppe, som "ville sitte på gjerdet," og som kritiserte (ansatt, informant 4).

Det ble satset mye på informasjon. Fra kommuneadministrasjonen sin side ble det gitt ut en informasjonsavis, som skulle fordeles til kommunens husstander, som het "Stein-kjærringa." I tillegg ble det utarbeidet noen nummer av en intern informasjonsavis (LUKI= Lurøy kommunale informasjon), som skulle være de ulike etatenes talerør og kommunikasjonsmiddel. Ingen av disse formidlingsprosjektene fikk det omfanget og den kontinuitet som utgiverne hadde håpet på (ordføreren). Selv om kommuneadministrasjonen visste hvor viktig det var å spre informasjon om OU-arbeidet, og at det hele tiden var intensjoner om å informere mere, så ble dette arbeidet betegnet som mislykket. Ordføreren forklarer forholdet slik: "...men informasjon krevde så mye arbeid, at folk var overarbeidet. Den informasjonsdelen, på tross av at alle var klar over hvor viktig den var, så ble den ikke satt høyt nok opp (på prioriteringslista)." (Ordfører).

Motstanderne av OU-projektet vil allikevel ikke være enige i en påstand, som framholder at de "menige" politikeres, og andre kommunalt ansattes manglende adopsjon av konseptbegrepene, utelukkende var et informasjonsproblem. En av motstanderne av OU-projektet hevdet å ha god kjennskap til OU-firmaet og deres budskap. På bakgrunn av dette må vi være oppmerksomme på at den manglende adopsjonen også kan skyldes en protest mot den virkelighetsdefinisjon, som konseptbegrepene innebærer, eller/og en mere generell protest mot den prioritering av kommunale ressurser, som et konsulentengasjement innebærer.

Våre data fra den første datainnsamlingsrunden, tilsier altså at det først og fremst var deltakerne i etatsledergruppa, styringsgruppa og formannskapet som har tatt i bruk et nytt sett av begreper fra konsulentfirmaet. En videreføring av begrepene til andre politikere og ansatte (og befolkningen ellers) i kommunen hadde i mindre grad skjedd. Antageligvis skyldes dette både mangelfull informasjon, og bevisst motstand mot OU-projektet.

### -De nye begreper betydning.

Ovenfor så vi at konsulentens intensjoner med å endre språket i kommunen, var å endre klientens holdninger. De endrede holdninger skulle igjen nedfelle seg i organisasjonsmedlemmenes praksis. Man kan imidlertid også se på endringer i språket som handlinger i seg selv, eller "språkhandlinger." B.Czarniawska-Joerges påpeker at prat kan ha karakter av å være en slik sosial handling (B.C. Joerges, 1988). (Eks. "Herved erklærer jeg denne veien for åpnet," eller som beslutning; "Vi vedtar herved at veien skal bygges.") Men prat kan også strukturere andre handlinger. Å strukturere andre handlinger betyr å gi organisasjonens medlem-mer en felles forståelse av ulike organisatoriske hendelser. Dette er en forståelse, som de i neste omgang vil handle i overensstemmelse med. Redskapene for en slik strukturering kan deles inn i "etiketter, metaforer og plattityder" (B.C.Joerges, ibid.:14). I henhold til Joerges tjener etikettene (eller "merkelappene,") til å klassifisere hendelser, metaforer (eller "billedbruk,") tjener til å endre eller utvide forståelsen av en situasjon, ved å relatere denne til en annen ved assosiasjoner, "plattityder" eller klisjeer, slår fast hva som er det normale.

Det er imidlertid flere måter å se på forholdet mellom språk og handling på. I dagligspråket skiller vi gjerne mellom prat på den ene siden og handling på den andre. Prat blir ofte sett på som noe som erstatter handling (eks. "Det var bare prat med dem"). Slik sett kan endringer i det språklige uttrykk ses på som en erstatning for endringer i organisasjonsmedlemmenes faktiske adferd. Begrepene kan f.eks. fungere som en innholdsløs dekorering av organisasjonsmedlemmers omtale av organisasjonelle forhold, og på denne måten erstatte handling (jmf. dekoblings-resonnementet). I det følgende vil vi undersøke hvordan dette forholder seg i vårt empiriske nedslagsfelt.

#### 1. Nye begreper "avler nye assosiasjoner."

Informantene tilla begrepsadopsjonen ulik betydning. En informant mente å ha gjennomskuet konsulentenes handelsvare.

*"...mye av det som bæres til torgs av konsulenter (...), det er jo å sette navn på gamle ting. Man ikler det nye ord, og gir inntrykk av at nå har vi tenkt nytt."*(Etatsleder, informant 6).

Selv om informanten påpekte et slikt spillfekteri, så mente vedkommende også at "nye navn" kunne ha en betydning på flere måter. Vi siterer litt til.

*"Det gjør for det første at man tror selv at nå er man i ferd med å utvikle noe helt nytt. Og vi ligger foran andre kommuner på det området." (Etatsleder, informant 6).*

Når informanten påpeker at begrepene i OU gir deltagerne en følelse av å "ligge foran" andre kommuner, så er det tydelig at andre effekter enn de rent substansielle er i fokus. Informanten beskriver en prosess hvor ledelsen får en øket selvtillit, og deres sammenlikningsgrunnlag i dette tilfelle er de andre kommunene. Informanten beskriver effektene av begrepsadopsjonen, som at kommunen har blitt en slags mote-leder blant andre kommuner. Begrepsadopsjonen førte til en følelse av å være "først ute med det siste." Slik sett ser de nye begrepene ut til å ha en positiv psykologisk og sosial effekt blant kommunelederne, og i kommuneledernes forhold til andre kommuner.

Andre informanters utsagn viser at flere hadde et overfladisk forhold til de nye begrepene. Blant annet ble det nevnt at det var greit å lære de nye begrepene, ikke fordi de gav en mere hensiktsmessig organisasjonskultur, men fordi de ble mye brukt i media (etatsleder, informant 7), og at de var på "mote" (politiker, informant 5).

Dette er imidlertid kun en side av den virkeligheten informantene formidler. De fleste informantene poengterte også at begrepene innebar en ny måte å tenke på. En av betraktningene omkring dette er sitert nedenfor.

*"Når man får begrepene klargjort, og dette får et innhold, så aktiviserer jo dette tanken. Det er akkurat som når du reiser til utlandet på en tur, og du ser andre ting der. Dette befrukter dine egne tanker. Du får kanskje et nytt ord på det (på ting), på tysk eller svensk, men det setter igang noen hjul inne i deg selv, som avler nye assosiasjoner. Slik tror jeg det også er med begrepene i OU, når man begynner å diskutere innholdet i dem. Ihvertfall gjør det det hos meg." (Etatsleder, informant 6).*

Dette med at begreper setter igang prosesser, som avler nye assosiasjoner, og befrukter tanken, er et viktig poeng i henhold til vårt spørsmål om hva begreps-overføringen egentlig fører til. Dette tyder på at begrepene, for denne informantens vedkommende, ikke er overfladisk staffasje, men at begrepsendringen hadde et potensiale i seg til å endre tanken.

## 2. Om "å henge ulla på greip." eller begreper som bevisstgjørende merkelapper.

Ovenfor så vi at nye begreper gav nye assosiasjoner og holdninger, men begrepene virket også til å rette oppmerksomheten mot ikke erkjente problemer. En av de administrative lederne i Lurøy kommune var seg bevisst begrepenes betydning som en slags merkelapper, som kunne klassifisere forholdene i kommunen. Vi siterer informantens tanker om forholdet. *"...vi fikk et begrepsapparat. Vi fikk (...) "hengt ulla på greip," for å si det sånn altså. Det tror jeg har hatt en enorm effekt (...) ..jeg tror denne organisasjonsutviklingsvirksomheten vi her hatt i Lurøy, den har hatt en slags psykoanalytisk effekt på gruppenivå. Den har sprengt noen*

rammer ved hjelp av begreper og erkjennelser, men (...) dette var noe man ikke kunne forutse, eller at noen forutså det, men ikke sa det?!" (Etatsleder, informant 8).

"En psykoanalytisk effekt på gruppenivå" kan vi vel i denne sammenheng forstå som en bevisstgjøring og avdekking av skjulte/ fortrenge forhold i organisasjonen.<sup>5</sup>

Begrepsadopsjonen medførte en erkjennelse, som flere i den administrative delen av kommunen hadde hatt en anelse av, men som de ikke hadde fått satt ord på, eller klassifisert. Ved hjelp av de nye begrepene ble organisasjonsmedlemmene gjort i stand til å beskrive andre sider av organisasjonsvirkeligheten, enn det man til da hadde gjort. Begrepene hjalp organisasjonsmedlemmene til å strukturere organisasjonsvirkeligheten på en annen og ny måte. Den samme informanten som over gir et eksempel på hvordan klassifiseringen konkret fungerte.

"Da (konsulentfirmaet) kom med disse nye begrepene, så ble det en konflikt (...) rent språklig, mellom måten man var vant til å benevne problemer på, eller lot være å benevne (dem). Han (konsulenten) kom med et nytt begrepsapparat, og han satte navn på endel nye ting. Og den prosessen med å gjøre begrepene til våre egne, den har vært innmari viktig. For eksempel (brakte man) et begrep som "signaleffekt" (...) ..det likte jeg ikke, fordi jeg syntes det var på grensen til schizofreni. Vi sitter jo ikke her på hver vår holme og sender opp røyksignaler (...). kritikken av disse begrepene har ført til at folk har blitt forpliktet til å si hva de egentlig mener (...). I prosessen blir man tvunget til å kommunisere klart om sak altså, og også å ta med dette psykososiale aspektet av en håndgriplig sak. Man kan ikke flykte bak adstraksjoner, man kan heller ikke flykte bak et veldig konkret og primitivt saklighetsbegrep, sånn som man kunne før. Dette her går veldig mye på språk altså. Men jeg tror at denne type effekter har vært på en måte de avgjørende, når det gjaldt den type problemstillinger vi hadde i Lurøy." (Etatsleder, informant 8).

Begrepet "signaleffekt" viser til hva f.eks. en leder gir uttrykk for, utover det som konkret sies eller gjøres. "Effekten" i dette tilfellet, er kollegaenes oppfattelse eller tolkning av den bakenforliggende mening bak lederens utsagn eller handling. Et slikt begrep setter, som informanten nevner, fokus på de psykososiale aspekter ved en organisasjonsvirkelighet. Begrepsfestingen av f.eks. "signaleffekter" medførte en bevisstgjøring om betydningen av de psykososiale aspekter ved samhandling. Begrepsfestingen førte også til en legitimering av slike aspekters betydning for samhandling i organisasjonen, og satte med dette det psykososiale miljøet i organisasjonen på utviklingsarbeidets dagsorden.

Informanten anser ikke de nye erkjennelsene på det psykososiale området, som noe man kunne forutsi. Informanten holder imidlertid muligheten åpen for at noen kunne ha forutsett det, uten å ha gitt uttrykk for det. De som eventuelt kunne ha forutsett disse virkningene var representanter fra konsulentfirmaet. Det var igjennom dem at nye begrepene ble introdusert for politikere og ansatte i kommunen, og vi så ovenfor at konsulentene var seg meget bevisst

---

<sup>5</sup>Psykoanalysen er en betegnelse på en metode for behandling av sjelelige lidelser. Metoden bygger på en teori om at lidelsene skyldes fortrenkning av tidligere opplevelser, og at de kan behandles ved at det fortrenkte bringes fram i bevisstheten igjen.

begrepsendringenes mulige egenskaper. Allikevel var det jo i konsulentkonseptet innebygget en opptatthet av psykologiske/ psykososiale forhold (informant 18 (politiker), 3 (politiker) og 8 (etatsleder). Dette betyr at avdekkingen av de problematiske samarbeidsforhold i administrasjonen ikke trenger å ha vært planlagt på forhånd, men at de har blitt avdekket og tydeliggjort underveis. Dette resonnementet underbygges ved at det først og fremst var rådmannen som var pådriver for igangsettelse av OU-projektet, og at det tilslutt ble rådmannen, som kritikken gikk sterkest ut over.

### 6.2.2. Holdningsendringer.

I konsulentkonseptet så vi at det var innbakt noen preferanser om hva som ble ansett for å være gode og hva som var mindre bra organisasjonsformer. Disse ble forsøkt overført til kommunen. Her undersøker vi hvilke holdninger som faktisk har festet seg hos organisasjonsdeltagerne, som en følge av konsulentfirmaets holdningspåvirkning. Før vi går over til å se nærmere på disse holdningene, skal vi se på om det er noen forskjeller mellom nivåene i organisasjonen, når det gjelder adopsjonen av nye holdninger.

#### -Hvor i organisasjonen har det skjedd en holdningsendring?

I etatsledergruppen og styringsgruppen var det kun ett medlem, som påsto ikke å ha endret sine holdninger som en følge av OU-prosessen. Denne ene etatslederen begrunnet dette med "*mye utdanning på dette området fra før*" (ansatt, informant 6). Han syntes OU-prosessen var positiv, slik at også de andre kunne få innblikk i den kunnskap vedkommende allerede hadde erhvervet seg. Slik sett besto det ingen mot-setning mellom de holdninger han hadde, og de holdninger som ble forsøkt overført til de andre deltagerne i etatsledergruppa og styringsgruppa. (De to etatslederne, som innledningsvis i OU-prosessen gikk ut av administrasjonen, er ikke med i informantgrunlaget.)

Alle formannskapsmedlemmer hevdet også å ha endret sine holdninger i den samme prosessen, men ingen av informantene blant de andre politikerne, og ansatte i kommunen, mente å ha endret holdninger i løpet av OU-prosessen.

Dette viser at begrepsendringer og holdningsendringer gikk hånd i hånd i vårt tilfelle. I begge henseender var det hovedsaklig blandt medlemmer av ledelsen i kommunen, at vi kunne etterspore denne type ikke-substansielle virkninger, og ikke blandt andre politikere eller andre ansatte. Dette innebærer at vi konsentrerer oss om kommune-ledelsen, når vi i fortsettelsen skal se på hvilke holdningsendringer konsulentfirmaet overførte til kommunen.

## -Hvilke holdninger adopteres fra OU-firmaet?

Et av konsulentenes verktøy for å avstedkomme holdningsendringer var, som vi så ovenfor, å arbeide med begrepsoverføringer. Et annet verktøy, som ble brukt, var å bruke "den private bedrift" som en forbilledlig metafor for kommunen.

*"Vi arbeidet jo med å se om det var noen sammenheng mellom en kommune og en moderne bedrift. (...) Delevis passet det, delevis passet det ikke."* (Ansatt, informant 11).

I henhold til informantutsagn, så gav dette arbeidet resultater, i form av endrede preferenser om hva som var gode organisasjons- og ledelsesformer i kommuner.

For å finne ut om etatsledelsen hadde endret sine holdninger som et resultat av konsulentfirmaets arbeide, spurte jeg først om hvilke preferenser etatsledelsen hadde omkring ulike organisasjonsformer. Etter å ha gitt uttrykk for sine preferenser omkring disse spørsmålene, ble informanten spurt om preferansenes opprinnelse. I det følgende refereres det utelukkende til de holdninger som informantene selv mente var en virkning av konsulentintervensjonen.<sup>6</sup> Her ser vi nærmere på hva disse preferensene består i.

### 1. Kjennetegn ved "idealkommunen."

Det første spørsmålet gikk på å beskrive en idealkommune. De holdninger, som de ulike informantene gav uttrykk for var i stor grad sammenfallende. Nedenfor summerer vi disse opp i fire punkter.

*-Idealkommunen er som en bedriftsøkonomisk enhet.*

Ressursbevissthet er ett av to trekk, som hyppigst ble nevnt av informantene i ledergruppen. Dette innebærer, ifølge informantene, å være seg bevisst hvordan både de økonomiske, menneskelige og teknologiske ressurser best kan utnyttes, innenfor gitte økonomiske rammer. En etatsleder sier det slik:

*"...kommunen blir også nødt til å begynne å se seg mer som en bedrift, der penger kommer inn, og der penger går ut. Vi har så og så mye ressurser, matriell og mennesker og økonomi, som vi rår over. (...) ..jeg tror tidligere har det glidd for mye penger ut (...) uten å spørre; hva vil vi med dette egentlig? Hva er best for hele organisasjonen egentlig? Vi må se helheten."* (Etatsleder, informant 9).

I dette utsagnet gis det uttrykk for flere idealer eller standarder for organiseringen av en kommune. For det første hevdes det at kommunen må styres i henhold til en *bedriftsøkonomisk modell*. Kommunelederne må være seg bevisst hvor mye midler de rår over, før det

---

<sup>6</sup>Metodemessig er jo dette noe problematisk. Det er alltid vanskelig å avgjøre hva som er bakgrunnen for ens preferenser. På den annen side; når informantene først uttaler at de har fått preferansene under påvirkning fra konsulentfirmaet (i motsetning til å svare "vet ikke"), så vil jeg allikevel vurdere dette som reliable funn.

bevilges midler til ulike projekter. Overbudsjettering, for å stimulere til økonomisk vekst på lengre sikt, blir følgelig ikke lengre ansett som noen god løsning.

For det andre påpekes det at prioriteringer må skje ut fra en *helhetstankegang*. Dette står i motsetning til en sektorisert planlegging og prioritering, som er basert på hensynet til en spesialisert faginnndeling.

For det tredje ettersøker informanten en *rasjonell målstyring* i en idealkommune. Ledelsen må først klargjøre sine prioriteringer, før det bevilges midler. Målstyring skal sikre planmessige prioriteringer, og helhetlige betraktninger fra ledelsens side, og effektiv iverksetting på lavere nivåer i organisasjonen. I sin ideelle tilstand står ikke disse verdiene i motsetning til en tradisjonell byråkratisk regelstyring. Også her vektlegges rasjonalitet, planmessige prioriteringer, helhetlige betraktninger fra ledelsens side, og effektiv iverksetting på lavere nivå. Forskjellen består i at det i målstyringskonseptet er innebygget en forestilling om fleksibilitet. Målsettingene kan og bør stadig reformuleres, og organisasjonsadferden skal styres ut fra de skiftende målsettinger. I den regelstyrte organisasjon styres adferden ut fra et bestandig regelverk, som setter forutsigbarhet og rettssikkerhet i høyetet.

*-Idealkommunen er som en bedrift i et marked.*

Den andre ideelle trekket som hyppigst framholdes, er at organisasjonsmedlemmene skal ha en bevissthet om at kommunen også forholder seg til et marked. Kommunens befolkning er kommunens marked. Befolkningen utgjør "brukere," eller "kunder" iforhold til en tjenesteytende kommune (bl.a. informant 1,4,7,8). En etatsleder hadde følgende ideal: *"All sevice og ting som idag skjer over lang saksbehandling og tid, det skal skje over disk. (For eksempel skal det gis) byggetillatelse over disk, og andre saker så hurtig som mulig.(...) ...vi skal tenke moderne, og ikke være noe dårligere enn det frie arbeidsmarked."* (Etatsleder, informant 7).

I denne uttalelsen kommer det frie markedet som et ideal til syne. De kommunale etater som en kontrollerende og styrende instans trer i bakgrunnen. Den følgende uttalelse fra et formannskapsmedlem viser enda tydligere, hvilken betydning idealet om markedsstyring tillegges.

*"Det er til enhver tid folket selv, som er det speilet man ser imot,.. -hvor godt man kan tilfredstille deres behov. I prioriteringer må vi da tilfredstille mest mulig av de behov som våre innbyggere har. Hvis innbyggerne ikke føler at deres behov blir tilfredstilt, så drar de jo, kort og godt."* (politiker, informant 12).

Bortsett fra begrensningene ved kommunens økonomiske rammer, så er kommunens fremste oppgave å tilfredstille innbyggernes behov. Denne uttalelsen bunner ikke bare i en ideologisk overbevisning om at dette er det riktige. Den innebærer også en meget pragmatisk begrunnelse, som er særlig aktuell for den fraflyttingskommunen som Lurøy har vært. Behovstilfredstillelsen skal være et virkemiddel for å beholde befolkningen i kommunen.



Dette kan tyde på at adopsjonen av en markedsholdning, ihvertfall for denne informanten innebærer noe mere enn en ubevisst og "slapp" imitasjon. Adopsjonen av markedsanalogien begrunnes instrumentelt.

*-Idealkommunen er i kontinuerlig forandring.*

For informantene er idealkommunen en kommune i kontinuerlig forandring. "Forandring," "åpenhet for nye tanker," "framtidrettethet," "å være i takt med storsamfunnet" er idealtrekk ved kommunalforvaltningen i henhold til informant-uttalelser. Følgende sitat er hentet fra en etatsleders beskrivelse.

*"Det viktigste som jeg tror er at man kan vise villighet til å forandre seg ettersom forutsetningene forandrer seg. Det tror jeg er det absolutt viktigste. Hvis man har et apparat som er istand til å diskutere åpent og fordomsfritt forandringer. Hvis de tingene preger en kommune, så tror jeg det er en moderne kommune idag. I hvertfall en kommune som er istand til å overleve, når det gjelder småkommuner." (Politiker,informant 18).*

Forandring knyttes her sammen med overlevelse. Forandrer forutstningene i omgivel-sene seg, så må kommunen forandre seg. En kommunes inntekter er imidlertid ikke knyttet til markedet, slik som en vanlig bedrift, hvor det til stadighet gjelder å tilpasse sine produkter til svingninger i forbrukernes behov og kjøpevaner. Koblingen kan imidlertid aktualiseres ved å knytte fraflyttingsproblematikken til tjenesteytingssiden, slik informanten ovenfor gjorde (politiker, informant 12).

I tråd med denne den tidligere bruken av markedsmodellen, som forståelsesmodell, fant vi at begrepet "produktutvikling" og "tjenesteutvikling" var sentrale begreper blandt informantene. Disse begrepene peker nettopp på den kontinuerlige forandring, som en produksjonsbedrift er avhengig av for å overleve svingninger i markedet. I forestillingen om kommunen som kontinuerlig bør forandre seg i takt med kundenes krav, ligger det en oppfatning av kommunen som et speil for omgivelsenes krav. Det tas ikke høyde for kommunen som en politisk institusjon, som ved sin utforming og sin politikk kan styre behov og virke meningsdannende på befolkningen (jmf.March og Olsen, 1989).

*-Idealkommunen delegerer et stort ansvar til den enkelte.*

Det siste punktet, som informantene trakk fram ved en idealkommune, og som OU-firmaet hadde overført til kommunen, er prinsippet om delegering. En deltager i etatsledergruppa ordla seg slik.

*"Ansvar hos den enkelte er viktig. (...) Organisasjonen bør ikke være pyramidal, men flat. Ikke sånn "sjefer," men mer en samarbeidsmodell." (Ansatt, informant 10).*

Her ser vi at konsulentfirmaets konsept og konseptbegreper skinner tydelig igjennom i denne informantuttalelsen (jmf. fra "sjefsskap til lederskap"). Ansvar til den enkelte, og den personlige vekst som dette ble sagt å skulle medføre, var en av begrunnelsene til ha delegering som et ideal (ansatt, informant 10).

En annen begrunnelse besto i hensynet til "brukerne" av kommunens tjenester. Forståelsen som dominerte besto i at jo større nærhet de som fattet beslutninger hadde til "brukerne," jo mere desentralisert beslutningene ble fattet, desto bedre vil utfallet være tilpasset "brukerne" (ordfører). Slik bygget delegeringsprinsippet opp om det forannevnte service-, eller markedsprinsippet.

En utstrakt delegering kan imidlertid tenkes å gå på bekostning av prinsippet om målstyring, som var et sentralt poeng under punktet om ressursbevissthet. Gjennom målstyring skal ledelsens kontroll og styring med organisasjonen styrkes. Delegering innebærer jo nettopp en ansvarsforskyvning fra de høyere til de lavere nivå i organisasjonen. Det blir imidlertid hevdet at målstyringskonseptet evner å kombinere disse to hensynene. De høyere nivåene skal utforme organisasjonens strategiske mål, og rammesettende aktiviteter. Konkretiseringen av mål og virkemidler skal delegeres til de lavere nivåene i organisasjonen. Fra forskerhold har det blitt satt spørsmålstejn realiserbarheten i denne "i pose- og i sekk-" holdningen, som målstyringskonseptet representerer (T.Christensen, 1989).

#### -Forbilledlige trekk ved privat sektor.

Det andre spørsmålet under holdninger, dreide seg om hva informantene synes at kommunen med fordel kunne lære av det private næringsliv, og hva de med fordel ikke burde ta opp i seg. Spørsmålet var stilt slik for å få undersøkt informantenes forestillinger om privat sektor, og deres syn for evt. forskjeller og likheter mellom de ulike virksomhetstypene.

##### 1. *Privat sektor er mere effektiv.*

Dette er en utbredt holdning blandt informantene, og på dette området blir det hevdet at offentlig sektor har mye å lære. En deltager i etatsledergruppa sier følgende:

*"Vi (i kommunene) kan helt sikkert bli mere effektive enn det vi er idag. I det private jobber de mere, ihvertfall har vi forestillinger om det."*(Ansatt, informant 10).

En annen administrativ leder mener at man i tillegg til å være mere effektive, også "fordrer" mere av sine medarbeidere i privat sektor (etatsleder, informant 9). Disse informantene trekker fram effektivitet, som et generelt, men sikkert kjennetegn ved privat sektor.

Uttalelsene bygger ikke på noen undersøkelser, og informanten over (ansatt, informant 10), er klar over at det dreier seg om en "forstilling." Slik sett kan dette utsagnet tolkes som et resultat av en sosial konstruksjon, hvor en sosial gruppes tolkning av en situasjon framstår som en objektiv sannhet (Berger og Luckman, 1967). Slike forestillinger påstås å være særlig framtrede, når de faktisk forhold vanskelig lar seg etterprøve (Meyer og Rowan, 1977).

Ifølge en administrativ leder kan offentlig sektor også lære av privat sektor, når det gjelder hurtigheten på saksgangen.

*"Man har jo denne måten det politiske systemet og administrative systemet fungerer sammen på. Ting skal ut til høringer, også skal det besluttes i all verdens organer, også har kanskje toget gått, når jeg har fått et vedtak på at jeg kan bruke disse pengene. Dette er noe man må organisere seg bort fra, hvis man skal ha mulighet til å konkurrere med det private næringsliv." (Etatsleder, informant 8).*

Rasjonaliseringer når det gjelder politiske organisasjoners saksgang, blir her begrunnet med mulighetene for å konkurrere med det private næringsliv. Her kommer det tydelig til uttrykk at informanten ser det private næringsliv som en konkurrent i det samme markedet. Hvor reell denne konkurransen er i de ulike sektorer i kommunen, kan diskuteres.<sup>7</sup> Det kan imidlertid ikke diskuteres at det private næringsliv oppleveres som en konkurrent, og utgjør samtidig et forbilde, som informanten forholder seg til i sin arbeidssituasjon.

Informantene påpeker også at effektiviteten har sine grenser i et offentlig system.

*"Man må ikke se seg blind på de løsningene man har i det private næringsliv altså, fordi at det er tross alt basert på at en skal få profitte, at man skal tjene. I en kommune har man helt andre målenheter for fortjeneste. Livskvalitet og trivsel, og disse tinga her, de skal bli ivaretatt gjennom det politiske system." (politiker, informant 18).*

Dette utsagnet viser at informantene også til en viss grad tok hensyn til særegenheter ved et politisk system. Utsagnet viser imidlertid også at privat sektors løsninger har hatt en stor betydning som forbilde, et forbilde man allikevel ikke skal "se seg blind på."

## *2. Privat sektor har en personavhengig personal- og lønnspolitikk.*

I offentlig sektor, ble det hevdet at annsinnitetskriteriene står for sterkt, ved ansettelse og lønsspørsmål, og at det er vanskelig "å kvitte seg med" ansatte, som ikke gjør jobben sin bra nok. Flere av politikerne og administrativt ansatte hevdet at en oppmykning av disse reglene, på linje med forholdene i privat sektor, var ønskelig. I offentlig sektor skulle det derfor ha vært lettere å skifte ut ansatte, og ledelsen skulle hatt større valgmuligheter ved rekruttering til stillinger (bl.a. informant 18 (politiker) og 4 (ansatt)). Videre burde lønnskriteriene tilpasses private kriterier som personlig egnethet (etatsleder, informant 8).

En av de samme informantene, som ovenfor kritiserte "rigiditeten" i det offentlige systemet framhevet samtidig fordelene ved offentlige personalpolitikken.

*"Det å være ansatt i en kommune skal ikke være noen sovepute for de ansatte, men samtidig så er jeg glad for en del av de reglene vi har. Slike ting er i det hele tatt mere renhårig i det offentlige." (Ansatt, informant 4).*

---

<sup>7</sup>Konkurransen er ikke så aktuell m.h.t. sosialhjelp og byggetillatelse, som for eksempel søppeltømming.

Den "renhårige" og forutsigbare personalpolitikken hadde også sine tilhengere blandt informantene. Når det gjaldt holdninger til personalpolitikken var informantene både uenige med hverandre, men også med seg selv.

### 3. *Det private næringsliv har gjennomført målstyring.*

Når det gjaldt målstyringskonseptet, så mente en i etatslederkollegiet at politikerne i det offentlige hadde mye å lære av det private næringsliv.

*"I næringslivet har de et styre, men ikke på samme måte, som i en kommune. I kommunestyret driver de med detaljstyring, og ikke linjeopptrekking og mål!"*(Ansatt, informant 4).

Dette kom som et hjertesukk fra flere av etatslederne. Hvis man sammenholder dette med politikerutsagn, som går på at de synes det er vanskelig å styre "i stort," så tyder dette på et implementeringsproblem, som vi skal komme tilbake til siden.

### 4. *Det private næringsliv er flinke til å fange opp signaler.*

En sentral politiker uttaler seg slik om det å fange opp signaler.

*"Kommunen er for lite flink til å fange opp signaler om ting som skjer. Hva folk er opptatt av. Jeg føler jo at næringslivet selv er flinkere til å fange opp de signaler de mottar."* (Ansatt, informant 12).

Informanten peker på at det offentlige ikke fanger opp behovsendringene som oppstår blandt befolkningen. Her ser vi igjen at markedsanalogien har fått gjennomslag. Det offentlige fanger ikke opp "forbrukersignalene fra markedet," så godt som det private næringsliv.

### 5. *Det private næringsliv er bedre.*

En annen type kritikk som informantene hadde overfor den offentlige sektor, er av en mere generell karakter. De offentlige organisasjoner blir ansett for å være "trege." Av de private organisasjonene kan de offentlige lære å tenke nytt, være raskere og mere ekspansive (informant 4). En informant uttaler seg slik:

*"Vi skal ikke være noen kommune, som er treg! Vi skal konkurrere med bedrifter. Vi er en stor bedrift, Lurøy kommune."* (Etatsleder, informant 7).

Identifikasjonsgrunnlaget er ikke andre kommuner eller offentlige instanser. Kom-munene skal likne og konkurrere med bedrifter. Dette inntrykket av den offentlige sektor som et "tregt system," og den private sektor som et "nytenkende og forandringsvilligsystem" er en gjennomgående holdning blandt informantene. Det positive synet på privat virksomhet, og det tilsvarende negative synet på offentlig virksomhet, som vi her har funnet, synes ikke å basere seg på faktiske opplysninger, men mere på overfladiske og klisjepregede forestillinger, slik en informant også uttaler (ansatt, informant 10).

## Tradisjonelle byråkratiske verdier "ut." og management verdier "inn."

Den tenkemåten og de holdninger, som informantene mente å ha adoptert som en følge av den konsulentdrevne OU, har sin ideologiske basis i forstillingen om kommunen som en markedsavhengig bedrift. Dette underbygges ved at de organiseringsprinsipper, som informantene tilskriver en idealkommune, er i overensstemmelse med de trekk informantene mener at kommunene burde adoptere fra private bedrifter. En idealkommune er med andre ord en bedriftslik kommune. Det er i stor grad de tradisjonelle byråkratiske verdier som kommunen, med denne konsulentintervensjonen, forsøker å organisere seg bort ifra. Nedenfor gir vi en skjematisk oversikt over noen punkter hvor ulikhetene mellom en ny og gammel styringsfilosofi kommer fram.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup>En styringsfilosofi kan vi definere som en løs konstellasjon av organisasjonselementer, eller standarder, som sett i sammenheng uttrykker noen verdier og hensikter, som den praktiske organisasjonsutforming kan baseres på (basert på Røvik, 1992).

	Ny styringsfilosofi	Gammel styringsfilosofi
Organisasjonsstruktur	Tverretattlig samarbeid tverrfaglighet  Utstrakt delegering. Flate ut hierarkiet. Alle skal få mere å si. Alle skal få større ansvar.	Faste kompetanseområder/faglighetshensyn  Embetshierarki, styringsansvar på toppen, kommandolinjer ovenfra.
Offisiell organisasjonskultur.	Felles verdier skal erstatte tvang. Hele mennesket i fokus.  Forandringskultur, refleksivitet i forhold til omgivelsene.  Servicekultur overfor kunder/innbyggere.	Strengt skille mellom offentlig og privat sfære.  En viss bestandighet mot endring.  Styring og kontroll.
Organisasjonsprosesser	Målstyring, fleksibilitet.	Regelstyring, forutsigbarhet.
Personalpolitikk	Personlige egenskaper av betydning. Åpenhet for personlige lønnstrinn.	Formelle og faste regler for ansettelse, avlønning og opprykk.
Forholdet til omgivelsene	Markedsstyring, dekke behov, refleksivitet.	Politisk autonomi.
Økonomi-styring	Budsjett i balanse med investeringsoverskudd.	Balanse, eventuelt overbudsjettering.

Organisasjonsprinsippene over har en basis i hensynet til kostnadseffektivitet. Dette hensynet gjennomsyrrer hele konsulentkonseptet, og de fleste andre hensyn begrunnes i siste instans med denne faktoren. Videre ser vi bl.a. at hensynet til helhet og tverrfaglighet/ tverretatlig samarbeid, overskygger hensynet til faglighet/ sektorvis arbeidsmåte. Vektleggingen av fleksibilitet, refleksivitet og service iforhold til innbyggernes behov (jmf. J.P. Olsen begrepsbruk; "supermarkedshensyn"), innebærer en nedvurdering av stabilitet, rettssikkerhetshensyn, hensynet til likebehandling, politisk autonomi og styring.

Gjennom delegering og målstyring ble hensynet til demokratisering i arbeids-situasjonen oppvurdert. Samtidig ble den hierarkiske styrbarheten oppvurdert. Dette kan synes paradoksalt og tvetydig. Dette dreier seg imidlertid om idealer og prinsipper, som godt kan være inkonsistente imotsetning til praksis (Brunsson, 1989).

Vektleggingen av personlige egenskaper og utfoldelse av den personlige identitet og utvikling innenfor rammene av den formelle organisasjonen, svekker hensynet til et upersonlig byråkrati. Det skarpe skille mellom offentlig og privat sfære, som er et ideal i det tradisjonelle byråkratiet, beskytter på den ene side byråkratiet/ systemet mot utro tjenere. Det skarpe skille mellom privat og offentlig sfære, bidrar videre til likebehandling ut fra et ens regelverk. Skillet kan imidlertid også ses på som en beskyttelse av tjenestemannen fra systemets umettelige, teknisk-økonomiske krav. Det skarpe skille gir tjenestemennene et privat rom, hvor byråkratiets, eller systemets krav ikke har noen betydning. Den nye fokuseringen på tjenestemennenes personlige utfoldelse i arbeidssituasjonen blander sammen det "offentlige og private rom." Systemkravene får betydning i den private sfære (jmf. Eriksen, 1989, Habermas, 1981), og den private sfære får betydning innenfor systemet.

I den tidligere nevnte undersøkelsen av private konsulentfirmaers diagnoser (Røvik, 1992) går det fram at supermarkedshensyn, hensynet til kostnadseffektivitet og hierarkisk styrbarhet er de tre mest dominerende målestokker, som offentlige organisasjoner holdes opp mot. Dette viser at flere av de idealer, som etatsledelsen har adoptert, har en stor spredning, og oppfyller som sådan en av forutsetningene for å kunne kalles en institusjonell standard.

### 6.2.3. Sammenfatning og drøfting: Nytt begrepsapparat og endrede holdninger blant topplederne i Lurøy.

#### -Bevisst dekobling mellom organisasjonsnivå?

Data viser at OU medførte endringer i det politiske og administrative ledersjiktets uttrykksmåte. Kommuneledelsen mente at den manglende overføringen til "andre ansatte og politikere" skyldtes for lav prioritering av informasjonsarbeidet, kombinert med høyt arbeidspress og underbemanning. I henhold til de svar vi fikk fra infor-manter i gruppen "andre ansatte og politikere" kan dette være riktig for noen av informantenes vedkommende. Forøvrig var enkelte av disse informantene bevisste motstandere av OU-projektet, både på bakgrunn av innholdet (OU-budskapet), og kommunens ressursbruk ved å engasjere et privat OU-firma.

Ut fra et institusjonelt fernissressonnement, så kan man se på konsulentfirmaets konsentrasjon om ledelsen som et bevisst forsøk på å påvirke de for omgivelsene mest synlige organisasjonsdeltagere. Det er ledelsen som representerer kommunen blant andre organisasjoner i sitt organisasjonsfelt, og som ved et nytt begrepsapparat og en endret omtale av organisasjonen kan påvirke kommunens anseelse i organisasjons-feltet. En slik bevissthet kan også være grunnen til at organisasjonsledelsen, som ordføreren hevder, ikke prioriterte den interne informasjon høyt nok. Antagelsen om en slik bevisst "windowdressing" (jmf. Meyer og Rowan, 1977) får imidlertid ikke støtte. Ledergruppas måte å forholde seg til konsulentfirmaets intensjoner om videre-føring av konsulentbudskapet, underbygger ikke et ferniss-ressonnement. Data gir ingen indikasjoner på at kommuneledelsen ikke forsøkte å videreføre konsulent-budskapet. Den lille motstanden som tross alt var tilstede, kan også være en indikator på at andre organisasjonsmedlemmer oppfattet ledelsens endringsforsøk som reelle. Dekoblingsressonnementet mister også noe av sin forklaringskraft, hvis vi i tillegg tar i betraktning hva som var konsulentfirmaets uttalte intensjoner med begrepsover-føringen til ledergruppa. I henhold til denne skulle ledergruppa første selv tilegne seg de nye begrepene. På et senere tidspunkt skulle dette videreføres til resten av organisasjonen.

#### -Nye begreper og endrede preferanser blant kommuneledere i Lurøy.

Det er flere svar på spørsmålet om hvilken betydning begrepsadopsjonen hadde for kommuneledelsen. På den ene siden gav informantene uttrykk for at de nye begre-pene hadde gitt dem en følelse av "å være med på det som skjer." Begrepsadopsjonen gav altså kommunelederne en følelse av modernitet, av å være "i front" av utviklingen i forhold til andre kommuner. Her ser det ut som om begrepsadopsjonen ihvertfall har hatt noen positive psykologiske effekter for organisasjonslederne. Det vil si at de har fått en større selvbevissthet, at de verdsetter sin organisasjon høyere, ved "å vite" at de er "i forkant av



utviklingen." Dette ser også ut til å understøtte en institusjonell modell, hvor kommuneledelsens begrepsendring er rettet mot et ønske om å tilpasse seg en etterstrebellesverdige og moderne begrepsbruk.

Samtidig var det flere som understreket at begrepsadopsjonen hadde bidratt til en ny tenkemåte. De nye begrepene redefinerte organisasjonsledelsens forståelse av deres egen aktivitet. Begrepene gav dem nye assosiasjoner og innfallsvinkler til å forstå kommunens "raison d'être." I et tilfelle så vi også at overføringen av et begrep bidro til å avdekke noen mer eller mindre "skjulte" problemer<sup>9</sup> i kommuneadministrasjonen. Disse funnene gir ingen indikasjon på at begrepsadopsjonen har fungert som en overfladisk "begrepseksersis." og en "buffer" mot faktiske endringer i organisasjonsmedlemmenes tenkemåte. De endringer som har skjedd i organisasjonsledelsen holdninger, preferanser, verdier og identifikasjoner tyder snarere på at begrepsadopsjonen har bidratt til en faktisk endring av kommuneledernes kognitive kart. Siden begrepsendringene var med på å endre ledelsens tenkemåte, så kan dette tyde på at konsulentens intensjoner med å endre organisasjonens substansielle sider gjennom en kulturendring kunne bli realisert. Dette kan man isåfall anse som en understøttelse til en instrumentell forståelse av de ikke-substansielle endringer blant kommunelederne.

Årsaken til at begge modellene har forklaringskraft her, har sin bakgrunn i at perspektivene, når det gjelder virkninger, opererer på forskjellige analysenivåer. Isomorfi-antagelsen i det institusjonelle perspektivet teoretiserer omkring virkninger på feltnivå. Varianten av det institusjonelle perspektivet uten dekoblingsresonnementet fokuserer ikke på, og problematiserer ikke, implementeringen av et endringsforsøk. Den instrumentelle modellen teoretiserer på sin side omkring organisasjonsinterne virkninger. Antagelsen er at stramme formelle rammer rundt et endringsforsøk vil bidra til å realisere de intenderte endringer. Våre data tyder på at det foregår en imitasjon av moteriktige organisasjonsideologier. Det er denne imitasjonen som utgjør den overgripende ramme for endringsprosessen i Lurøy kommune. Allikevel ser vi at de ideologiske endringene hos organisasjonsledelsen er en intendert endring fra konsulentenes side. Den er ment å være et steg i en prosess, som til slutt skal medføre substansielle endringer og økt effektivitet i organisasjonen. I det følgende skal vi se nærmere på hvorvidt de ideologiske endringer, som vi her har funnet hos organisasjonslederne, nedfeller seg i kommunens praksis (substansielle endringer).

---

<sup>9</sup>"Skjulte" problemer henviser her til hvordan begrepet "signaleffekt" bidro til å sette de psykososiale forholdene på utviklingsprogrammets dagsorden.

### 6.3. Organisasjonsinterne virkninger av substansiell karakter.

Ovenfor har vi sett at OU medførte endringer i ledelsens språk og i deres holdninger. Her skal vi undersøke hvorvidt OU også medførte noen substansielle endringer i kommuneorganisasjonen. Med substansielle virkninger menes altså den formelle normative struktur, formelle beslutningsprosedyrer og lønns- og ansettelsesrutiner, og endringer i organisasjonspraksis (/faktiske adferd). I det følgende tar vi først for oss evt. endringer i organisasjonens struktur.

#### 6.3.1. Endringer i kommunens organisasjonsstruktur.

Nedenfor skal vi på basis av intervjuene forsøke å klarlegge hvorvidt det har skjedd endringer i kommunens spesialisering og/ eller koordineringsformer. Eventuelle endringer i organisasjonens spesialisering, kan dreie seg om fordelingen av ulike aktiviteter mellom ulike organisasjonsposisjoner, og grupperingen av disse (Scott, 1987).<sup>1</sup> Endringer i organisasjoners koordinering innebærer endringer i samarbeidsformene i kommunen.<sup>2</sup>

#### -Nye administrative samarbeidsfora i kommunen.

I forbindelse med OU-projektet i Lurøy ble etatsledergruppa etablert som et fast, tverrfaglig møteforum, som ble kalt for et "lederteam." Etatsledelsen hadde også tidligere hatt møter for etatslederne, men i forbindelse med OU ble dette samarbeidet sterkt utvidet, og det fikk en helt annen karakter. Fra og med konsulentfirmaets inntreden i kommunen, våren 1988, til den forhenværende rådmannen og primus motor for OU-arbeidet, sluttet i sin stilling, vinter 1990, ble det hevdet at etatsledergruppa fungerte som et "helhetstenkende ideutviklingsforum." Den forhenværende rådmannen kom med denne spådommen for hvordan etatsledergruppa kom til å utvikle seg etter at han hadde sluttet.

*"I hvilken form arbeidet innenfor ledergruppa vil bli videreført i etter min tid, vet jeg faktisk ikke. Det kan være en fare for at gruppas samlinger vil få mere preg av stabsmøter, direkte rettet mot den daglige forretningsorden."* (Forhenv. rådmann).

Vår første datainnsamlingsrunde falt sammen med perioden etter rådmanens avgang, i mai 1990. Ifølge informantutsagn oppsto det i denne perioden et "vakum," hvor ikke noe arbeide utenom de daglige rutiner ble utført (ansatt, informant 11). Dette ble forklart ved at

---

<sup>1</sup> Grupperingen kan f.eks. foregå etter funksjonelle prinsipper, geografiske prinsipper, eller annet.

<sup>2</sup> Koordineringen kan f.eks. foregå i henhold til et hierarkisk system, hvor kommando-prinsippet er det gjeldende. Et annet samarbeidsprinsipp er det kollegiale, hvor samtale, sondering, konsultasjon, tautrekkeing kan utgjøre sentrale elementer.

rådmannen var den drivende kraften i OU-arbeidet, og at mye var avhengig av hans innsats (ansatt, informant 13). Et annet forhold som ble trukket fram som forklaring var det store arbeidspresset i kommunens administrasjon.

*"Nå har vi sett at vi har hatt veldig mye utenom den egentlige jobben, og kanskje sett fram til at nå er dette endelig slutt, nå kan vi jobbe normalt igjen."* (Ansatt, informant 11).

Dette utsagnet viser at OU-prosessen etterhvert ble oppfattet som et anstrengende ekstraarbeide blandt etatslederne. Uoverenstemmelsene mellom deler av administrasjonen og den administrative sjefen, var nok også en medvirkende årsak til at etats-ledelsen var slitne og manglet motivasjon for å drive utviklingsarbeidet videre (etatsleder, informant 6).

I den andre datainnsamlingsrunden ble det klart at etatsledermøtene hadde fortsatt å eksistere. Som den forhenværende rådmannen spådde, kom imidlertid disse møtene i større grad til å dreie seg om den daglige drift av kommunen. Behovet for å stabilisere situasjonen, ser ut til å ha overskygget ønsket om å satse hardt på en videreføring av utviklingsprosjektet.

#### -Hva med det tverretatlige arbeidet?

OU førte med seg noen idealer om å betrakte kommunen som en helhet og om å arbeide på tvers av etatsgrensene. Her skal vi undersøke hvorvidt disse tankene nedfelte seg i den formelle normative struktur, og /eller i organisasjonsmedlemmenes faktiske adferd.

#### Mot en helhetlig planlegging og prioritering.

Det tverretatlige samarbeidet ble ansett for å være en helt sentral del av OU. En etatsleder sier det slik:

*"...det absolutt viktigste man har oppnådd med dette her (OU), er jo et større (...) tverretatlig samarbeid. (...) Man skulle bryte ned båsene mellom etatene. I det hele tatt sveise det hele mere sammen."* (Etatsleder, informant 6).

Det tverretatlige samarbeidet skulle, som de andre tiltakene, tjene til å fremme helhetssynet innen kommunen. Det var etatsledermøtene, og den lagåndskultur, som ble forsøkt utviklet blandt etatslederne, som gav støtet til et større samarbeid mellom etatene. Selv om det på etatsledermøtene også kom fram mye konfliktstoff (ansatt, informant 5), så førte møteformen til en mye større informasjonsutveksling og åpenhet mellom deltagerne i denne gruppa. Ifølge en etatsleder, så hadde det *"blitt mye lettere å løfte på de vanntette skottan"* mellom etatene (etatsleder, informant 8). En annen etatsleder hevdet at samarbeidet hadde ført til følgende: *"Vi kjenner mye bedre til hva den enkelte (i etatsledergruppa) jobber med"* (ansatt, informant 9).

Også på det økonomiske området, forsøkte man å øke samordningen. Fastleggningen av noen felles satsningsområder var en viktig del av dette arbeidet. Dette innebar at etatslederne, i felleskap, gav råd til politikerne om å prioritere innen en bestemt etat. *"Om vi ikke fant områder innenfor skolen i år, som skulle prioriteres, så var vi enige om at det var kanskje helse og sosialomsorg, som burde prioriteres. Det har gått utover mange andre, men vi har gjort det til beste for alle innbyggerne da, kan du si."* (Ansatt, informant 9).

Dette utsagnet viser at den helhetlige planleggingen fikk et visst gjennomslag. Etatslederne forsøkte å planlegge ut fra hva som var det beste for kommunens innbyggere, selv om det kunne gå utover, eller føre til en nedgang i de andre etatenes ressurstilførsel. Ifølge en etatsleder kan helhetstenkning, ved siden av å gi innbyggerne et bedre tilbud, også føre til rasjonaliseringsgevinster.

*"Jeg tror at (...) den åpenheten vi har i etatsledergruppa (...), den fører til at vi kan spare, at vi kan bruke penger der en synes det trenges mest. (...) Det vil jo indirekte føre til at vi kan få en økonomisk drift og satse på de tingene som kan gi oss rasjonaliseringsgevinst og innsparinger."* (Etatsleder, informant 18).

Dette utsagnet bunner i en betraktning om at sektorenes kamp om økt ressurstilførsel, fører til en vekst i de kommunale budsjetter, mens en helhetlig disponering, og prioritering av ressursene, medfører kostnadsbevissthet, og besparelser i det kommunale budsjettet.

I den økonomiske omprioriteringen fra en etat til en annen, som skjedde ut fra tankegangen om felles satsningsområder, oppsto det på tross av viljen til samarbeid endel problemer. Det var særlig skolebudsjettet som ble skadlidende, og dette gikk i "favør av" helse- og sosialbudsjettet. En ansatt oppfattet det slik.

*"Man skal ha lagånd, men man er uenige, og da kan lagånden bli litt vel mye tilstrebet og tilslørende. Akkurat sånn følte det når vi holdt på med budsjettet. Det ble liksom slik at skolesektoren er så vanskelig, de vil ikke samarbeide og så videre. (...) men han (skolesjefen) var jo ikke vanskelig, ...han så jo bare ikke noen løsning på det."* (Ansatt, informant 10).

Når det kom til den faktiske fordelingen av ressurser til etatene, så viste det seg altså at det tverretatlige samarbeidet også genererte konflikter. På tross av dette var det blant etatslederne allikevel enighet om prinsippene bak et økt tverretatlig samarbeide. Ordføreren sier det slik: *"Når det gjelder dette med å bryte ned etatsgrensene, så er jo ikke det vedtatt. Etatslederne ser nytten av det. Det positive idag er (...at) de etatene, som står utenfor de 4-5 projektene som er igang, de føler seg utenfor, de vil inn i projekter, og de har arbeidet selv for å komme fram til projekter, som de kan arbeide med."* (Ordfører).

Dette utsagnet viser for det første at innstillingen til et tverretatlig samarbeid i hovedtrekkene var positiv. Videre ser vi at det tverretatlige samarbeidet ikke ble nedfelt i den formelle normative struktur, men eksisterte som en uformell overens-komst mellom etatsledere. Slik

sett ble det tverretatlige samarbeidet relativt personavhengig, og ikke en del av den formelle organisasjonen. Dette faktum gjorde det tverretatlige samarbeidet sårbart overfor utskiftninger i kommunens ledelse. Den "lagåndskulturen," som var under utvikling iløpet av OU-perioden (den perioden konsulenten var engasjert), ble hevdet å være vanskelig overførbar til nyansatte (etatsleder, informant 8). En informant beskriver det slik:

*"Kulturen som ble opprettet, eller skapt for et par, tre år siden (nov. 1991) smuldres bort. De nye folka har ikke fått disse ideene. Med ansettelsen av den nye rådmannen, så har vi mistet noe, da han ikke har vært med i OU-prosessen, men til gjengjeld så har man fått noe annet."* (Politiker, informant 1).

Årsaken til den mangelfulle sosialisering av de nytilansatte, med hensyn til "lagåndskulturen" og tverretatlig tenkning, kan skyldes flere forhold. Det er imidlertid sannsynlig at sosialiserings- og disiplineringspotensialet ville vært større, hvis "lagåndskulturen" hadde blitt nedfelt i noen rutiner, som gikk utover holdningsplanet hos den enkelte deltager i lederteamet. Manglende formalisering kan være en årsak til mangelfull sosialisering. Det tverretatlige samarbeidet ble heller ikke satt i sammenheng med positive eller negative sanksjoner, som evt. kunne ha hatt et disiplineringspotensiale overfor nye etatsledere. Overleveringen av underforståtte normer, som det her er snakk om, vil også være avhengig av graden av sosial kontroll i gruppa, og den enkelte nytilsattes anlegg for å antisipere normene i gruppa.

Denne type helhetstenkning vil også være avhengig av oppslutning fra hele gruppa for å fungere. Man kan forstå samhandlingen mellom deltagerne i etatsledergruppa som et spill, hvor det verst tenkelige utfall er å være en helhetstenkende etatsleder blant sektortenkende etatsledere, med andre ord; være altruist blant egoister.<sup>3</sup> Dette viser at helhetstenkning forutsetter noen felles normer og en tillit til at disse blir etterlevd. Følgelig vil det være sannsynlig at de nytilsatte og andre vil være oppmerksom på sektortenkning blant de andre etatslederne.

Selv om de nytilsatte ikke hadde denne ballasten fra konsulentfirmaet om verdien av et sterkt utviklet tverretatlig samarbeide, så eksisterte det blant de gamle en tro på at etatslederteamet igjen ville bli livskraftig, som et forum, som arbeidet tverretatlig.

*"Det har blitt sittende så mye igjen rundt omkring hos strategiske personer, så jeg mener vi har fått en effekt ut av det"* (etatsleder, informant 18).

Det var blitt sittende igjen så mye av de holdninger og det tankegods som konsulentfirmaet formidlet at dette ville få sin virkning på lengre sikt.

Nedenfor skal vi se hvordan det tverretatlige samarbeidet faktisk utviklet seg på de lavere nivåer i organisasjonen.

---

<sup>3</sup>For en nærmere redegjørelse for spill som illustrerer dette poenget, se A.Rapoport "Fight, Games and Debates" (1960).

## Mot en samordnet tjenesteyting.

Den samlede målsettingen for Lurøy kommune, setter innbyggerne i sentrum (se foran).

Kommunen skal sørge for innbyggernes kvalitet, trygghet og trivsel i Lurøy.

Flervirkemiddelprinsippet kom som et tilsvarende til en slik målsetting. Sosialsjefen i kommunen beskriver flervirkemiddelprinsippet på følgende måte:

*"Vi har (et opplegg) som kalles flervirkemiddelprinsippet. Hvis man setter inn virkemidler fra flere forskjellige etater, så kan en "løfte noen ut," heve en standard. Mens alternativet til dette er mer en sånn kriseintervensjon, som er helt feilaktig."*

(Sosialsjef).

Med andre ord skal den kommunale oppgaveløsningen i større grad ta utgangspunkt i innbyggeren (eller "kunden," som etatslederne benevnte kommunens innbyggerne), og ikke i de enkelte etatenes faginndeling.<sup>4</sup>

Forslagene og planene omkring det tverrsektorielle arbeidet var mange, og noen av dem ser ut til å ha blitt realisert. Kulturetaten og helse- og sosialetaten samarbeidet om oppgaver i forbindelse med HVPU-reformen (etatsleder, informant 8), skole-etaten og helse- og sosialetaten samarbeidet om helseopplysnings-arbeid innen skolevesen og barnehage (ansatt, informant 9), helse- og sosialetaten og omsorgsetaten samarbeidet om de samme klientene (informant, informant 8).

På tidspunktet for vår datainnsamling eksisterte det enda flere planer for tverrsektorielt samarbeid. Skoleetaten og kulturetaten hadde planer om å samarbeide om barn og unges oppvekstvilkår (ansatt, informant 9). Videre hadde teknisk etat og omsorgsetaten planer om å samarbeide om omsorgs-arbeidet i kommunen. I denne forbindelse skulle det opprettes selvstyrte felt-, eller omsorgsgrupper, bestående av vedlikeholdsarbeidere fra teknisk etat og pleiepersonale fra omsorgsetaten. Gruppene skulle innen sine respektive områder arbeide sammen for å øke velferden for hjemmeboende gamle og syke (politiker, informant 1).

En tillitsvalgt i teknisk etat uttrykte imidlertid skuffelse over hva som hadde skjedd, eller riktigere hva som ikke hadde skjedd i forbindelse med planene om de selvstyrte felt gruppene. *"..Hvis det hadde vært fulgt opp i ettertid, slik som planene var, og som det var lagt opp til, så tror jeg vi hadde kommet igang. Men det her det stoppet opp. det har faktisk stoppet opp. (...) når du tenker på hvilke penger som ble brukt i konsulenthonorar, så må jeg si at jeg er dypt skuffet over at dette ikke har blitt tatt videre opp. (...) for primus motor for at dette kom igang det var jo rådmannen..."*

Selv om intensjonene om tverretatlig samarbeid var sterke blandt etatslederne, og selv om vilje til endring var til stede på de lavere nivåer i kommunen, så stoppet implementeringen av

---

<sup>4</sup>I KS terminologi beskrives dette som en "områdebasert samarbeidsmodell."

en rekke planlagte projekter opp. Årsaken til at det ikke kom igang var, ifølge den tillitsvalgte, rådmannens avgang. En etatsleder var også kommet til erkjennelsen av rådmannens betydning i OU-arbeidet: "*...vi trenger en sånn mann, som pisker på litt.*" (etatsleder, informant 7). Disse utsagnene viser, som vi også tidligere har vært inne på, hvilken betydning den forhenværende rådmannen spilte for framdriften i OU-arbeidet.

Av dette kan vi oppsummere at etatsledermøtene, som et fast samarbeidsforum, fortsatte å eksistere etter OU. Kontinuiteten i møteaktiviteten hadde et lite avbrekk i perioden rundt den forhenværende rådmannens avgang. Da etatslederne begynte å arbeide sammen igjen, kom teamarbeidet til å anta en annen form, og få en annen betydning for deltagerne. Når nye ledere kom inn i kommunen ble den tverretatlige "lagåndskulturen" svekket. En stor del av etatsledelsens samarbeid kom til å dreie seg om den daglige drift av kommunen. Allikevel fantes det en optimisme med hensyn til det tverretatlige arbeidet framover, fordi den nye tenkemåten hadde slått rot hos sentrale aktører i kommunen. På lavere plan i kommunen ble det igangsatt enkelte tverretatlige samarbeidsprosjekter. Andre planlagte projekter har enda ikke sett dagens lys. Det kan se ut som om det skjedde en slags tilpassning av OU-projektene. Det ble arbeidet videre med et utvalg av projektene, og gjennomføringen av disse projektene gikk i et roligere tempo enn i den perioden konsulentene og rådmannen ledet endringsarbeidet.

#### -Politiske arbeidsmøter i kommunestyret, en ny samarbeidsform.

Som tidligere nevnt var etatsledergruppen det sentrale forum under OU-prosessen, som konsulentene arbeidet mest med. I løpet av prosessen var det mange som oppdaget det store skille, som var i ferd med å utvikle seg mellom den politiske og administrative sida i kommunen. Fra etatsledersida kom følgende oppfatning til uttrykk: "*Politikerne ble hengende etter. De forventet et dokument om OU, som de kunne forholde seg til. Dette tyder på at de ikke skjønnte prosessen. Den innebærer nemlig at man jobber med tanker og ideer.*" (Ansatt, informant 4).

Ikke alle etatslederne var enige i at misforholdet skyldtes liten forståelse, eller manglende vilje til forståelse blandt politikerne i kommunen. Det viser sitatet fra en etatsleder nedenfor. "*Jeg mener at firmaet, kanskje også folk i kommunen har tatt feil når det gjelder politikerne. De har undervurdert dem (...). Det var snakk om å forhaste seg mye i den etatsledergruppa, også skulle man på de premissene få politikerne på banen. (...). Det ble tatt for lite hensyn til at en kommune tross alt er politisk styrt. Slik som jeg ser det, så ble det et misforhold mellom politikere og særlig den etatsledergruppa, som fungerte veldig bra, men som etterhvert ble sett på som en maktfaktor og en trussel.*" (Etatsleder, informant 18).

Her er etatslederen kritisk til konsulentenes fokusering på etatslederne, og dermed neglisjeringen av politikerne. Kritikken rettes også mot etatslederne selv, som nedvurderte politikerne. Etatslederen kommer inn på at den etterhvert meget sammensveidede etatsledergruppa ble sett på som en trussel mot den politiske styringen av kommunen. Et

utsagn fra den forhenværende ordføreren i kommunen viser realiteten i dette.

*"Vi følte vel kanskje at det var administrasjonen han (konsulenten) jobbet med hele tida. Jeg tok det opp med han (konsulenten) det der. Etatsledergruppa hadde møter på møter, mens vi som politikere, som egentlig skulle styre kommunen, vi sto helt utenfor."* (Forhenv. ordfører).

Bortsett fra de innledende møtene, våren 1988, ble ikke politikerne dratt med i prosessen før helt på slutten av konsulentengasjementsperioden. Politikerne deltok altså på lik linje med folk flest i kommunen (politiker, informant 19).

I den såkalte fase 3., våren 1989, fikk man igang det den forhenværende rådmannen kalte for OU-prosessen *"redningsflåte."* Det var først gjennom de politiske arbeidsmøter, at man greide å få politikerne med i OU-arbeidet igjen. Kommune-styret gikk inn på en grundig mål- og strategidiskusjon, som fordelte seg på tre arbeidsmøter. De administrative lederne deltok på disse møtene, og i de mellomliggende perioder utarbeidet hovedutvalgene og sektoradministrasjonen beslutningsunderlag til kommunestyret. Kommunestyrets arbeidsmøter, våren 1989, ble oppfattet som en stor suksess, blandt politikerne og den administrative ledelse. Denne type arbeidsmøter har også blitt benyttet i ettertid, men da i sammenheng med budsjettarbeidet (politiker, informant 14). I forbindelse med budsjettbehandlingen, høsten 1990, uttalte en kommunestyrerepresentant at *"dette er noe av det likeste jeg har vært med på"* (politiker, informant 15). En annen, sentralt plassert politiker mente også at dette var en fin måte å jobbe på.

*"Politikerne er med fra starten av. Politikerne gir signaler til administrasjonen om hvordan de vil ha det. Ved arbeidsmøtene har politikerne blanke ark å jobbe ut ifra. Før var de heltidsansatte politikere så overlegne. I allefall er mulighetene for politikere til å delta til stede."* (politiker, informant 14).

Dette samarbeidsforum har vist seg levedyktig etter avslutningen av OU-prosessen, og kan som sådan betraktes som en virkning av OU-prosessen. Dette forum har imidlertid også endret seg fra slik det fungerte våren 1989. Pr. høst 1991 var arbeidsmøtene utelukkende arrangert i forbindelse med budsjettarbeidet, og i de senere årene kan det se ut som om kommunen har gjort seg "avhengige" av en ekstern konsulent i forbindelse med arbeidsmøtene (politikere, informant 1 og 19). Han har hjulpet til med å *"strekke opp retningslinjer for hvordan vi (kommunestyre-representantene) vil prioritere ressursene."* Han viste videre hva som var politikernes oppgave, og la vekt på hvor viktig det var å ha perspektiv på prioriteringene (politiker, informant 15).

Ordføreren var positivt innstilt til denne "avhengigheten," fordi konsulentens deltagelse virket så positivt inn på beslutningene om budsjettet. Ordføreren uttrykker det slik: *"Politisk har vi kanskje blitt mye mere ensretta, enn vi har vært før. (...) budsjettet (...) har de to siste år vært enstemmig vedtatt i Lurøys kommunestyre. Jeg har følt det sånn at politikere, på grunn av disse fordiskusjonene om mål, har kommet nærmere hverandre."* (Ordføreren).

Ved fastleggelsen av retningslinjene for kommunens prioriteringer, og ved en påminnelse om



hva kommunepolitikernes oppgave består i, (jmf. målstyrings-prinsippet), la konsulentene noen føringer på budsjettdebatten i kommunestyret. Dette medførte en større grad av enighet blant politikerne, som ordføreren betraktet som ønskelig.

Sammenfatningsvis kan vi si at de politiske arbeidsmøter fortsatte å eksistere etter selve OU-prosessen. I ettertid har de blitt arrangert i forbindelse med budsjettbehandlingene, men da med bistand fra en ekstern konsulent.

#### -Ny etat - et resultat av OU?

Det ble hevdet at utskillelsen av en egen Pleie- og omsorgsetat fra Helse- og sosialetaten tildels kom som et resultat av OU.

*"Iallefall (har OU) gjort det lettere (å opprette den nye etaten). (...) Jeg vil si at måten dette har skjedd på ihvertfall er et resultat av OU" (Pleie- og omsorgsjef).*

Utskillelsen var jo ikke noe mål da OU-projektet startet. Det er sannsynlig at OU-prosessen muliggjorde opprettelsen av den nye etaten, ved at de gamle organisasjons-former ble myket opp, og etatsledergruppa var innstilt på nytenkning og endring.

#### 6.3.2. Endringer i beslutningsprosedyrene, i form av målstyring og delegering av beslutningsmyndighet.

Fra informanthold ble det hevdet at et av hovedprinsippene, ved OU var innføringen av målstyring i kommunen. Målstyrings-konseptet innebærer på den ene siden at ledelsen skal vie mere av sin tid til de rammesettende aktiviteter i organisasjonen. Slik skal innflytelsen til de høyere nivåer i organisasjonen styrkes. På den andre siden skal ledelsen delegere ansvaret for konkretiseringen av mål og virkemidler, til de lavere nivå i organisasjonen. Dette skal medføre økt innflytelse for de lavere nivåer i organisasjonen (T. Christensen, 1990). Alle parter øker sin innflytelse, slik at den totale styring med organisasjonen øker.<sup>5</sup>

På kommunestyrets arbeidsmøter, våren 1989, ble hele kommunestyret trent i målstyringskonseptet. En etatsleder beskriver *"det kjempesvære arbeid"* (etatsleder, informant 6), som kommunestyret gjorde i denne sammenheng.

*"Blandt annet gikk de (kommunestyret) igjennom tidligere møteprotokoller, og så på hvilke saker som egentlig kunne ha vært gjort av administrasjonen, og hvilke saker som burde*

---

<sup>5</sup> Imotsetning til dette synet på innflytelseforhold i organisasjoner står det spillteoretiske resonnementet, hvor makt og innflytelse ses på som "et null sum spill." Her vil økning i en gruppes innflytelse gå på bekostning av en annen gruppes innflytelse (jmf. G. Hernes, 1975).

(...være) politiske avgjørelser." (Etatsleder, informant 6).

Kommunestyremedlemmene fant ut at 60% av sakene, som kommunestyret hadde beskjeftiget seg med, kunne ha vært avgjort av administrasjonen (ansatt, informant 11). Politikerne gav uttrykk for å være enige i prinsippet om målstyring, og de var innstilte på å innføre en tilsvarende praksis i Lurøy kommune (ansatt, informant 11). Delegeringen av beslutningsmyndigheten i kommunen skulle foregå fra kommunestyret til hovedutvalgene, fra politiske myndigheter til de administrative, og fra de høyere til de lavere nivå innen den administrative delen av kommunen. Nedenfor skal vi se hvorvidt målstyringsprinsippet nedfelte seg i organisasjonspraksis.

Myndighetsfordelingen mellom kommunestyret og hovedutvalgene gjennomgikk en forandring i forbindelse med OU. En kommunestyrepolitiker beskriver hvordan det artet seg. *"Vi får lite tilbakemelding fra hovedutvalgene. Når kommunestyret har delegert myndighet og ansvar, så får kommunestyret veldig lite informasjon på de sakene, som hovedutvalgene behandler."* (Politiker, informant 19).

Dette utsagnet tyder på at kommunestyret er igang med å delegere saker til hovedutvalgene. Målstyringen fungerer allikevel ikke etter intensjonene, fordi kommunestyrets muligheter til å kontrollere om målsettingene oppfylles, enda ikke er tilstede (se nedenfor).

Når det gjelder delegering mellom kommunestyret og administrasjonen, så ble det fra etatslederhold uttrykt en misnøye med politikerne, fordi de ikke greide å holde seg til "de store linjer" (Fhv. rådamann, etatsledere, informant 7,8,).

Den forhenværende rådmannens uttrykksmåte i forbindelse med et generelt spørsmål angående virkninger av OU, viser imidlertid at det har skjedd en viss delgering mellom kommunestyret og administrasjonen.

*"Det kan hende at man i den resterende del av denne valgperioden vil oppleve at kommunestyret vil søke å "tilbakeføre" mere av makten til seg selv."* (Sitatet er hentet fra en skriftlig besvarelse, med informantens egen tegnsetting).

Dette utsagnet viser at det har skjedd en endring i innflytelsesforholdene i organisasjonen. Rådmannen oppfattet imidlertid delegeringen, som en overføring av makt til administrasjonen. Dette står imotsetning til den ideelle form for målstyring, som tilsier at den totale styringskapasiteten i organisasjonen skal økes.

Det har også foregått en delegering innen administrasjonen. En etatsleders beskrivelse av "kroppslige reaksjoner," i forbindelse med delegering, kan være en indikator på at administrasjonen har tatt delegering på alvor.

*"Når du gir fra deg ansvar, så føler du det. Dette har på en måte vært noe ull for meg før, men nå vet jeg at jeg synes det er ubehagelig, og det synes jeg er greit. Jeg er mer bevisst på hvem jeg "stoler på," og hvem jeg "ikke stoler på."* (Etatsleder, informant 8, informantens egen tegnsetting).

Denne etatslederen opplever ubehag ved å delegere, men har allikevel vendt seg til å gjøre det. I denne tilvenningsprosessen har etatslederen lært seg hvem av sine medarbeidere han stoler på, eller tør å delegere til. Ideelt sett burde tilbakemeldings-rutinene også på dette nivået ha blitt rutinisert. Da hadde ledelsen ikke trengt å være avhengig av personlighetstrekk hos medarbeiderne, som f.eks. grad av pålitlighet (jmf. sitat over).

Paradeeksempelet på at det har foregått en delegering i kommunen, er allikevel økningen i antallet personer med anvisningsmyndighet. Ordføreren beskriver det slik:  
*"...den desentraliserte ledelse, det er den som etterstrebes. Det vises jo også ved at 18 personer i Lurøy har anvisningsmyndighet. Anvisningsmyndighet er jo en av de store tingene, som kan fortelle noe om ønsket om desentralisering."* (Ordføreren).

Ved siden av at vi skal merke oss at det har skjedd en faktisk delegering av myndighet ved økningen i antall mennesker som har fått anvisningsmyndighet, skal vi merke oss at ordføreren ser på anvisningsmyndighet som "en av de store tingene, som kan fortelle noe om ønsket om desentralisering." I dette utsagnet viser ordføreren at interessen for å vise noen hvilke ønsker og intensjoner kommunen har, er av betydning. Ønsket om å profilere seg selv som en kommune, hvor delegering foregår, kommer her til uttrykk. Dette aspektet ved ordførerens uttalelse sannsynliggjør betraktninger om at kommuneledelsen forholder seg bevisst til adopsjonen av moteriktige/ institusjonelle standarder.

Uansett symbolmanipulering eller ei, så viser sitatene ovenfor at det har skjedd en viss delegering mellom alle de tre nevnte nivåer. Den forhenværende ordføreren svarer slik på spørsmålet om målstyring var innført i Lurøy kommune.

*"Ikke sånn som man kanskje hadde forventet, tror jeg, men vi er langt på vei til å gjennomføre en målstyring, som er god."* (Fhv. ordfører).

Kommunen er altså iferd med å innføre målstyring, men den fungerer altså ikke som forventet. I tråd med dette uttrykker en overveiende del av informantene en rekke problematiske forhold ved implementeringen av målstyring. Fra administrativt hold blir det hevdet at særlig politikerne hadde problemer med å tilpasse seg målstyrings-prinsippene. Selv om politikerne på arbeidsmøtene, våren 1989, uttrykte at de var enige i prinsippet om målstyring, så viser informantutsagn, at politikerne fant det problematisk å tilpasse seg målstyring i praksis. Et medlem av styringsgruppa sa det slik:

*"I utgangspunktet så var de (politikerne) enige i det, men det er langt fra ord til handling."* (Ansatt, informant 11)

Nedenfor skal vi se på forhold som politikerne oppfattet som problematisk og hemmende i forhold til å nedfelle prinsippet om målstyring i den faktiske organisasjonsadferden.

### "Problemet med manglende tilbakeføringsrutiner."

Problemet med manglende tilbakemeldingsrutiner har vi allerede vært inne på. Manglende tilbakemelding svekker den politiske ledelsens kontrollmuligheter. Dette vil snarere føre til maktfraskrivelse, enn en ideell arbeidsdeling, hvor de lavere enheter står ansvarlig for de overordnede enheter. Ordføreren mener imidlertid at dette vil bli forbedret ved opprettelsen av et nytt kontrollorgan, og ved innføring av årsrapporter, som den nye kommuneloven foreskriver.

*"Med kontrollorgan mener jeg at revisjonen bør bli oppdatert. Revisjonen idag er bare omregninger i kroner og øre, men de kontrollerer ikke om politiske vedtak blir gjennomført i administrasjonen. (...) så må vi ha skikkelige årsrapporter, som gjør at vi kan peke på de tingene, som er gjort (å sammenlikne dem) med intensjonene."*(Ordføreren).

I kontrollorganene og årsrapportene kan det ligge et potensiale for eliminering av politikernes opplevelse av problemet med manglende tilbakeføringsrutiner. Vår 1990 fantes det enda ikke noen slike rutiner. Høst 1990 uttalte den forhenværende ordfører følgende:

*"Som sagt, det lages årsrapporter i de forskjellige sektorene, men jeg er ikke så sikker på om vi som politikere er nok oppmerksomme på det, ..at vi går i detaljer og ser på om vi har oppnådd det som vi tenkte. Det tror jeg nok vi er for sløve til."*(Fhv. ordfører).

Selv om årsrapporteringsystemet ble satt i verk, så mente denne informanten at politikerne ikke prioriterte resultatvurdering. Manglende tilbakeføringsrutiner var en av de tingene som, ifølge forhenværende ordfører, ikke fungerte som intendert.

### "Problemet med politikertyper."

En sentral politiker hevdet at en vellykket innføring av målstyring i kommunen var avhengig av politikertyper.

*(...) det spørs om vi ikke må ha andre politikere enn det vi har i dag. De som har vært i kommunestyret i lang tid, de har sin væremåte, og de har ofte tungt for å ta disse hovedtrekkene (/hovedlinjene). De markerer seg på detaljene. Jeg tror det vil bli en lang overgangsperiode, før man (i kommunestyret) tar de vesentlige tingene opp (til diskusjon).* (Politiker, informant 1).

Med andre ord mener vedkommende politiker at det her dreier seg om en så innarbeidet væremåte, at innføringen av målstyring vil være avhengig av en utskifting av persongalleriet i kommunestyret. De "gamle" politikerne vil ikke greie overgangen til målstyring.

### "Problemet med kjedsomhet."

Ordføreren, som på sin side går sterkt inn for innføring av målstyring, trekker fram et annet forhold, som kan være med på å forhindre en vellykket implementering av målstyringsprinsippene.

*"Noe av dette krydderet i kommunestyret kan falle bort. (...)...det vil bli et savn for meg som politiker å ikke drive med detaljer."* (Ordføreren).

Ordføreren ser faren for at kommunepolitikken kan bli kjedelig, hvis politikerne kun skal ta seg av de store linjene.

### "Problemer med å bli enige om entydige mål."

Et fjerde forhold, som blir trukket fram som problematisk, henger sammen med selve målstyringskonseptet, og dets anvendelse i kommunalforvaltningen. En politiker trekker fram to problematiske sider ved den praktiske anvendelse av målstyring.

*"(p.g.a.) ulik bakgrunn og verdier og erfaringer og holdninger...har vi (politikere) også forskjellige mål og visjoner. Det er fruktbart, hvis man klarer å styre det så bra at man får rene debatter om mål og verdier, men det kommer så mye annet inn i bildet i politikken."* (Politiker, informant 19).

Denne politikeren peker på vanskelighetene med å utarbeide felles mål og visjoner i et kommunestyre. Et kommunestyret er jo nettopp satt sammen med tanke på årepresentere, kanalisere og målbære ulike meninger, og ulike mål og visjoner. Samtidig hevder informanten at det i praksis kan være vanskelig for politikerne, utelukkende å holde seg til mål og verdidiskusjoner. Det "kommer så mye annet inn i bildet." Slik sett kan man tenke seg at det kan bli vanskelig å skille mellom hva som hører inn under "de store linjer" og hva som hører inn under "detaljene." Man kan f.eks. tenke seg en situasjon hvor en detaljsak kan ha stor prinsipiell betydning. Det vil si at noen politikere ser de store linjer i en sak, som aktører uten kjennskap til et saksfelt ikke ser på samme måten. De vil kunne vurdere den saken som en detaljsak, som burde ha blitt overlatt til hovedutvalg eller de administrative enheter i kommunen (jmf. Christensen, 1990).

### "Problemet med visjon og virkelighet."

Et femte forhold som forhindrer at målstyringsprinsippet blir omgjort til praksis, henger sammen med manglende økonomiske ressurser. En politiker, som gir uttrykk for dette, formulerer seg slik: *"...(når) det samme økonomiske realitetene ikke er der lengre, da må man justere målene ganske betraktelig. Og noen hovedmålsettinger, innen noen sektorer, de må man bare glemme. Da vet jeg jo ikke om målstyring har vært vellykket eller ikke."* (Politiker,

informant 19). Informanten setter her spørsmålstegn ved nytten av å utarbeide mål for den kommunale virksomheten, så lenge misforholdet mellom mål og de økonomiske ressurser, som er til rådighet, forhindrer en realisering av de vedtatte målene. Den samme informanten fortsetter sin tankerekke.

*"Man har vært med på den ene handlingsplanen og virksomhetsplanen etter den andre, men så får man ikke redskaper til å realisere dette. Dette har jo også noe med målstyring å gjøre, altså denne avstanden mellom visjoner, målsettinger og realitetenes verden. Frustrasjonene øker proporsjonalt med avstanden mellom mål og realiteter. Der mener jeg man må komme seg fortrest mulig ned på bakken, slik at man ikke gjør folk mere frustrert enn nødvendig."*  
(Politiker, informant 19).

"Å legge lista for høyt" når det gjelder mål og visjoner, har ført til brutte forventninger og frustrasjoner. Dette problemet synes for informanten å være påtagelig både blandt politikere og på grasrotnivå (innbyggere og ansatte) i kommunen (politiker, informant 19).

Frustrasjonene kan kanskje forklares i måten å oppfatte målenes funksjon på. Ordføreren i Lurøy beskriver de målene, som kommunestyret utarbeidet på denne måten.

*"Det er bare sånne høytsevendende mål, som er til å strekke seg etter."*

Utarbeidelsen av målene skulle med andre ord ikke oppfattes som en substansiell, problem- og løsningsorientert planlegging. Målene var høytsevendende, og ment som idealer til å strekke seg etter. Dette er i overenstemmelse med det G. Sartori hevder om forholdet mellom målsettingen/ idealer og praksis. Det oppstår frustrasjoner over tilkortkommenhet, hvis man ikke forstår idealenes symbolske funksjon (G. Sartori, 1962). De ideelle målene skal ikke forvirkliges, men de skal styre vår tanke. B.C. Joerges tolker Sartori slik:

*"Ideal er och forblir skilda från verkligheten eftersom de tillhör den symboliska och inte den praktiska sfären. Även om de två påverkar varandra och är kopplade till varandra, särskilt inom politiken (...) ska de inte blandas ihop. Den dag när ideal blir verklighet har vi förlorat vår dröm. Skillnaden mellan ideal och verklighet finns inte i tiden utan i substansen"*  
(B.C.Joerges, 1992, a:274)

Selv om idealene aldri oppnås, så virker de som motivatorer og retningsgivere for handling. Opprettholdelsen av idealene bidrar også til at vårt rasjonelle verdensbilde og den institusjonelle strukturen bevares.

Det er det samme skillet som Brunsson trekker opp mellom reformideers enkelhet, og den organisatoriske virkelighets kompleksitet (Brunsson, 1991). Satt inn i vår sammenheng, kan den brede oppslutningen om målstyringsprinsippet forklares ut fra at målstyringsprinsippet er en enkel og "vakker" ide. Den er attraktiv, blandt annet fordi den er har en god logikk, og fordi den i teorien intenderer å gangne alle nivåer i organisasjonen. Både høyere og lavere nivåer får økt sin innflytelse, etter "i pose og i sekk-prinsippet" (Christensen, 1991). Når det kommer til praksis, så oppleves innføringen av målstyring som mere komplekst og problematisk. Målstyringsprinsippet egner seg også godt som en ideologisk profilering av kommunen, både for eksterne og interne aktører. Hva kan så årsaken være til at det særlig var

i forbindelse med politikere, at det ble påpekt problemer med implementering av målstyring? Det er tenkelig at politikere som, fra tid til annen, må stå direkte til ansvar overfor befolkningen, vil føle en større belastning ved å forholde seg til mål, som er "høytsvevende" og urealiserbare, og kun har en verdi som symboler, enn til mere konkrete målsettinger, hvor man enklere kan vise til resultater.

### Målstyring og substansielle endringer.

Forsøket på å innføre målstyring har medført noen substansielle endringer for kommunen. Vi så at kommunen på mange nivåer allerede hadde et visst innslag av delegering. Vi så allikevel at mange opplevde problematiske forhold i forbindelse med innføringen av målstyring, og at det eksisterte en rekke forhold som hemmet implementeringen av den intenderte målstyringspraksis. Et kommunestyremedlem mente at OU hadde gjort sin nytte, først og fremst som et middel, som bidro til å forstå *"hva man driver på med i kommunen."* *"Isolert sett, så kan man jo se OU og målstrategiene, som sådan, og da er det forsåvidt greit. Da har vi lært, både politikere og medarbeidere, å bli klar over hva man driver på med (i kommunen). (...) hvilke verdier man skal fokusere på blandt annet. Det har vel til en viss grad vært vellykket, at folk har fått den kunnskapen, men hvis man skal se på resultatene av hva kommunen har oppnådd ved å bruke slike strategier, så er jeg vel mere skeptisk og i tvil."* (Politiker, informant 19).

Det har vært mange forhold, som har forhindret kommunen i å bruke målstyring som en vellykket styringsstrategi. Politikere og ansatte har imidlertid blitt seg bevisst hva som er deres "egentlige" oppgaver. Dette kan betraktes som en bevisstgjøring eller en meningsdannelseprosess. Da er det ikke snakk om å lære den mest effektive måten å fordele ansvar på. Det er snarere snakk om en påvirkning av organisasjons-deltagernes preferenser om hva som er "riktig" myndighetsfordeling innen kommuneorganisasjonen.

### 6.3.3. Lønns- og ansettelsesrutiner.

Fleksibilitet ble ansett som et ideal, også når det gjelder personalpolitikken. Det skulle bli lettere å kvitte seg med folk, hvis de gjorde en dårlig jobb, eller hvis de økonomiske rammebetingelsene tilsa rasjonaliseringer. Videre skulle man lettere kunne bruke personlige lønnstrinn, for å trekke kvalifisert personell til kommunene, og for å beholde ansatte, som gjorde en god jobb. Her skal vi se hvorvidt disse idealene nedfelte seg i kommunens formelle regler og rutiner, og/ eller i praksis.

Informantene var opptatt av at personlige trekk burde tillegges større betydning i lønns-og

ansettelsessaker. I et tilfelle fikk dette idealet gjennomslag i praksis. En etatsleder beskriver dette.

*"Ifjor (i 1989) så skulle en ansette en næringskonsulent, og de var opptatt av å få toppfolk. Det var forslag om lønnstrinn 35 og sånn. Man skulle satse høyt for å få de gode folkene. Dette er det jeg kaller bedriftsmodelltenkning, at man konkurrerer om de gode folkene via høye lønninger."* (Etatsleder, informant 6).

Næringskonsulenten oppnådde å få et personlig lønnstrinn. Dette må på den ene side ses i sammenheng med at næringsutvikling var et kommunalt satsningsområde. På den andre siden så må dette ses på bakgrunn av det informantene sier om bedriftsmodelltenkning.

Kommuneledelsen ser ut til å ha fått en bevissthet om at de, akkurat som en privat bedrift, befinner seg i en konkurransesituasjon. De skal konkurrere med andre kommuner og med private bedrifter om den best kvalifiserte arbeidskrafta.

Av andre substansielle tiltak, som kan anses som en følge av OU, var inndragelsen av fire stillinger innen kommuneadministrasjonen. Innen etatsledergruppa ble mulige rasjonaliseringsgevinster diskutert. Stillingsinndragelsene ble ansett som et mulig virkemiddel. Dette virkemiddelet skulle imidlertid vise seg å ikke være så uproblematisk, som etatsledergruppa, og kommunen som sådan, hadde forestilt seg. Ordføreren er ikke særlig stolt av det som skjedde.

*"Nei, der (på det personalpolitiske området) har vi ikke noe å skryte av, (...) der har vi tatt selvkritikk (...) Når det gjelder dette med rasjonalisering med 4 stillinger, så har det ikke gått greit. Vi gjennomførte, og kommunestyret vedtok det enstemmig, men det har hatt etterspill i ettertid."* (Ordføreren).

Dette forsøket på å gjennomføre en såkalt fleksibel rekrutterings-, og dekrutteringspolitikk, fikk ubehaglige følger for kommunen. Inndragningen av stillinger førte bl.a. til en stevning av kommunen for en usaklig oppsigelse.

En arbeidstager i kommunen, utenfor sentraladministrasjonen, mente at det hadde skjedd minimalt av faktiske endringer i kommunens ansettelses- og lønnsrutiner, som en følge av OU-prosessen:

*"Jeg opplever det jo ikke slik (som det har skjedd noen endringer). Hvordan det er på sentraladministrasjonen, skal jeg ikke si noe om"* (Ansatt og politiker, informant 19).

Denne arbeidstageren hevder at det ikke har skjedd merkbare endringer i ansettelses- og lønnsrutinene. I forbindelse med OU vet vi imidlertid at bl.a. antall vaskedager på skolene redusert (se sitat side 258).



#### 6.3.4. Endringer i den fysiske struktur?

Konsulentkonseptet "Først i fremtiden" innebar idealer om "oppdatering" (politiker, informant 1) på alle områder. Selv om konsulenten, ifølge en deltager i etatsledergruppa, "kommenterte (..) mere det menneskelige" i organisasjonen (ansatt, informant 10), så hadde også det tekniske arbeidsmiljøet mye å si. Ordføreren mente at OU hadde følgende betydning for den fysiske strukturen i kommunen:

*"..oppusningen (...) tror jeg ikke har noe med OU å gjøre. (...) Det skjedde før. (...) at vi har kjøpt dyre EDB-anlegg, det kan kanskje ha noe med OU å gjøre. Man skulle ha det rasjonelt, og arbeide rasjonelt. Istedenfor å ansette flere medarbeidere, så skulle tekniske hjelpemidler gjøre samme nytten."*(Ordføreren).

På bakgrunn av dette kan man se på anskaffelsen av EDB-anlegget som en følge av den prosessen, som konsulentene satte igang. Vi vet iallefall at konsulentfirmaet spilte en sentral rolle i de diskusjonene i etatsledergruppa, som gikk på hva som kunne gi en mest mulig rasjonell Lurøy kommune.

#### 6.3.5. Substansielle endringer i økonomistyringsrutinene.

Økonomistyringsprosjektet ble av informantene regnet som en del av utviklings-arbeidet i kommunen, som var nært knyttet sammen med organisasjonsutviklingen. Som hovedansvarlig for denne delen sto imidlertid et annet konsulentfirma. Formelt så var det ikke noe samarbeid mellom de to konsulentfirmaene, men i praksis, så var de tidvis sammen om kursingen i kommunen. Den tidligere kommunekasserer oppsummerer endringene slik: *"Endel fungerer anderledes. Økonomiseksjonen har byttet navn fra Kommunekassen, og er nå nærmere tilknyttet rådmannskontoret. (...) Økonomiseksjonen (...) er nærmere involvert i budsjettlagingen. Økonomistyringsrutinene er bedre. Barlindhaug var endel inne, men iløpet av prosessen så begynte vi selv å tenke nytt. På denne delen av OU-arbeidet var det et samarbeid mellom Railo og Barlindhaug."* (Fhv. kommunekasserer).

Når det gjelder budsjettprosessen i kommunen, så er både begrepet "økonomi-styring," og navnet "økonomiseksjonen" nyheter. Kommunekassens oppgaver har imidlertid også forandret seg. Økonomiseksjonen skulle ha et større ansvar for budsjettet enn tidligere. Den forhenværende kommunekasserer hevder at de største virkningene av OU har skjedd på økonomistyringsfeltet. Disse endringene antas videre å ha en lengre varighet enn andre endringer. Den forhenværende rådmannen ser det slik:

*"Økonomistyringspolitikken vil nok overleve uansett forløpet av den videre utviklingen. Dette er fordi opplegget her er konkret, målbart og ikke innbyr til prioriterings-konflikter."*(Fhv. rådmann).

Økonomistyringen var konkret og man kunne tydelig, gjennom tallene, se hvilken inntjening

man ville få på de ulike tiltakene (politikere, informant 1).

Hovedmålsettingen med de nye økonomistyringsrutinene var å øke kommunens "økonomiske handlefrihet." Ifølge en etatsleder besto dette i å frigjøre midler, slik at man bl.a. har mulighet til å gjøre nyinvesteringer. Økonomisk handlefrihet ble forsøkt oppnådd på mange forskjellige måter. Ett av dem besto i innføringen av nye regnskaps- og budsjetterrutiner. Hovedendringen besto i at budsjetteringen for sektorene skulle skje på hovedpostnivå. Dette innebar en delegering av beslutningsmyndighet fra kommunestyret/ formannskap til hovedutvalgene, hvor hovedutvalgene fikk utvidet sin disposisjonsrett over de budsjetterte sektormidlene.

Forøvrig ble kommunens lån refinansiert, og banktjenestene ble satt ut på anbud (noe som forøvrig medførte at kommunen byttet bankforbindelse). Det ble videre innført et såkalt "on line" system for betaling av regninger, slik at kommunen tjente inn renter, og samtidig kvittet seg med morarenter. Virkningene av de økonomiske omlegginger ble påstått å være regnskaps-overskudd fra og med 1988 (ansatt, informant 9).

Økonomistyringen hang nært sammen med de nevnte sektornedbrytende tiltakene, da den innebar "at vi tok (midler) fra en etat og gav til den andre, etter det som skulle tjene befolkningen" (politikere, informant 1). En etatsleder ser slik på det: "Måten å budsjettere på er jo på hovedpostnivå. Men ellers er det vel ikke noen store forandringer. Ifølge rådmannen så er det (...) måter å tenke på, som gjør at vi har fått det bedre til." (Etatsleder, informant 7).

Dette viser at økonomistyringen også var avhengig av nye måter å tenke på. For å oppnå dette var både WRI og Barlindhaugs holdningsdannende arbeide avgjørende for å bryte ned sektortankegangen. Konsulenten, som var engasjert i forbindelse med økonomistyringen i kommunen er fremdeles inne i bildet i Lurøy kommune. Han har blitt benyttet ved de senere års budsjettoppgjør. En deltager i etatsledergruppa beklager at det, i dette tilfelle, i liten grad ser ut til å ha skjedd noen kompetanseoverføring fra konsulenten til kommunen. "Man bør få en liten opplæring før de reiser igjen altså, slik at man ikke bare drar nytte av deres kompetanse, men at det (kompetansen) også blir overført til kommunen." (Ansatt, informant 10).

Selv om det på noen områder i liten grad ble overført kompetanse i første omgang, så ble økonomistyringen sett på som den delen av OU, som lykkedes kommunen best (ansatt, informant 12, 9, etatsleder, informant 8, m.fl.).

### 6.3.5. Substansielle virkninger av OU.

Organisasjonsdeltagerne beskriver en rekke substansielle endringer i kommunen, som inntraff

mens konsulenten og rådmannen var aktive deltagere og pådrivere i OU-prosessen. Det tverretatlige lederteamet, de politiske arbeidsmøter, målstyring og deler av delegeringen er imidlertid ikke beskrevet i noen formelle organisasjonskart.<sup>6</sup> Stort sett så dreier det seg her om en etablert praksis som kom som en følge av OU-arbeidet i kommunen. Ved siden av endringer i personalpolitikken, fysisk struktur og økonomistyringen, så kan denne praksis betraktes som substansielle virkninger av en intendert karakter. Ideene om tverretatlig og helhetlig planlegging kan hevdes å ha sin substansielle motsvarighet i etatslederforumet og de politiske arbeidsmøtene. Ideen om målstyring og delegering har sin substansielle motsvarighet i en tildels velfungerende målstyrings- og delegeringspraksis. Ideer om fleksibilitet og rasjonalitet har fått sin substansielle manifestasjon i en endret personalpolitikk, økonomistyring og (muligens) det nye EDB-anlegget i kommuneadministrasjonen.

På bakgrunn av disse observasjoner kan det hevdes at den interne endringsprosessen i Lurøy kommune har klare instrumentelle trekk. Man kan imidlertid observere endringer i dette bildet over tid. På tidspunktet for min første datainnsamlingsrunde, vår 1990, var situasjonen anderledes. All OU-aktivitet lå nede. Siden de ovenfornevnte, substansielle endringer i liten grad var formelt vedtatt, og nedfelt i noen stillings-beskrivelser eller organisasjonskart, så var alt avhengig av de ansattes og politikernes vilje til å fortsette den praksis som ble forsøkt etablert i OU-perioden. Data viste at denne viljen ikke var tilstede akkurat da. Alt utviklingsarbeide lå på is. De ansatte og politikere konsentrerte seg om de daglige rutiner, uten islag av tverretatlig samarbeid og målstyring. De formaliserte endringer, som delegering av anvisningsmyndighet, de nye økonomistyringsrutiner, den nye etaten og EDB-anlegget var de eneste ettersporebare substansielle virkninger av OU-arbeidet på dette tidspunkt (T1).

Kan denne stillstanden forklares med at endringer i det tverretatlige samarbeid og målstyringen egentlig strider imot kommunens institusjonelle identitet? Hvis endringsforsøkene hadde vært mer i overensstemmelse med kommunens institusjonelle identitet, så kunne vi tenkt oss at situasjonen ville ha stabilisert seg med de nye endringene. Dette skjedde ikke, og det kan være en indikator på at den nye praksis bryter med kommunens institusjonelle "grammatikk" (jmf. Wærness, 1989).

Et funn som motsier en slik konklusjon er den faktiske verdi- og holdningsendring som konsulentene faktisk avstedkom hos organisasjonsledelsen, og som viste seg å være gjeldende også mens den øvrige OU-aktiviteten lå nede (T1). Dette tyder nettopp på at organisasjonsledelsen ikke motsatte seg endring av kommuneorganisasjonens verdimeslige basis.

---

<sup>6</sup>Delegeringen, som er manifestert i den utvidede anvisningsmyndighet, har en slik formell stadfestelse.

Stillstanden på T1 kan ikke forklares innenfor rammene av et tradisjonelt dekoblingsressonnement, da hverken strukturer eller praksis er endret på dette tidspunktet. Man kan imidlertid tolke denne situasjonen som kommunen var i på våren 1990, som en dekobling mellom organisasjonsmedlemmenes ideologi og praksis.

Man kan også tolke stillstanden, våren 1990, som et styringsproblem og et underbemanningsproblem. Rådmannen og konsulenten drev ikke lengre prosessen fram-over, og organisasjonsledelsen var overbelastet med rutineoppgaver (se foran). Dette er forklaringsfaktorer som passer inn i en instrumentell forklaringsramme, for hvorfor prosessen stoppet opp. Hvis vi nå tar neste datainnsamling inn i betraktning, så viser det seg imidlertid at heller ikke denne forklaringsmåten holder helt stikk. Videreføringen viste seg ikke å være avhengig av en stram styring fra konsulentens eller rådmannens side. På T2 så var det endringsaktivitet i kommunen, som bygget på idegrunnet fra konsulentperioden. Etatslederarbeidet var tatt opp igjen, om enn i en noe endret form. Dette gjaldt også de politiske arbeidsmøtene. Det tverretatlige arbeidet ble forsøkt videreført nedover i etatene. Målstyring og delegering ble det fremdeles arbeidet med.

Utskiftninger i administrasjonen betydde en svekkelse av det idegrunnet som konsulenten hadde avstedkommet blant kommunelederne. Allikevel var det sentrale personer igjen i ledelsen som arbeidet videre med å realisere målsettingene som ble lagt i den perioden konsulentfirmaet var engasjert i kommunen. Preferensene om de gode og dårlige organisasjonsformer overlevde stillstandsperioden etter rådmannens avgang. Det adopterte verdigrunnet fortsatte å manifestere seg i substansielle endringer i organisasjonspraksis og organisasjonsutforming, om enn i et saktere tempo og i et mindre omfang enn det som det opprinnelig ble lagt opp til, når konsulenten var tilstede i kommunen.

## 6.4. Organisasjonseksterne virkninger av OU.

### 6.4.1. Innledning.

Vi har, som nevnt, sett nytten av å anlegge et bredt begrep om effekter i dette arbeidet. Dette innebærer at vi i tillegg til å lete etter effekter internt i organisasjonen, også vil undersøke hvorvidt vi kan etterspore effekter i kommunens forhold til sine omgivelser. Når det gjelder eksterne effekter kan man også tenke seg et skille mellom substansielle og ikke-substansielle effekter. De substansielle effekter kan bestå i endringer i kommunens ressurstilførsel. Dette kan f.eks. dreie seg om statlige eller fylkeskommunale tilskudd av forskjellige slag, projektunderstøttelse fra KS, etablering av ny næringsvirksomhet, som igjen vil øke skatteinngangen i kommunen. Slike effekter vil mest sannsynlig være avhengige av en forutgående endring i de eksterne aktørers oppfatning av kommunen, altså av det vi her kaller ikke-substansielle virkninger av OU. På bakgrunn av denne antatte relasjonen har vi i dette arbeidet konsentret oss om å lete etter evt. ikke-substansielle eksterne virkninger av OU.

Datagrunnlaget for denne delen av arbeidet er på den ene siden intervjuer. Vi har intervjuet kommuneansatte og politikere om deres oppfatning av forholdet til omgivelsene, og evt. endringer på dette området, som en følge av OU. Videre har vi intervjuet representanter fra organisasjoner i kommunens omgivelser angående deres oppfatning av Lurøy kommunale organisasjon etter OU. Vi har også benyttet oss av avisartikler i form av leserbrev og annet. Aller først skal vi se på hvordan kommuneledere og andre beskriver måten kommunen forholdt seg til sine omgivelser på.

### 6.4.2. Relasjonen mellom kommunen og omgivelsene.

Kommunens ledelse var, allerede før OU ble igangsatt, opptatt av å gjøre kommunens sak kjent for omgivelsene. Lurøyaksjonen og alt mediaoppstyret som kom i kjølvannet av den, viser dette. Ordføreren beskriver situasjonen slik.

*"...vi kom på Dagsrevyen angående det nye inntektssystemet og at kommunen nedla sine verv. Det var jo en "føljetong!" Vi kjørte masse informasjon på dette. Etter denne perioden var over, så tok vi en gallup på dette her, hvor vi brukte "Norsk Gallup." Henimot 70% av Norges befolkning forsto Lurøy kommunes situasjon (..) og (mente) at det var kanskje det rette (å legge ned vervene i kommunestyret).*

Kommunens kjøp av opinionundersøkelser viser hvor opptatt ledelsen var av opinionens omdømme. I "Kommunal rapport" beskrives Lurøys informasjonsarbeide slik (K.R., nr.8, 1988):

*"Ingen kommune i landet har vel i samme grad forstått betydningen av moderne markedsførings-prinsipper. I kjølvannet av den hete sommeren har kommunen fått produsert*

*både video og turistbrosjyrer, t-skjorter med Lurøy-logo og grammofonplate."*

Slik kommuneledelsen utnyttet oppmerksomheten rundt nedleggelsen av vervene, viser at det som muligens opprinnelig var et politisk pressmiddel mot overordnede myndigheter, utviklet seg like mye til å bli en kamp om omonionens tilslutning. Selv om Lurøy ikke ble tilgodesett med noen ekstraordinære statlige tilskudd, på bakgrunn av sin aksjon, så vant kommunen ifølge Gallup-resultatene kampen om omonionens gunst.

Kommunens suksess med informasjonsspredning og omonionspåvirkning førte ihvertfall ikke til noen minsket aktivitet, når det gjelder det utadrettede informasjonsarbeidet (politiker, informant 1). I tillegg til omonionsundersøkelser og en profesjonell profilering av kommunen, ved anskaffelse av et eget "logo" eller varemerke, ble det altså produsert videofilmer. Den første videoen skulle tjene til å presentere kommunen, som en kommune som var "Liv laga" (navnet på videoen). Senere ble det produsert enda to videofilmer. Først og fremst var nok hensikten med disse å presentere kommunen for potensielle arbeidstagere, for turister, og for å trekke til seg evt. næringsinteresser, som kunne tenke seg å slå seg ned med næringsvirksomhet i kommunen (politiker, informant 1). I "Helgelands blad," under overskriften "Lurøy satser på video," kommer det fram at en av videoene var myntet på befolkningen i kommunen. Rådmannen (den forhenv.) sier til følgende til avisen (6/9-1988): *"Den nye videoen er ment til internt bruk innen kommunen og skal vises som en del av informasjonstjenesten overfor kommunens innbyggere. Dermed håper en på å oppnå (...) en mer aktiv medvirkning fra folk flest når det gjelder å gjennomføre tiltak av forskjellig slag. (...) videofilmen skal orientere om næringsutviklingen i kommunen, sosialplanen og andre saker (...) Filmen (...) skal vises rundt i grendeutvalgene og være utgangspunkt for samtaler og debatt, både for å orientere, men også, og ikke minst, være inspirerende og ideskapende."* Videofilmen, som her omtales, må ses som et som et virkemiddel kommuneledelsen tok i bruk, for å lette gjennomføringen av ulike OU-tiltak. Den skulle virke til å oppmuntre befolkningen til en positiv holdning og til en aktiv deltagelse i gjennomføringen av de planlagte tiltakene.

Selv om den store endringen i kommunens måte å forholde seg til omgivelsene på, startet før engasjementet av OU-firma i Lurøy, så kan mye av fortsettelsen tilskrives OU-arbeidet. Informasjonsarbeide overfor kommunens innbyggere og de eksterne omgivelser ble av konsulentene sett på som et hovedpoeng. I en av videofilmene, som ble produsert, og i et nummer av "Steinkjærringa" kommer OU-konsulenten til orde for å fortelle om OU-projektet i kommunen. Dette medfører at informasjonsarbeidet i Lurøy både kan betraktes som et virkemiddel for å lette gjennomføringen av diverse OU-tiltak, men videreføringen av informasjonsarbeidet under OU kan kanskje også anses som en substansiell virkning av OU.

### 6.4.3. Virkninger av "Lurøyaksjonen" eller OU?

Når det gjelder ikke-substansielle virkninger i omgivelsene, så viser det seg å være vanskelig å skille mellom hva som skyldes Lurøyaksjonen (kommunestyrets nedleggelse av vervene) og hva som skyldes OU. En etatsleder gir uttrykk for dette.

*"Det er vanskelig å skille mellom virkninger av OU-firmaet, og virkninger av andre ting som har skjedd. Men jeg vil nok si at Lurøy har forsterket sitt positive, og sånn ekspansive "image" utad utenfor kommunen." (Etatsleder, informant 8).*

En annen etatsleder peker på de samme forholdene.

*"...vi har på en måte fått en større respekt, og kommuner rundt oss ser veldig positivt på det vi har gjort. På en måte, i enkelte sammenhenger, (så var andre kommuner) litt misunnelige for at vi fikk oppmerksomhet omkring dette her. Det går jo ikke bare på bruk av konsulentfirma, det går på den oppmerksomheten som var da kommunestyret la ned vervene. Alt må jo ses i en sammenheng da. Du kan si vi hadde muligheten til å ri på en bølge da." (Politiker, informant 18).*

Disse utsagnene viser at det er vanskelig å skille ut hva som skyldes det ene eller det andre. OU arter seg som deler av den samme medgangsbølgen av positiv oppmerksomhet fra omgivelsene. En rådmann i en nabokommune formulerer seg slik:

*"...den oppmerksomhet som kommunen (Lurøy) trakk til seg, må ses i sammenheng med og i lys av Lurøyaksjonen." (Rådmann i nabokommune).*

Disse utsagnene medfører at vi i dette arbeidet ikke kan operere med noe skarpt skille mellom virkninger av de to hendelsene. Vi vil imidlertid tidsmessig forholde oss til data, som omhandler perioden etter engasjementet av OU-firma.

### 6.3.4. Kommunens forhold til egne innbyggere.

En kommune er betegnelsen på en lokal administrativ enhet. I tillegg til å utføre diverse lovpålagte oppgaver, er kommunen en selvstyrt politisk institusjon. Dette innebærer at representanter for befolkningen innen et geografisk avgrenset område, beslutter og kontrollerer tiltak, som angår dem selv. Innbyggerne i kommunen kan derfor betraktes som en del av kommuneorganisasjonen. Her legger vi allikevel en snevrere definisjon til grunn, i vår omtale av kommuneorganisasjonen. Dette betyr at vi ikke regner med innbyggerne som en del av organisasjonen i fokus, men som en sentral del av kommuneorganisasjonens omgivelser. Årsaken til at vi her velger å behandle innbyggerne som en del av kommuneorganisasjonens omgivelser, ligger i det faktum at OU-projektet hovedsaklig kom til å omfatte kommunepolitikerne og de kommunalt ansatte. Innbyggerne i kommunen må allikevel regnes som den viktigste gruppen i kommunens omgivelser. Som vi tidligere så var målsettingen, som ble utarbeidet i forbindelse med OU-arbeidet, økt "kvalitet, trygghet og trivsel" for alle beboerne i kommunen. Det er altså denne gruppen OU-projektet i siste instans skal tjene.

De som vi intervjuet internt i kommunen mener at OU ikke berørte kommunens egne innbyggere i større grad. Vi siterer en administrativ leder i kommunen.

*"...jeg er litt i tvil når det gjelder kommunens befolkning. Den vanlige mann i kommunen har vel ikke merket så mye kanskje. Men utad så har jo kommunen blitt kjent for den måten den markedsfører seg på." (Ansatt, informant 11).*

OU hadde m.a.o. i mindre grad noen innvirkning på eller for kommunens innbyggere.

Informanten framhevet den oppmerksomheten, som ble vekket rundt kommunen blandt andre eksterne aktører. På bakgrunn av dette, er det ikke overraskende at deler av kommunens befolkning hadde en negativ holdning til kommunens OU-projekt. De leserbrev, som vi oppsporet fra perioden 1988-1990 (ved hjelp av kommunens "Argusarkiv") som omtaler OU, eller effekter av OU, er alle negative i sin karakter. Nedenfor sakser vi litt fra disse.

Under overskriften "*Lurøy tar og gir*" kommer følgende hjertesukk fra "*En som er rystet.*"  
*"For å spare penger har sjefene stukket hodene sammen og bestemt at alle skoler i kommunen skal vaskes bare tre ganger i uken.(...) Samme dag som vaskekona får oppsigelsen i posten står det å lese i Helgelands Blad: kommuneingeniøren skal få høyere lønn(..). Det skal også ansettes kultursjef i kommunen. Så her ser vi hva de sparte pengene skal brukes til. Dette er det man kaller å ta fra de fattige og gi til de rike."*

(Helgelands blad, 9/2, 1988).

"En som er rystet" kommenterer her effekten av innsparingstiltak, som ble vedtatt i forbindelse med OU. Innsparingen, som iverksettes med nedskjæringer i vaskeperso-nalets arbeidstid, kobler skribenten med økningen i en lederlønning, og ansettelse av en ny administrativ leder. Siden innbyggerne i større grad ser ut til å identifisere seg med en kommunalt ansatt lengre ned i det kommunale hierarkiet, enn med ledersjiktet, så vil slike prioriteringer lett oppfattes som at kommuneledelsen tilgodeser seg selv og sitt eget sjikt. Denne oppfatningen kommer tydelig til syne i det neste leserbrevet, som vi her referer til. I Nordlandsposten, under overskriften "*Fra ord til handling,*" skriver "*Torild & Torill*" dette.  
*"Hvem vil bo i en kommune som slår stort opp om seg selv, og sløser med skatte-betalernes penger bl.a. for å få navnet sitt på papiret. En kommune som sjikanerer lokalbefolkningen, vi tenker da spesielt på ansettelsesforhold (...). Vi trenger ikke folk utenbys fra som skal fortelle oss hvordan vi skal ha det i Lurøy, sånn blir ikke Lurøy liv laga."*

Oppsigelsene i forbindelse med sparetiltakene vekket harme hos flere av innbyggerne. Skylda blir gitt til organisasjonsledelsen og "de utenbys folka" som vi vel må forstå som de konsulenter kommunen engasjerte.

Et år senere sto følgende leserbrev å lese i Helgelands Blad, under overskriften "*Lurøy mot år 2000*" (19/12-1989). Skribenten er oppgitt over den negative stemningen i kommunen. Når det gjelder OU sier Per Øyvind Bentzen dette.

*"Jeg hadde jo håpet på at den "millionen" vi brukte på organisasjonsutvikling skulle gi oss mer enn et positivt slagord på fire små linjer."*



Slagordet det henvises til er selvfølgelig "kvalitet, trygghet og trivsel for Lurøys innbyggere." Hvis slagordet kom til å bli det endelige utbytte av OU, så mener informanten at det var dårlig utnyttelse av pengene. Manglende virkninger er det flere som bekymrer seg over. Under overskriften "*Konsulentenes Mekka*" kommer en innringer til avisen

"Nordlandsposten" til orde (2/5-1988).

*"-Hva som kommer ut av all denne aktiviteten er det nok mange som undrer seg over, men noe må da skje med all denne planleggingen. En annen ting mange undrer seg over er om alt dette er gratis eller om kommunen må betale. Hvordan henger dette sammen med svak økonomi?"*

Sammenhengen mellom den dårlige økonomien og engasjementet av en ekstern konsulent er en sentral del av den kritikken som kom fram.

Leserbrev i avisene gir allikevel ikke noe representativt bilde av hva folk i kommunen mener. Ved siden av at det er et fåtall av innbyggerne, som ytrer seg i slike fora, er det gjerne de innbyggerne som er misfornøyde med tingenes tilstand, som gir uttrykk for sin mening på denne måten. De fornøyde skriver som regel ikke leserbrev til avisen. Selv om vi ikke kan anse leserbrev for å være representative uttrykk for hva innbyggerne i kommunen står for, så støtter kommuneledelsens oppfatning av befolkningens holdninger opp om leserbrevens budskap. Den forhenværende rådmannen forteller i en avisartikkel at "*ledelsen har fått så ørene har flagret,*" og at han "*mange ganger kunne ha ønsket at han (som initiativatager) hadde latt det være*" (Kommunal Rapport, 8/1988). Videre så legger hverken den forrige og den nåværende ordføreren i Lurøy skjul på at stemningen blandt folk flest har vært noe de må arbeide aktivt med. I "Rana Blad," i en artikkel med overskriften "*Mest mulig for hver krone,*" meddeler nåværende ordfører, Steinar Joakimsen, følgende til avisen.

*"Skepsis til alt det nye har det vært hos den menige kvinne og mann i Lurøy. Derfor har kommunen i takt med planleggingen, innsett at innbyggerne må informeres."*

En liknende beskrivelse av stemningen i kommunen gir forhenværende ordfører i Lurøy, Johannes Bentzen til "Kommunal Rapport," (Kommunal Rapport, 8/1988).

*"Johannes Bentzen legger ikke skjul på at det er enkelte kritiske røster mot å bruke penger på dette projektet (OU). 500 000 kroner koster det, ikke så rent lite i en kommune der de kommunale veiene sårt kunne trenge noen kommunale lass med grus."*

Ut fra disse artiklene og informantutsagnene, så ser det ut til at hovedinnvendingen mot igangsettelsen av projektet består i prioriteringen av penger. Innbyggerne i kommunen så ingen umiddelbare forbedringer for egne levevilkår som en følge av OU. For noen av innbyggerne, som var ansatt i kommunen, så ble det til og med forverring (oppsigelsene).

Med tanke på at målsettingen for kommunen, som ble fastlagt i forbindelse med OU, var å skape en kommune, hvor innbyggerne kunne føle kvalitet, trygghet, og trivsel, så virker det noe paradoksalt at motbøren har vært stor fra nettopp denne gruppen. En etatsleder mener at den negative holdningen blandt befolkningen, var et resultat av liten forståelse av hva

prosjektet ville tilføre befolkningen på lang sikt (ansatt, informant 4). Det kan imidlertid også tolkes som et tegn på at OU ikke har fungert etter intensjonene, og ikke ført til bedre forhold for innbyggerne. En slik målforskyvning kan skyldes praktiske forhold, som mangler ved virkemidlene. Den kan også skyldes en uutalt målsetting fra lederhold, som innebærer en prioritering av å påvirke omgivelsenes holdninger til organisasjonen. Denne siden kan ha overskygget kommunens målsetting om kvalitet, trygghet og trivsel for kommunens innbyggere.

#### 6.4.5. Kommunens forhold til eksterne organisasjoner og aktører.

Her undersøker vi hvorvidt OU hadde noen innvirkning på kommunens forhold til organisasjoner og aktører i kommunens omgivelser. Vi har tidligere prøvd å definere kommunens organisasjonsfelt. Sentrale samhandlingspartnere for Lurøy kommune er Fylkesmannen, Fylkeskommunen, Kommunenes Sentralforbund, Departementet, andre kommuner. Her er vi interessert i både interne og eksterne aktørers oppfatning av forholdet mellom kommunen og de nevnte aktører.

#### Fylkesmannen og Lurøy kommune.

Internt i kommunen ble Fylkesmannen trukket fram som den ivrigste tiljubleren av OU i Lurøy. En etatsleder sa det slik;

*"Jeg tror at en av de som klappet i hendene, og som stadig klapper i hendene, det er Fylkesmannen."*

Dette utsagnet bekreftes i en artikkel fra "Nationen," under overskriften "Heia Lurøy!" (6/2-1990), sier Fylkesmannen Odd With at han er fornøyd med økonomien i Lurøy kommune. Vi siterer fra "Nationen:"

*"I en uttalelse om økonomien i Nordlandskommunene framheves Lurøy sammen med Steigen for god økonomistyring og omstillingsarbeide. -Dette er en positiv utvikling, og jeg går ut fra at erfaringene kan være til nytte for andre kommuner, sier With."*

Ved siden av å gi disse kommunene en rosende omtale, for sitt utviklingsarbeide, framholder Fylkesmannen samtidig disse to kommunene som gode eksempler for andre kommuner. I et intervju gav Davis Johansen, som tidligere var kontorsjef under Fylkesmann With, denne beskrivelsen av Lurøys situasjon (Intervju 19/11-1991).

*"Jeg vet ikke hva den organisasjonsutviklingen går ut på, men jeg har jo fulgt Lurøy, og det er beundringsverdig det de har fått til med hensyn til økonomien. (...) Før Lurøy startet med*

*OU, var de den mest begjeldede kommunen i Nordland. Nå har de klart åbanke ned kommunegjelden på et akseptablet nivå. De har forstått den store fordelene det er å egenfinansiere sine investeringer. Først sparer de penger, og så bruker de dem."*

Det kommer klart fram at den forhenværende Fylkeskontorsjefen ikke kjenner til hva som har skjedd internt i kommunen i forbindelse med OU. Han er allikevel overbevist om at forbedringen i kommuneøkonomien i Lurøy har sin årsak i OU. Den forhenværende Fylkeskontorsjefen roser nemlig ikke bare Lurøy kommune, men også konsulenten, som drev med økonomistyringsprosjektet i kommunen.

*"Han (konsulenten) er en resonabel og dyktig ung mann. Han har vært ansatt hos Fylkesmannen, slik at han vet hvordan Fylkesmannen vil ha det."*

Her kommer det tydelig til syne at konsulenten nøytt stor tillit på fylkesmanns-kontoret. Konsulenten visste hvordan Fylkesmannen ville ha budsjettet, og tilpasset kommunens budsjetttrutiner til dette. Selv om endringene i budsjetttrutinene er substansielle endringer, som lett kan avleses av Fylkesmannen ved den kontroll som føres av de kommunale budsjettene, så fungerte konsulenten faktisk som en kvalitetsforsikring i seg selv. Dette kan ses i sammenheng med den mekanismen, som Meyer og Rowan kaller for "the logic of good faith" (Meyer og Rowan, 1977:357). En nærmere undersøkelse av hva kommunen egentlig foretar seg blir unødvendig, fordi kommunen bruker den "riktige" konsulent og endringsmåte. Kvaliteten tas for gitt.

#### Fylkeskommunen og Lurøy kommune.

I et intervju med Lurøys ordfører, i "Rana Blad" (15/11-1988), svarer ordføreren slik på et spørsmål om reaksjonene på "det nye Lurøy," som avisen kaller Lurøy etter OU. *"Positive. Kommunalsjefen i fylket har Lurøy høyst oppe på rankinglista over de kommuner som er ledende i Nordland for å legge forholdene til rette for nærings- og sysselsettingsutvikling. Fra fylket forøvrig blir Lurøy framholdt som en foregangskommune, og for oss er det lettere å få tilskudd der penger finnes på sentralt hold når vi kan vise til seriøse planer."*

Dette utsagnet gjør oss oppmerksom på to ting. For det første at kommunelederen oppfatter det som om Fylkeskommunen opererer med "rankinglister," som et virkemiddel for å stimulere kommunene til å handle på visse måter. For det andre får vi en bekreftelse på at strategiske betraktninger om økonomisk gevinst kan ligge bak kommunens deltagelse i en "konkurranse" om å komme med på den øvre halvdel av "rankinglista."

I "Nordlandsposten," under overskriften "Look to Lurøy" (28/5-1988) fortelles det om kommunens profesjonelle presentasjon av to næringsprosjekter (havbruksplan og turisme). På samme seanse ble kommunens egen "skrytevideo" vist, likeledes den nye turistbrosjyren, og informasjonsavisa "Steinkjærringa."

*"Og dertil hadde alle representantene spesialskjorter med kommunenavnet Lurøy påbrodert. Snakker om PR-framstøt! Og fylkeskommunens ansatte med fylkesordfører Sigbjørn Eriksen i spissen lot å sette pris på den optimismens ånd som der rådet, dette at man stolte på egen*

styrke."

Både journalisten i Nordlandsposten og fylkeskommunen ser ut til å være svært imponert av Lurøy kommune på dette tids-punktet. Fylkesordføreren trekker særlig fram at kommunen stolte på egen styrke.<sup>1</sup> Ifølge en representant fra fylkeskommunen endret Lurøy kommune seg i denne perioden fra å være den dårligst stilte, til å bli "den flinkeste gutt i klassen" (ansatt i Fylkeskommunen). Denne informanten sier videre:

*"Det med lokalt ansvar er sentralt. Det "backer" fylkeskommunen opp om. Det er en god holdning. (...) Lurøy ble sett på som en litt spennende kommune. Fylkeskommunen arrangerte, sammen med andre, en OU-konferanse, og der ble ordføreren i Lurøy spurt om å være med i et ekspertpanel bl.a."*

I dette utsagnet kommer fylkeskommunens "policy," om å understøtte det lokale ansvar, til uttrykk. På en konferanse, som fylkeskommunen var med å arrangere, ble Lurøy kommune trukket fram som et eksempel på god kommunal styring. Som medarrangører for denne konferansen sto bl.a. Nordlandsforskning. Nedenfor ser vi på forholdet mellom kommunen og Nordlandsforskning.

#### Nordlandsforskning og Lurøy kommune.

I "Nationen," under overskriften "Lurøy kommune er liv laga," hevder direktøren for Nordlandsforskning, Anne Marie Støkken, at "Lurøy er en foregangskommune" (Nationen, 10/12-1987). Hun beskriver hvordan Lurøy på 70-tallet, var lojal overfor statlige signaler om refusjoner ved bygging av barnehager, skoler, og på sosial og helsesektoren. Videre refererer hun til hvordan det nye inntektssystemet førte Lurøy og en rekke andre kommuner, som hadde etterlevd de ovenfornevnte signalene ut i et økonomisk uføre. Avisen siterer Støkkens beskrivelse av OU i Lurøy.

*"Den offensiven som Lurøy kommune nå setter ut i livet, er derimot ikke sammenliknbar med andre Nordlandskommuner, sier Støkken. (...) Direktør Støkken mener det er viktig at kommunene finner nye og utradisjonelle veier å gå (slik som Lurøy). Man må satse på utvikling og gjøre kommunene kjent utad."*

Støkken roser Lurøy for kommunens valg av en så utradisjonell løsning på de økonomiske problemene, som Lurøy og en rekke andre kommuner hadde kommet opp i.

Nordlandsforskning framholder også Lurøy som et forbilledlig eksempel for andre kommuner.

Fra Nordlandsforskning kunne ikke kommunen regne med noe økonomiske tilskudd. Det viste seg imidlertid at Lurøy kommune etterhvert ble interessant som deltager i et prosjekt, initiert av Nordlandsforskning som ble kalt "kommunalt forum for utviklingsarbeide." På

---

<sup>1</sup>Det er sannsynlig at det her henvises til at Lurøy rettet oppmerksomheten "innover" i egen organisasjon ved å drive OU.

denne måten fikk kommunen nyte godt av den kompetanse, som Nordlandsforskning satt inne med om kommunalt utviklingsarbeide. Samtidig fikk de nyte godt av den prestige, som utvelgelsen som deltager i dette projektet gav kommunen. Nordlandsforskning håpte på sin side at projektet skulle medføre en økning i *"innsikt og forståelse for kommunalt utviklingsarbeide."*

#### Kommunenes Sentralforbund (KS) og Lurøy kommune.

Lurøys utviklingsprosjekt fikk ros både på sentralt og lokalt hold (fylkesplan) fra KS (politiker, informant 1). I et intervju med den tidligere lokalkontakt for KS i Nordland, høst 1991, kom det fram at kommunen vekket oppmerksomhet for det de hadde gjort, men at han forøvrig ikke husket så mye av hva som skjedde.<sup>2</sup>

#### Andre kommuner og Lurøy kommune.

Vi har ovenfor sett hvordan både Fylkeskommunen, Fylkesmannen, Nordlands-forskning og KS både i aviser og i informantintervjuer framholder Lurøy som et eksempel til etterfølgelse. Her skal vi se hvordan enkelte nabokommuner vurderte Lurøys OU-prosjekt, og hvorvidt det ser ut til at Lurøy dannet et forbilde for dem.

I intervjuer med representanter fra kommuner i Lurøys umiddelbare nærhet, var Lurøys OU-prosjekt godt kjent (representanter fra Dønna, Herøy, Alstahaug, Rødøy).

Siden intervjuene vi bygger på her ble utført først høst 1991, tre år etter oppstart av OU-prosjektet, så presenterte informantene et godt "fordøyd" bilde av hendelsene i kommunen. Informantenes syn på OU var selvfølgelig preget av hendelser som har skjedd etter OU-prosjektet ble avsluttet i Lurøy (ca.jan./feb. 1990). På bakgrunn av dette fikk vi innblikk i en endret holdning til OU-prosjekter av Lurøys type over tid. Rådmannen i Dønna mente at OU bedret Lurøys anseelse på kort sikt.

*"OU bedret kommunens anseelse. Lurøy gikk jo hardt ut mot staten, og OU sto dermed i skarp kontrast til dette."*

Rådmannen peker imidlertid også på mindre heldige sider ved OU-prosjektet, som har kommet fram i ettertid.

*"OU har jo ført til intern uro, så det har nok hatt sin pris."*

Her henviser rådmannen i Dønna til konfliktene som oppsto både innen administrasjonen, og til de politiske utskiftningene (ordførerskiftet 1987.)

---

<sup>2</sup>Det at informanten ikke husket så mye kan jo være en indikasjon på at OU-prosjektet i Lurøy allikevel ikke gjorde så stor inntrykk på denne felt-aktøren. På grunn av de andre data jeg sitter inne med, velger jeg allikevel å tolke dette mere som en hukommelsessvikt, enn som en slik indikasjon.

Rådmannen i Rødøy har også et nyansert syn på OU-prosessen i Lurøy. Nedenfor viser han at det har skjedd en utviklingen i kommuners holdninger til OU og konsulenter.

*"På den tida (88/89) skulle man gjøre det (engasjere konsulent) fordi andre gjorde det. Fylkeskommunen spilte en sentral rolle ved å prøve å oppmuntre kommuner til å sette igang OU. (...) den tida er over når man ble premiert fra fylket (...).*

Rådmannen i Rødøy peker på at begeistringen for konsulentdrevet OU var stor blandt kommunene i Nordland i en periode (88/89). OU var noe alle kommuner burde drive med, og de ble belønnet for å drive med det. I dagens situasjon (høsten 1991) ser det ut til at holdningene til konsulentdrevet OU har forandret seg noe. Rådmannen i Rødøy beskriver forandringen slik.

*"Idag lar man seg ikke lengre imponere av konsulenter. Man definerer isåfall nøyaktig hva konsulenten skal gjøre. Man er skeptisk til løst funderte OU-tjenester. OU blir for generelt idag."*

Disse utsagnene viser med all tydelighet at det til enhver tid finnes noen oppfatninger om hva som blir ansett som riktig å drive med blandt kommuner. Når det gjelder Lurøy, så startet kommunen med OU på et tidspunkt hvor det på den ene siden originalt nok til å vekke oppsikt, og på den andre siden var OU såpass i takt med "tidsånden" at det vekket beundring blandt de omkringliggende kommuner (jmf. Sellerberg, 1987, B.C. Joerges, 1990).

Selv om Lurøy ble ansett for å være en original kommune i positiv forstand, så valgte ingen av de fire kommunene vi var i kontakt med helt det samme utviklingskonseptet, som Lurøy. Bortsett fra Rødøy kommune, som rådmannen i Rødøy betegnet som *"den mest tradisjonelle kommunen i fylket, (som ikke har) fanget opp noe av det nye,"* så hadde alle de andre tre kommunene satt igang ulike plan- og utviklingsprosjekter.<sup>3</sup>Lurøy kan altså ha fungert som et forbilde for de tre kommunene.

Når det gjelder Måsøy kommune i Finnmark vet vi at Lurøy kommune spilte en rolle som forbilde. "Finnmark Dagblad" intervjuer ordføreren i Måsøy om Måsøys OU-projekt, og under overskriften *"Måsøy skal bli en mønsterkommune"* (Finnmark dagblad, 26.01.89), påpeker ordføreren følgende årsaker til at kommunens ledelse vil starte med OU.

*"Utgangspunktet for dette arbeidet har selvsagt vært kommunens dårlige økonomi, og små muligheter for å gjøre noe. Men også følelsen av å ha en stivbent og gammeldags kommuneorganisasjon har vært med på å dra igang arbeidet. (...) To andre kommuner -Lurøy og Steigen i Nordland - har gjennomført en slik organisasjonsprosess med svært positive virkninger, ifølge ordfører Mathisen. I disse to projektene var konsulentfirmaet (N.N.) engasjert i arbeidet, og samme faglige ekspertise har Måsøy benyttet seg av."*

For det første viser ordføreren i Måsøy med dette utsagnet, at følelsen av å være umoderne hadde en betydning for igangsettelse av OU. Dette tilsvarer de funn vi gjorde med hensyn til

---

<sup>3</sup> Alstahaug kommune er med i projektet "Kommunal organisering," og har ansatt egen OU-konsulent. Herøy kommune arbeider med ny organisasjonsplan og OU. Dønna er med i "Kommunal fornyelse."

Lurøy kommune. For det andre gir ordføreren til kjenne at Steigen og Lurøy utgjorde forbilder i kommunens "moderniseringsarbeide." Ryktet om at OU-projektet i disse kommunene hadde hatt "svært positive virkninger" hadde med andre ord hatt en stor geografisk spredning. Disse kommunenes omtalte "suksess" førte til en imitativ adferd i Måsøy kommune. Den imitative adferden tilsvarer også de funn vi gjorde for Lurøy sitt vedkommende. Forskjellen består i at flyselskapet SAS, i tillegg til et idealisert bilde av privat sektor utgjorde uttalte forbilder for Lurøy, mens Lurøy kommune utgjorde et uttalt forbilde for Måsøy kommune. Dette funnet viser hvordan noen idealer eller handlingsmåter sprer seg på bakgrunn av suksesshistorier.

En etatsleder i Lurøy kommune gir nedenfor et eksempel på hvordan slike suksesshistorier blir til. På kurs og konferanser fikk Lurøy-representanter ofte anledning til å beskrive hvordan OU i Lurøy hadde artet seg.

*"Mange sier at det er bra det dere har gjort, og dere har oppnådd mye, men det er klart det har mye med hvordan vi framstiller tingene som har skjedd. At vi sier bare de positive tingene, og ikke de negative tingene. Det er klart det kan bli et rosenrødt skjær på det. (...) Det var mange ting som skjedde, og mange ting som folk spurte etter, slik at vi har hatt mange muligheter til å snakke om de tingene som har skjedd hos oss. Men det tror jeg er et generelt fenomen at tingene fungerer bedre og bedre, desto lenger hjemmefra en kommer. Jeg tror ikke det er noe spesielt for vår kommune."* (Politiker, informant 18).

På bakgrunn av dette utsagnet kan man tenke seg at suksesshistorier vil virke sterkere på kommuner som er lengre unna, enn på nabokommuner, selv om vi vet at beundringen for Lurøy kommune, også var sterk blandt de nærmeste kommunene i perioden 1988-1989.

Som vi var inne på tidligere, så ser varigheten på denne typen effekter å være begrenset. Dette underbygges ved den utvikling i holdninger, som rådmennene i Rødøy og Dønna referer til. Forhenværende ordfører i Lurøy påpeker også faren for at slike virkninger ikke varer så lenge. *"...folk vet hvor Lurøy er hen idag, eller de visste det ihvertfall en tid. Det er klart alle sånne ting dømner jo bort etter en tid, hvis du ikke klarer å fortsette markedsføringen."* (forhenv. ordfører).

Dette utsagnet fra ordføreren, ett år etter avsluttet projekt, viser at den forannevnte bølgen, som Lurøy red på var i ferd med å forsvinne. Dette kan ha sin bakgrunn i mange forhold, men trolig er det iallefall at rådmannens avgang også hadde innvirkning på dette. Informantutsagn og diverse avisartikler viser at mye av den utadrettede informasjonsaktiviteten sto rådmannen i kommunen for. Samtidig kan konfliktene, som kom til overflaten i og med hans avgang, ha påvirket omgivelsenes holdninger til kommunen i negativ forstand. Nedenfor ser vi på tendenser i den generelle mediaomtalen av Lurøy i den aktuelle perioden.

#### 6.4.9. Mediaomtalen i perioden 1987-1990.

Media, som aviser, fjernsyn og radio, kan betraktes som en arena, hvor ulike samfunnsaktører kommer til orde. Media kan imidlertid også betraktes som en selvstendig aktør, hvor journalistene opptrer som "synsere" og kommentatorer, og på denne måten aktivt påvirker samfunnsutviklingen (Petersson og Carlberg, 1990). I praksis kan det imidlertid være vanskelig å skille mellom de tilfeller når f.eks. media fungerer som en arena, og når media fungerer som en aktør. En journalist kan f.eks. ved en overskrift, ved måten å beskrive en situasjon på, gjøre et intervju på, eller ved billedbruk, i stor grad prege, og dermed bestemme hvilket inntrykk leseren skal få av det saksforhold som framstilles. Ut fra en analyse av avisomtalen i perioden 1987-1990, har vi kunnet skille ut noen tendenser i måten journalistene beskriver de saksforhold som angår kommunen og OU-projektet på. Dette har vært mulig på tross av ulike journalister, og ulike aviser.

Den negative omtalen, som forekommer i denne perioden sentrerer seg om i hovedsak om to, kanskje tre områder. Det første punktet, hvor kommunen må tåle en kritisk innstilling fra avisenes side, dreier seg om kommunens prioritering av midler til engasjement av konsulentbistand i økonomisk vanskelige tider. I en leder under overskriften "Konsulentenes Mekka," som da henviste til Lurøy kan vi lese følgende "stikk."

*"-Hva som kommer ut av all denne aktiviteten er det nok mange som undrer seg over, men noe må da skje med all denne planleggingen. En annen ting som mange undrer seg over er om alt dette er gratis eller om kommunen må betale. Hvordan henger dette sammen med svak økonomi?" ("Nordlandsposten" 2/5-1988).*

Det andre området, hvor kommunen må tåle kritikk, er på de personalpolitiske forhold i kommunen. Det gjelder særlig i forbindelse med flere oppsigelsessaker, som kom i kjølvannet av OU. En av disse oppsigelsessakene ble da også trukket for retten. Dette gav naturligvis kommunen negativ omtale i media. Forøvrig fikk kommunen skarp kritikk for sin understøttelse av meningsmålingfirmaet Gallups etablering i kommunen (f.eks. "Næring i nord," nr.6/7, 1988). Avisen "Næring i Nord," kritiserer kommunen etter "Gallup-saken" og de ovenfornevnte oppsigelser på denne måten:

*"Er kommunens sterke økonomiske engasjement i Gallups etablering i kommunen den direkte årsak til at kommunen må si opp egne arbeidstagere?" ("Næring i Nord," nr.5/88).*

Etableringen av Gallup ble av andre aviser/tidsskrifter framstilt som en seier for kommunen, under overskriften "*Lurøy vant jobb til 50.*" (Kommunal Rapport,nr.20, 1988).

Bortsett fra disse enkeltsakene, er hovedinntrykket fra avisomtalen i denne perioden, at det ble tegnet et bilde av en ekspansiv og framtidsrettet kommune (hovedsaklig Rana Blad, Nordlandsposten, Helgelands Blad, men også andre aviser). Når avisene referer til igangsettelsen av næringsutviklings-projekter, organisasjonsutvikling og engasjement av



eksterne konsulenter, så betegnes det som nytt, spennende og moderne. Nedenfor kommer noen eksempler på den mere "typiske" mediaomtalen i perioden.

Nordlandsposten (19.11.87) uttrykker seg slik i omtalen av OU: "*Fremtidsutvikling i Lurøy.*"

Rana Blad skriver positivt om en kommune som "*Satser på egne ressurser*"(30.05.88). I

Nordlandsposten 28.05.88 får Lurøy kommune svært rosende omtale av en henført journalist:

*"Look to Norway" het det en gang. Men Lurøy kommune kan med god samvittighet stjele ordtaket og foreslå "Look to Lurøy". Øykommunens framstøt i Bodø torsdag viser en innbitt tro på egne krefter i kampen for de overordnede mål: "Å skape gode levekår for innbyggerne i Lurøy bygget på kvalitet, trygghet og trivsel". (Min understrekning).*

### 6.5. Sammenfatning.

OU i Lurøy gav kommunen et ekspansivt preg, og gjorde kommunen til et uttalt eksempel til etterfølgelse for andre kommuner. Lurøys handlemåte vekket beundring fra alle aktører i det vi har benevnt som kommunens organisasjonsfelt, bortsett fra hos kommunens egne innbyggere, hvor reaksjonene var blandet, men kanskje mest negative. Organisasjonsledelsen innrømmet at de hadde problemer med å informere sine innbyggere godt nok. Dette kan tyde på at prioriteringen gikk i retning av å vise fram aktivitetene i kommunen for aktører utenfor kommunen, og dette kan isåfall understøtte et Meyer og Rowan sitt "windowdressing-ressonnement." Fra kapitlene foran så vet vi imidlertid at OU-aktiviteten pågikk, men at oppmerksomheten i størst grad var rettet mot ledersjiktet i kommunen. Det er allikevel hevet over all tvil at kommunelederne i Lurøy var meget bevisst på å drive markedsføring overfor omgivel-sene. Bortsett fra forholdet til kommunens egne innbyggere, virket markedsføringen til å gi kommunen et positivt og ekspansivt "image." Lurøy var tidlig nok ute til å være original nok til å vekke oppsikt, og såpass i kontakt med "tidsånden" (jmf. B.C.Joerges begrep, 1990) at tiltaket vekket beundring. Det imidlertid se ut som om denne type virkninger er av en kortvarig karakter. Hvis de ikke stadig følges opp nye spennende projekter og markedsføring av disse.

## 7.0 "Look to Lurøy" - oppsummering og konklusjoner.

Hva var så konsulentfirmaets rolle i denne OU-prosessen, hva slags funksjon hadde de, og hva bidro de med? La oss kort oppsummere noen hovedfunn. Kommunen var kommet i en vanskelig økonomisk situasjon. De gamle metodene, altså å spørre staten etter mere penger, var ikke lengre var gangbar. Kommunen fikk signaler fra sentralt hold om å lete etter innsparingsmuligheter internt i organisasjonen. Dette krevde en ny tenke- og handlingsmåte, som aktører i kommunen ikke kjente til. Kommuneledelsen hadde drevet med en type krisemaksimering, som riktignok i første omgang gav kommunen mye sympati i opinionen, men som må hevdes å ha diskreditert kommuneledelsen anseelse vis a vis de sentrale myndigheter, når det gjaldt deres evne til selv å løse sine problemer. Administrasjonen visste de måtte gjøre "noe," men var ikke helt klar over hva.

Det er i denne situasjonen at rådmannen (ved ulik påvirkning) finner løsningen i å imitere den organisasjonen som var mest suksessrik, og hadde størst legitimitet, når det gjaldt å lete etter interne effektiviseringsmuligheter, nemlig SAS. Konsulentfirmaet, som tidligere hadde hatt sin virksomhet i SAS, fikk dermed tildelt rollen som en formidler av det private næringslivs "hemmelige suksessoppskrifter." Disse oppskriftene skulle overføres til en kommune hvor aktørene følte seg umoderne og lite effektive, iforhold til noen forestillinger om en mye mere effektiv privat sektor. I kommunen var "tiden (...) gått forbi," som en informant hevdet. Ledelsens initiativ til å leie inn et konsulentfirma bar preg av at de søkte den legitimitet, som en imitasjon av SAS kunne medføre. Men samtidig så er det viktig å tilføye at det ser ut til at kommuneledelsen har troen på at de "moderne" løsninger også vil bidra til en faktisk effektivisering av kommuneorganisasjonen. På dette tidspunktet gir data følgelig ingen støtte til antagelsen om en ledelse som bevisst vil innføre dobbelte strukturer, for å beskytte organisasjonens kjerneaktiviteter mot endring (jmf.Meyer og Rowan, 1977).

I OU-prosessen ble konsulentfirmaets rolle sammenliknet med en "guru," som visste alt hva kommunen trengte, uten at medlemmene i kommuneorganisasjonen selv visste det. Selv om konsulentfirmaet forsøkte å engasjere kommunens ansatte, politikere og

innbyggere til selv å prege OU-projektet, så må projektet beskrives som et utpreget konsulentstyrt prosjekt i de innledende faser. Konsulentene regisserte prosjektet gjennom en form for idestyring. Firmaet innpodet klienten et vokabular, noen verdier og holdninger, som utgjorde den idemessige basis for alt senere utviklingsarbeide i kommunen. Et dårlig kommunalt selvbilde, og en tilsvarende sterk beundring for det nye konsulentene presenterte gjorde kommuneldelsen mottagelige for konsulentbudskapet.

Ved vår studie av virkningene, viste det seg at vi i hovedtrekkene kunne etterspore språklige og idemessige endringer i ledersjiktet. Mens konsulentene var til stede i Lurøy skjedde en rekke substansielle endringer i samarbeidsmåten i kommunen. Etter tumultene rundt rådmannen hadde lagt seg, kom en periode med stillstand i alt utviklingsarbeide. Praksisendringene lot vente på seg p.g.a. at pådriverne i prosjektet forsvant med konsulentene, og deretter rådmannen. På sikt viste det seg at idegrunlaget, som konsulentene hadde implantert hos ledelsen i kommunen, hadde "overlevd" hos sentrale aktører. Dette viste seg ved at aktivitet som kunne relateres til OU pågikk ved den andre datainnsamlingsrunden. Endringsarbeidet ble imidlertid på dette tidspunktet tilpasset et lavere tempo, og med visse justeringer iforhold til de opprinnelige planene. Vi fikk med andre ord en langsom justering av praksis iforhold til det konsulent-overførte idegrunlaget.

Vis a vis omgivelsene kunne man etterspore betydelige effekter på eksterne aktørers holdninger til kommunen. Data viser at konsulentprosjektet bidro til å øke kommunens anseelse i omgivelsene. Prosjektet økte kommunens legitimitet på kort sikt. Lurøy forandret seg, ifølge en ekstern aktør, fra å være "den dårligste, til den beste gutten i klassen." Slagordet "Look to Lurøy" figurerte i avisene, og data viser at Lurøy ble et forbilde for andre kommuner, slik SAS hadde vært det for Lurøy. Men data tyder også på at slike virkninger har kort levetid, og er avhengig av stadig oppfølging av nye spennende prosjekter for å bli varige.

## -Praktiske, politiske og teoretiske implikasjoner, eller hva kan funnene lære oss?

### Teoretiske implikasjoner?

Når det gjelder de to teoretiske hovedtradisjoner så viser denne oppgaven at det finnes mange møteplasser mellom dem. De er ikke alltid gjensidig utelukkende. I vårt arbeide ser vi at begge modellene kan forklare deler av OU-projektet. Et hovedfunn er at vi i vårt materiale ikke finner støtte til hypotesen om dekobling mellom organisasjonens formelle struktur og dens kjerneaktiviteter. Data viser, som ovenfor nevnt, at det dreier seg om en omfattende språklig og holdningsmessig redefinering av kommunens virksomhet, som er intendert fra konsulentens side. Det er ingen betydelig institusjonell motstand mot implanteringen av den nye organisasjonsideologien blant politiske og administrative ledere i kommunen. OU arbeidet dreier seg heller ikke først og fremst om en endring i den formelle struktur. Det er snarere et vellykket forsøk på å endre ledersjiktets forestillinger om den kommunale virksomhet. Den sakte omformingen som vi ser på den andre datainnsamlingsrunden, viser hvilket endringspotensiale som ligger i en kultur- eller idestyrte endringstrategi. Vi kommer inn på dette nedenfor.

Datamaterialet, som her er presentert, gir videre støtte til den varianten av institusjonell teori, hvor en viss grad av konformitetspress i retning privat sektors løsninger er virksom, men hvor imitasjon er den sentrale mekanisme for igangsettelse av konsulentdrevet OU. Dette er imidlertid en type imitasjon, som ikke ser ut til å være en ren "windowdressing" ala Meyer og Rowan (Meyer og Rowan, 1977). Greenwood og Hinings hypotese om at konsistent organisasjonsendring (ikke dekkoblet) vil opptre (Greenwood og Hinings, 1988:57) (i Lurøys tilfelle; på sikt) får støtte i vårt materiale. Her kan det imidlertid se ut som om vi beveger oss på en av møteplassene mellom rasjonelle (instrumentelle) teorier og institusjonell teori. Initiativet til prosessen preges av konformitetspress<sup>1</sup> og legitimitetssøk, men selve endringsprosessen foregår fra konsulentens side, etter noen faste målsettinger som til en viss grad ser ut til og realiseres. Prosessen har med andre ord instrumentelle trekk, i og med at prosessen er

---

<sup>1</sup> Altså konformitet med den private sektors løsninger.

stramt styrt og at noen intenderte effekter oppstår på sikt. Gjennom denne prosessen endrer kommunen sin institusjonelle tilknytning, kommunen relaterer seg til noen nye standarder. Lurøys konsulentdrevne OU-projekt er med på å introdusere disse standarder i det tidligere nevnte kommunefeltet, og tidspunktet er så godt valgt at kommunen får økt prestige (på kort sikt), og standardene får en ytterligere spredning i kommunefeltet.

Politiske implikasjoner eller implikasjoner for politikere?

Vi har ovenfor sett hvordan konsulenten virket som en formidler av språk og holdninger, og vi har sett at disse ble kjærkomment mottatt av kommunens ledersjikt, som ønsket en mere tidsmessig kommune. Det ble i liten grad satt spørsmålstegn ved de "styrende verdier" og de standarder for "god organisering," som konsulenten formidlet til kommunens ledere på sin velregisserte måte. Dette forholdet viser tydelig at bildet av konsulenten som en apolitisk mål-middel ekspert ikke hører hjemme i vårt datamateriale. Her er det nettopp en overføring både av "hensiktsmessige" mål (jmf. konsulent-brosjyren) (og midler) som finner sted. Det spøkefulle slagordet; "konsulentene inn og politikerne ut," har fått en viss empirisk bekreftelse i vårt datamateriale. Denne oppgaven kan slik sett tjene som en påminnelse om viktigheten av at den politiske ledelse er med på å definere klare målsettinger for endrings- og utviklingsarbeide, forutsatt at man ønsker en reell politisk styring med utformingen av det kommunale forvaltningsapparatet.

Hva kunnskaper om praktisk og planmessig organisasjonsendring?

I tillegg til å kaste lys over konsulentens rolle, funksjon, og bidrag i en kommune, har vi forsøkt å se nærmere på konsulentenes arsenal av verktøy, for å oppnå planlagte endringer i formelle organisasjoner. Hovedlærdommen som sitter tilbake er konsulentens evne til å faktisk avstedkomme endringer i ledelsens begreper og preferanser, og hvordan disse i andre omgang kom til å prege deres handlinger i lang tid etter avsluttet projekt. Dette viser at en vellykket manipulering, av det som vi i Egebergs språkdrakt

kan kalle kulturvariabelen, utgjør et mektig styringsinstrument i endringsprosesser. Det som vi synes å ha observert i vårt "case" er at forutsetningen for å kunne manipulere med denne variabelen er at endringsagenten innehar en prestigefull posisjon overfor klienten. Det hadde konsulentfirmaet i vårt tilfelle, som en representant fra "the more beautiful sister," og med suksesshistorier fra flyselskapet SAS i kofferten.

Data tyder videre på at effekter på begrepsapparat og preferanser er nært knyttet opp mot de personer som har gjennomgått OU-prosessen. Begreper- og preferanser er ikke knyttet opp mot formelle roller. Ved utskiftning av personale i ledersjiktet viser det seg at den nye uttryks- og tenkemåtenes disiplineringspotensiale ikke er stort nok. Det kan se ut som om slike virkninger er avhengige av en viss formalisering, kanskje i form av nedskrivning av f.eks. en "organisasjonsideologi," eller et bevisst opplæringsprogram for å lykkes med en videreføring til nyansatte ledere i organisasjonen.

Å studere endringsprosesser, som har sin basis i endringer i organisasjonskulturen, er en stor forskningsutfordring. Da mener jeg ikke bare endring av organisasjonskultur som et instrument for planmessige endringer, men også med tanke på de moralske sidene ved å endre andre menneskers tankemønstre på en planmessig måte. Denne endringsstrategien ser ut til å gripe om seg. Kanskje er det fruktbart å se på denne type endringsteknikker som en følge av en generell demokratisering på arbeidsplassene. Autoritetstroen i samfunnet er svekket, med blant annet den følge at arbeidstagerne i mindre grad enn før er innstilt på å motta direktiver ovenfra, i form av pålagte endringer av rutiner, oppgaver o.a. Ved at organisasjonsdeltagerne blir skolert til å forstå at en rutineendring er mere hensiktsmessig enn en annen, så ivaretas kanskje følelsen av en "rettferdig" deltagelse i beslutningsprosesser.

## Referanser

- Aubert W., 1972: *Sosiologi*, Universitetsforlaget.
- Aas J., 1987: Ledelses- og organisasjonsutvikling i kommunene; hva, hvordan og hvorfor. *Publikasjon fra Kommunalt opplærings- og utviklingsfond*.
- Beckhard R., 1969: *Organizational Development: Strategies and models*, Reading MA, Addison-Wesley.
- Berger P.L. og Luckman T., 1967: *The Social Construction of Reality*. Doubleday, New York.
- Blau P.M., 1964: *Exchange and Power in Social Life*. New York.
- Bordieu P., 1986 (1977): *Kultursociologiska texter*, Lidingo, Salamander. Fransk originalutgave: "La production de la croyance. Contribution à une économie des biens symbolique," *Actes de la recherche en science sociales*, III, 13, 1977: 3-34.
- Brody D., 1989: *Kapital, habitus, fält. Några nyckelbegrepp i Pierre Bourdieus sociologi*, HLS, Institutt for ped., Stockholm.
- Bruner J., 1986: *Actual Minds, Possible Worlds*, Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press.
- Brunsson N., 1989: *The organization of hypocrisy, talk decisions and actions in organizations*, New York, John Wiley & Sons.
- Brunsson N. og J.P. Olsen, (red.) 1990: *Makten att reformera*, Carlssons Bokforlag, Stockholm.
- Christensen T., 1985: *Styrt endring og planlagte konsekvenser? En studie av omorganiseringen av den sentrale helseforvaltningen i 1983*, Manuskript, ISV/Univ. i Tromsø.
- Christensen T., 1989: Innovasjonsadferd i sentralforvaltningen: Strukturelle og demografiske forklaringer på variasjon. I Egeberg (red.): *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling: Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Tano forlag, Oslo.
- Christensen T., 1990: Målstyringskonseptets begrensninger. *Norsk statsvitenskaplig tidsskrift*, 1/90, s:33-39.

- Christensen T., 1991: *Virksomhetsplanlegging: Myteskaping eller instrumentell problemløsning?* Tano forlag, Oslo.
- Cohen M., March J.G.,  
og Olsen J.P., 1972: A Garbage can model of rational choice. *Administrative Science Quarterly* -72/1, 1-25.
- Cyert R.M.,  
March J.G., 1963: *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, N.J., : Prentice-Hall.
- Dahl O., 1967: *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Universitetsforlaget, Oslo.
- DiMaggio P. og  
Powell W.W., 1983: The Iron Cage Revisited: Intitutional Isomorphism an Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, Vol. 48, April, 147-160.
- DiMaggio P., 1988: Interest and Agency in Institutional Theory. S. 3-21 i Lynne G. Zucker(red.): *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*. Cambridge, MA, Ballinger.
- DiMaggio P. og  
Powell W.W.,  
(red.) 1991: *The new Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press, Chicago.
- Edelman M., 1964: *The Symbolic Uses of Politics*. Illinois University Press.
- Egeberg M., 1984: *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Aschehoug/ Tanum-Norli, Oslo.
- Egeberg M.(red.) 1989: *Institusjonspolitikk og forvaltningsutforming. Bidrag til en anvendt statvitenskap*. Tano, Oslo.
- Enderud H.(red.) 1986: *Hvad er organisations-sociologisk metode? Den 3die bølge i metodelæren*, bind 1 og 2. Samfundslitteratur, Narayana Press, Gylling.
- Eriksen E.O., 1985: *Begrepsstrategier i organisasjonsanalysen*. Tidsskrift for samfunnsforskning, bind 26, s.499-523.
- Eriksen E.O., 1989: *Om statens legitimitet og grense*. Manuskript ISV, Univeritetet i Tromsø.



- Etzioni A., 1984: *Moderne organisasjoner*, Tanum-Norli, Oslo.
- Fayol H., 1949/1919: Oversatt versjon: *General and Industrial Management*. Pitman, London.
- Fliegstein N., 1985: The Spread of the Multidivisional Form Among Large Firms, 1919-1979. I *American Sociological Review* (juni) s.377-391.
- Forssell A., 1992: *Moderne Tider i Sparebanken. Organisatorisk Omvandling i ett Institutionellt Perspektiv*. Sedenius og Nerenius forlag, Stockholm.
- French W.L. og  
Bell C.H., 1990(1984): *Organizational Development*. Prentice Hall, Inc., N.J.
- Gellner E., 1964: *Thought and Change*. Weidenfeld & Nicolsen, London.
- Giddens, A., 1979: *Central Problems in Social Theory: Action, Structure, and Contradictions in Social Analysis*. Univ. og California Press, Berkeley.
- Glaser B.G. og  
Strauss A.L., 1967(1974): *The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research*. Aldine, Chicago.
- Gradwitz M., 1983: *Tekstlære*. Akademisk forlag, København.
- Granovetter M., 1985: Economic Action and Social Structure: The problem og Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91, (nov.), s:481-510.
- Greenwood B. og  
Hinings R., 1988: The normative prescription of organizations. I (red.) L.G.Zucker: *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*, Cambridge, MA, Ballinger.
- Gulick L.  
og Urwick L., 1937: *Papers on the Science of Administration*, N.Y. Inst. of Public Adm., Colombia University.
- Habermas J., 1981: *Theorie des kommunikativen Handelns, Handlungsrationality und gesellschaftliche Rationalisierung*. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Hansen T., 1989: *I Nytt inntekssystem*, (red.) F.Kiellberg, Oslo.
- Hennestad B.W. 1987: *Kulturelle perspektiver på organisering. Et grunnlag for kulturbevisst ledelse*. Bedriftsøkonomens Forlag, Oslo.

- Hernes G., 1975: *Makt og avmakt*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Høyrup M., 1988: *I Fra vækst til omstilling*, red. Karl Henrik Bentzon, København.
- Johansen I.J., 1986: *Moderniseringsprogram vs. Fornyelsesprogram*. Storfagsoppgave i Offentlig politikk og adm., ISV, Universitetet i Tromsø.
- Joerges B.C., 1985: The ugly sister: On relationships between the private and the public sectors in Sweden. *Scandinavian Journal of Management Studies*, 2 (2) s:83-103.
- Joerges B.C.  
og Joerges B., 1988: How to control things with words. Organizational talk and organizational control. *Management Communication Quarterly*, Vol.2 No.2, November 1988, s 170-193.
- Kooiman J. og  
Eliassen K.A., 1987: Preface i *Managing Public Organizations*, red. Kooiman og Eliassen, Sage.
- Lindblom C., 1972: The Science of Muddeling Through. I *A Reader in Planning Theory*, red. A.Faludi, Pergamon Press, Oxford.
- Lysgaard S., 1960/1976: *Arbeiderkollektivet*. Universitetsforlaget, Oslo.
- March J.G. og  
Olsen J.P., 1984: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78, s.734-749.
- March J.G. og  
Olsen J.P., 1989: *Rediscovering Institutions, the Organizational Basis of Politics*. The Free Press, New York.
- Martinussen W., 1984: *Sosiologisk analyse*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Mayo E., 1945: *The Social Problems of an Industrial Civilization*. Cambridge, Mass. Harvard University Press.
- Meyer J.W., Boli J.,  
Thomas G., 1987: Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account. I *Institutional Structure*, red. George Thomas et al., s:12-37, Newsbury Park, Sage, California.

- Meyer J.W. og  
Rowan B., 1977: *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. American Journal of Sociology*, 83, s:340-363.
- Meyer J.W.  
og Scott R.W., 1983b: *Organizational Environments: Ritual and Rationality*.  
Beverly Hills, Sage, California.
- Olsen J.P., 1978b: *Politisk organisering*, Universitetsforlaget, Bergen.
- Olsen J.P., 1988: *Statsstyre og institusjonsutforming*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Perrow C., 1986: *Complex Organizations: A Critical Essay*, 3.utg., Random House,  
New York.
- Petersson J., og  
Carlberg I., 1990: *Makten øver tanken: En bok om det svenska massmediesamhället*.  
Carlssons Bokforlag, Stockholm.
- Pfeffer J., 1983: *Organizational Demography*. I L.L.Cummings og B.M.Staw (red.),  
*Research in Organizational Behavior* 5, s:299-357, JAI  
Press, Greenwich.
- Powell W.W. og  
DiMaggio P.J., (red.)  
1991: *The new Institutionalism in Organizational Analysis*. University og  
Chicago Press, Chicago.
- Rapoport A., 1960: *Fight, Games and Debates*.
- Rossvær T., 1987: *Organisasjonsteori i et sosiologisk perspektiv*. Manuskript ISV,  
Universitetet i Tromsø.
- Røvik K.A., 1991: *Fra teori til teknikk. Private organisasjonsutviklingsfirmaer i  
offentlig sektor*. Tano, Oslo.
- Røvik K.A., 1992: *Den "syke" stat. Myter og moter i omstillingsarbeidet*.  
Universitetsforlaget, Oslo.
- Røvik K.A., 1989: *Tre elementer i en nasjonal forvaltningspolitikk: policy, virkemidler  
og organisering. NST 2/1989, s:189-200*.

- Sahlin-Andersson K.,  
1991: *Imitating and Editing Success. Public agencies shifting organizational field.* EFI research paper 6455, Stockholm.
- Sandvin J.T., 1989: Nye betingelser for kommunal adferd - eksempler på fra to utkantkommuner. I *Et nytt inntekstsystem*, red. F.Kjellberg.
- Sartori G., 1962: *Democratic Theory.* Detroit.
- Schein E., 1984: Coming to a New Awareness of Organizational Culture. *Sloan Management Review*, vinter 1984.
- Schein E., 1986: *Organizational Culture and Leadership.* Jossey-Bass, London.
- Scott W.R., 1987: *Organizations: Rational, Natural and Open Systems.* 2 utg. Prentice Hall, N.J.
- Scott W.R., 1987: *The Adolescence og Institutional Theory.* Administrative Science Quarterly, 32, s:493-511.
- Scott W.R., 1987: *Unpacking Institutional Arguments.* Paper til Conference om Institutional Change, Stanford, Cal. 15-16. mai, 1987.
- Scott W.R., 1990: *Institutional Analysis: Variance and Process Theory Approaches.*
- Sellerberg A-M., 1987: *Avstånd och attraktion - om modets vaxlingar.* Carlssons , Stockholm.
- Selznick P., 1957: *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation.* Harper & Row, New York.
- Silvermann D., 1975: *Reading Castaneda. A Prologue to the Social Sciences.* Routledge & Keagen Paul, London.
- Simon H.A., 1976  
(1945): *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization.* 3.utg. The Free Press, New York.
- Sing J., Tucker D.J.,  
House R.J., 1986: *Organizational Legitimacy and the Liability of Newness.* Administrative Science Quarterly, 31 (juni), s:171-193.
- Taylor F.M., 1911: *The Principles of Scientific Management.* Harper, New York.

- Thompson J.D.,1967(1983):*Hur Organisationer Fungerar*. Prisma, Stockholm.
- Tolbert P. og  
Zucker L.G., 1983: Institutional Sources of Change in the formal structure of organizations: The diffusion of civil service reform 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*, 28, 1963.
- Valen H. og  
Aardal B., 1983: *Et valg i perspektiv*, Oslo.
- Wadel C., 1983: *Den samfunnsskapte virkelighet*. Manuskript ISV, Universitetet i Tromsø.
- Weber M., 1976(1922):*Makt og byråkrati. Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Utvalg Egil Fivesdal, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo.
- Weick K., 1979: *The social psychology of organizing*. Random House, New York.
- Wolin S., 1960: *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought*. Little Brown & Co., Boston.
- Wærness M.,1989: *Sentral styring - institusjonell respons. En studie avsvenske forvaltningsmyndigheters reaksjoner på et forsøk med treårsbudsjettering*. LOS-senter rapport 89/8.
- Zucker L.G., 1983: Organizations as institutions. I Bacharach (red.) *Advances in Organizational Theory* (s:1-43), vol.2, Greenwich, Conn. JAI.
- Zucker L.G., 1987: Institutional theories of organizations. *Annual Review of Sociology*, 13, s:443-464. Palo Alto, Cal.: Annual Reviews 1987.
- Zucker L.G., 1988: Where Do Institutional Patterns Come From? Organizations as Actors in Social Systems. L.G.Zucker: *Institutional Pattern and Organizations: Culture and Environment*. Ballinger, Cambridge, MA.
- Østerud Ø.,1978: *Utviklingsteori og historisk endring. En kritisk framstilling av utviklingsteoretiske posisjoner innen samfunnsforskningen*. Gyldendal, Oslo.

Dokumenter, brosjyrer, utredninger (o.a.).

Aschehougs og Gyldendals leksikon, 1988 (1978).

Kunnskapsforlagets fremmedordbok, 1978.

NOU, Sluttrapport til Maktutredningen, 1982 (3).

Odelstingsproposisjon nr.48, 1984/85.

Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund, informasjonsbrosjyre, 1986.

Norske kommuners sentralforbund: Norske kommuner og fylkeskommuner i 1987, Fakta og fremtidsperspektiv.

Rådmannens innstilling til vedtak, Lurøy kommune, nr.205/87, nr.247/87

Først til fremtiden, scandinavian management concept - Reklamebrosjyre for konsulentfirma.

Avisutklipp er hentet fra følgende aviser (i teksten står det tidspunkt)

LUKI - Lurøy kommunale informasjonsavis i perioden 1987-1988.

Steinkjærringa - Kommunal informasjonsavis, mai 1988 og oktober 1988.

Dagbladet, Oslo.

Kommunal Rapport.

Nationen.

Nordlandsposten.

Næring i Nord.

Harstad Tidende.

Helgelands blad.

Rana blad.