



UiT Norges arktiske universitet

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

## **Fra plan til praktisk handling**

*En studie av kommunal planlegging som kunnskapsoverføring*

Julia Johnsen

Masteroppgave i strategisk ledelse og økonomi – STV 3910 – Vår 2021



# Forord

Denne oppgaven markerer slutten på to svært lærerike år. Studiet har gitt meg verdifull læring, ikke bare om emner innenfor strategisk ledelse og økonomi, men også om meg selv og egne evner og kapasitet. Selv om det har vært svært krevende til tider, spesielt det å skrive masteroppgaven på halve tiden samtidig som jeg begynte i ny jobb, har det til syvende og sist vært verd det, og litt til.

Det er mye takket være min dyktige veileder, førsteamanuensis Ådne Danielsen, at oppgaven nå er ferdig. Tusen takk for god hjelp med konstruktive tilbakemeldinger og faglig kunnskap.

Takk til informantene i casekommunen, dere har vært viktige og inspirerende.

En helt spesiell takk til mine nærmeste for at dere har heiet på meg og vært standhaftig i deres tro på meg, det har betydd mer enn ord kan beskrive.

Tromsø, mai 2021

Julia Johnsen

## Sammendrag

Oppgaven studerer planers effekt på ledernes atferd i organisasjonen, med utgangspunkt i en kommunes implementering av kommuneplanens samfunnsdel. Alle formelle organisasjoner har et varierende antall planer som på ulik måte sier noe om hvilken retning organisasjonen skal gå i, hvordan arbeidet skal innrettes etter retningen og hvilke virkemidler som tas i bruk. Offentlige organisasjoner, særlig kommuner, er underlagt et omfattende plansystem, både etter lov, forskrift, statlige krav og øvrige forventninger i samfunnet. Med en forventning om at disse planene får styrende virkning på avgjørende aktiviteter i organisasjonen, legges det til grunn av det er mulig å planlegge atferd. Jeg har i denne oppgaven studert hvordan en kommune forsøker å implementere kommuneplanens samfunnsdel ved hjelp av mer detaljerte virksomhetsplaner. Kommuneplanens samfunnsdel anses som det viktigste strategiske dokumentet i en kommune og hvorvidt planen har fått styrende virkning på avgjørende aktiviteter i organisasjonen er det derfor av stor interesse å finne ut av. Ved hjelp av rasjonell og ny-institusjonell teori har jeg forsøkt å forstå motivasjonen bak hvordan kommuneplanens samfunnsdel forsøkes implementert og hvordan den er tatt imot i organisasjonen. Ved å bruke oversettelsesteori som operasjonelt verktøy i analysen har jeg fått en dypere forståelse av hvilken betydning kommuneplanens samfunnsdel har for aktivitetene i de lokale virksomhetene slik disse forsøkes utformet gjennom virksomhetsplaner. Funnene viser at selv om det i plansystemet fremstår som at kommuneplanens samfunnsdel har styrende virkning på avgjørende aktiviteter, så har viktige aspekter ved planen falt ut i implementeringsarbeidet, når planen skal «oversettes» til mer operative mål i en virksomhetsplan. Oversettelsesteorien bidrar til å forklare hva som har skjedd.

# Innholdsfortegnelse

Forord .....	3
Sammendrag .....	4
1 Innledning.....	3
1.1 Tema og bakgrunn .....	3
1.2 Formål og problemstilling .....	3
1.3 Avgrensning.....	5
1.4 Oppgavens oppbygging .....	5
2 Kontekst og konsept .....	5
2.1 Kommuneorganisasjonen .....	6
2.2 Kommunal planlegging og strategi.....	7
2.2.1 Nasjonale forventninger fra regjering til kommunal planlegging .....	9
2.2.2 Lokal kommunal planlegging og strategi.....	9
2.3 Virksomhetsplaner .....	11
2.3.1 Virksomhetsplaner i casekommunen .....	12
3 Teoretisk grunnlag.....	14
3.1 Innledning .....	14
3.2 Det rasjonelle perspektivet .....	15
3.3 Det ny-institusjonelle perspektivet .....	17
3.4 Oversettelsesteori.....	18
3.4.1 Oversettelsesregler .....	19
4 Metode.....	22
4.1 Datagrunnlag .....	22
4.1.1 Utvalget .....	23
4.1.2 Intervju .....	23
4.1.3 Dokumentundersøkelser .....	24
4.1.4 Observasjon .....	25
4.2 Pålitelighet og gyldighet.....	25

5	Presentasjon av empiri og analyse .....	28
5.1	Innledning.....	28
5.2	Kommuneplanens samfunnsdel.....	28
5.2.1	Handlingsprogrammet.....	31
5.3	KPS til virksomhetsplaner i det rasjonelle perspektivet.....	32
5.4	KPS til virksomhetsplaner i det ny-institusjonelle perspektivet.....	35
5.5	KPS til virksomhetsplaner i oversettelsesteoretisk perspektiv .....	38
6	Avslutning .....	44
7	Referanser.....	46
	Vedlegg .....	48
	Vedlegg 1 - Intervjuguide .....	48

# 1 Innledning

## 1.1 Tema og bakgrunn

Tema for denne oppgaven er kunnskapsoverføring innad i én organisasjon. I denne oppgaven ser jeg på hvordan planlegging anvendes som et verktøy for å styre atferd og resultater i en utvalgt kommune. Planlegging er en del av hverdagen i de fleste formelle organisasjoner og ses på som en nødvendig og formålstjenlig aktivitet. Det jeg ønsker å finne mer ut av er hvordan planlegging fungerer i praksis, da særlig med tanke på hvordan planer følges opp og setter avtrykk i organisasjonen. Kommunene i Norge er underlagt et omfattende plansystem og planlegging kan ses på som en form for kunnskapsoverføring, eller i hvert fall forsøk på å overføre kunnskap fra plan til praktisk handling.

I 2015 gjennomførte Asplan Viak et FoU-prosjekt på oppdrag fra KS om «effektivisering av kommunal planlegging», som besto av to delprosjekt: «Kommunal planlegging – et statsoppdrag eller verktøy for lokalsamfunnsutvikling» og «Blir kommunale planer gjennomført». I sluttrapporten pekes det flere ganger på at kommuneplanens samfunnsdel (heretter omtalt som KPS) må tillegges mer vekt som styringsverktøy. KPS er en del av den lovpålagte kommuneplanen, jamfør Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) kapittel 11. KPS skal *«..ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon..»* og *«..være grunnlag for sektorens planer og virksomhet i kommunen. Den skal gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet.»* (plan- og bygningsloven §11-2). KS og Asplan Viak utarbeidet så 10 råd basert på FoU-prosjektet, hvor et av rådene poengterer nettopp koblingen mellom plan og handling: *«Kommunen må selv sørge for at det er en tydelig kobling mellom kommuneplanens samfunnsdel og handlingsdel med økonomiplan. Kommunens tjenesteområder må selv svare ut og synliggjøre hvordan satsingsområder og mål i samfunnsdelen som angår tjenesteområdet følges opp».*

## 1.2 Formål og problemstilling

Jeg har selv jobbet i kommunal sektor i over 10 år. Mitt personlige inntrykk av kommunal planlegging er at planer raskt mister eller endrer sin betydning når de skal konkretiseres til tiltak og handlinger og en mister koblingen mellom plan og handling. Jeg har opplevd tilfeller

hvor det utarbeides plan for utarbeidelse av plan, plan for implementering av plan, plan for oppfølging av og rapportering på planen, i tillegg til selve planen, men uten at jeg har observert endringer i handling og aktivitet i tråd med planen. Jeg har stadig undret meg over hvorfor det skjer, fordi inntrykket mitt er også at det er mange som slutter opp om og engasjerer seg i utarbeidelse av planer og også har en genuin tro på at planlegging gir en ønsket effekt i organisasjonen. Asplan Viak peker i sin rapport på flere utfordringer knyttet til nettopp gjennomføring av planer, og gir også noen mulige svar på disse utfordringene. De fleste av disse svarene knytter seg til utarbeidelse av planene og hvordan plansystemet som helhet bør konstrueres. Likevel tror jeg ikke det gir alle svar, for hva skjer med planene når de skal tas i bruk, i det praktiske og den daglige driften, av lederne i en kommune? Er det mulig å planlegge atferd og praksis hos ledere?

En større kommune i Norge vedtok nylig ny samfunnsdel til kommuneplanen, gjeldende 12 år, utarbeidet basert på prinsipper og råd fra Asplan Viak og KS. I planen er det utarbeidet en skjematisk fremstilling som tydeliggjør hvordan strategien skal implementeres og konkretiseres i tiltak gjennom handlingsprogram til virksomhetsplaner. Virksomhetsplan som verktøy i plansystemet er nytt for kommunen og skal tas i bruk i 2021, hvor følgende definisjon er lagt til grunn: «*Virksomhetsplanen er et administrativt verktøy som skal sikre sammenheng mellom organisasjonens mål, tiltak og resultater, samt oppfølging av politiske vedtak, lover og forskrifter*». Dette viser at virksomhetsplanene blir verktøyet kommunen skal bruke for å sikre koblingen mellom plan og handling, og vil være særlig relevant i denne oppgaven.

Med bakgrunn i dette har jeg lagt følgende problemstilling til grunn for denne oppgaven:

*Hvordan kommer kommuneplanens samfunnsdel til uttrykk i lokale virksomhetsplaner?*

Jeg vil se nærmere på KPS' betydning for utarbeidelsen av virksomhetsplanene, hvilke prosesser som finner sted når virksomhetsplanene tar form og hvorvidt virksomhetsplanene som utarbeides er egnet til å nå målene satt i kommuneplanenes samfunnsdel.

Virksomhetsplanene blir verktøyet som til slutt skal sy sammen all overordnet planlegging og styring til konkrete tiltak og sikre gjennomføring i de enkelte sektorene. For å lykkes med både gjennomføring og måloppnåelse må både virksomhetsplan som verktøy i seg selv gjøres anvendbart, og langsiktige, strategiske overordnede mål og føringer må konkretiseres og utformes i konkrete og praktiske tiltak som gjør den enkelte virksomhet i organisasjonen i



stand til å jobbe i valgt retning. For at hele organisasjonen skal klare å jobbe i samme retning, mot samme mål, innebærer det blant annet en tilnærmet lik forståelse av og tilnærming til de strategiske målene, formålet med virksomhetsplan som verktøy og hva de innebærer i praksis blant de 20-talls lederne som skal utarbeide hver sine virksomhetsplaner.

### **1.3 Avgrensning**

Oppgaven er avgrenset til å omhandle innføringen av KPS og hvordan den materialiseres til virksomhetsplaner. Måloppnåelse på KPS, og dermed hvorvidt innføringen av den har lyktes, er ikke en del av denne oppgaven. Årsakene til det er blant annet oppgavens omfang, som gjør at oppgaven får noen begrensninger. Samtidig som at måloppnåelse på KPS ikke vil være mulig å vurdere før om flere år, da målene er langsiktige mål i et 12-årsperspektiv. Videre er fokuset i denne oppgaven på den administrative håndteringen av KPS i kommuneorganisasjonen. Den politiske ledelsen i en kommune er ikke nødvendigvis involvert i dette arbeidet, avhengig av politisk styringsmodell. For denne oppgaven er ikke politisk styre omtalt, da de ikke deltar i denne delen av prosessen knyttet til KPS.

### **1.4 Oppgavens oppbygging**

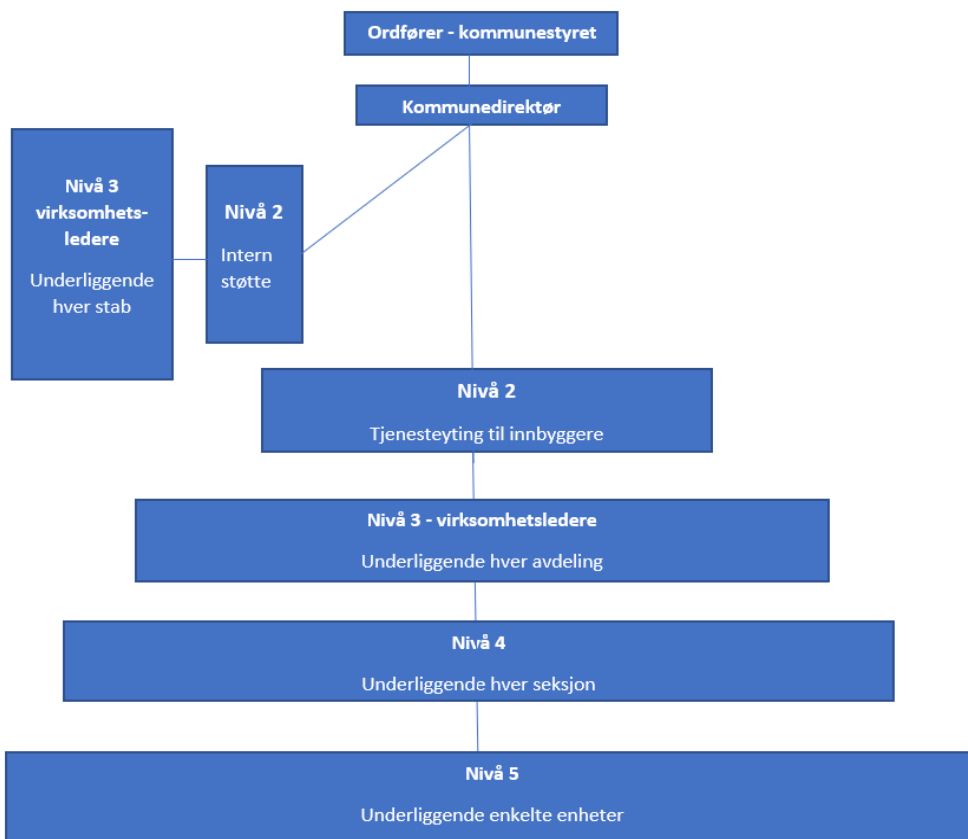
Jeg har i første del introdusert tema og problemstilling for oppgaven. I andre del vil jeg beskrive konteksten for ideen som er en kommuneorganisasjon og videre vil jeg beskrive konseptet KPS og hvilke rammer den har. I del tre redegjøres det for teori og forventninger om funn med utgangspunkt i tre perspektiv – det rasjonelle og det ny-institusjonelle perspektivet og oversettelsesteorien. Del fire er et metodekapittel, hvor jeg går gjennom hvordan studien er gjennomført og hvilke metoder som er brukt. Del fem består av en gjennomgang av empiri i lys av teorien – presentasjon av funn og analyse. Avslutningsvis vil jeg forsøke å trekke noen konklusjoner rundt problemstillingen, samt komme med forslag til videre forskning. Helt til slutt vil jeg kort si noe om hvorvidt mine funn kan generaliseres.

## **2 Kontekst og konsept**

I dette kapitlet beskriver jeg casekommunens organisering, som er konteksten KPS skal materialiseres i. Videre beskriver jeg KPS som konsept og hvilke rammer den utarbeides i og på grunnlag av – herunder krav til kommunal planlegging, samt utarbeidelsen av KPS i casekommunen. Avslutningsvis beskriver jeg virksomhetsplaner som verktøy, både generelt og i casekommunen.

## 2.1 Kommuneorganisasjonen

Kommunen er blant de 20 største kommunene i Norge og er blant de største arbeidsgiverne i regionen. Samtlige innbyggere, i tillegg til tilreisende er direkte og/eller indirekte tjenestemottakere i organisasjonen. Kommuner er både tjenesteprodusenter, myndighetshåndhevere, samfunnsutviklere og organisator av lokalt folkestyre. Vi mottar alle tjenester fra kommunene i løpet av livet, i form av asfalterte veier som er strødd og brøytet, tilgang på døgnbemannet legevakt, vi tilkaller brannvesenet ved brann, det er rent vann i springen, og de som har behov får hjelp i hjemmet, sykehjemsplass, barn i barnehage og skole, mv. Kommuneorganisasjonen i denne casen består av to organisatoriske strukturer: tjenesteytende til innbyggerne og interne støttedfunksjoner som ikke yter direkte tjenester til befolkningen.



Figur 1 Forenklet organisasjonskart

Nivå 2 består av ledere med strategisk, med overordnet fag-, budsjett- og arbeidsgiveransvar. Nivå 3 – hvor virksomhetsplanene utarbeides, er et strategisk-operativt nivå, hvor lederne har

fag-, budsjett- og arbeidsgiveransvar. Tjenesteproduksjon foregår på nivå 4 og 5, hvor nivå 4 har fag-, budsjett- og arbeidsgiveransvar mens nivå 5 har ansvar daglig drift.

## 2.2 Kommunal planlegging og strategi

Kommunens tjenesteproduksjon og ansvarsområder er omfattende og endrer seg i takt med samfunnet og den demografiske utviklingen. Dette gjør at kommuner er helt avhengig av langsiktig, strategisk planlegging, i tillegg til mer kortsiktige handlingsplanleggingen. Fordi kommunenes ansvarsområder er så vidt omfattende som det er, er det også variasjon i hvilke planer som utarbeides. Det er likevel én plan som fremheves som en form for «masterplan», som skal danne grunnlaget for alle andre planer: KPS, hjemlet i plan- og bygningsloven. Fordi oppgaven omhandler KPS, er også krav til planproduksjon og -system etter plan- og bygningsloven relevant å redegjøre for.

Kapittel 10 i plan- og bygningsloven omhandler kommunal planlegging, og kravene her kan settes opp i et hierarki:

**Planprogram (plan- og bygningsloven § 4-1):** når kommunen varsler oppstart utarbeidelse av kommuneplan skal det utarbeides et planprogram som grunnlag for arbeidet. Her skal det redegjøres for formål, prosess, medvirkning, vurdering av alternativer og behov for utredninger.

**Kommunal planstrategi (plan- og bygningsloven § 10-1):** minst en gang i hver valgperiode på fire år, skal det utarbeides og vedtas en planstrategi av kommunestyret. Det er ingen absolutte krav i lovteksten til innhold i strategien, men den *bør* omfatte diskusjon om strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling. Dette er ikke en egen plan, men en tydeliggjøring av hvilke planer kommunestyret mener skal utarbeides eller videreføres i perioden, i tillegg skal det vurderes om kommuneplanen skal revideres.

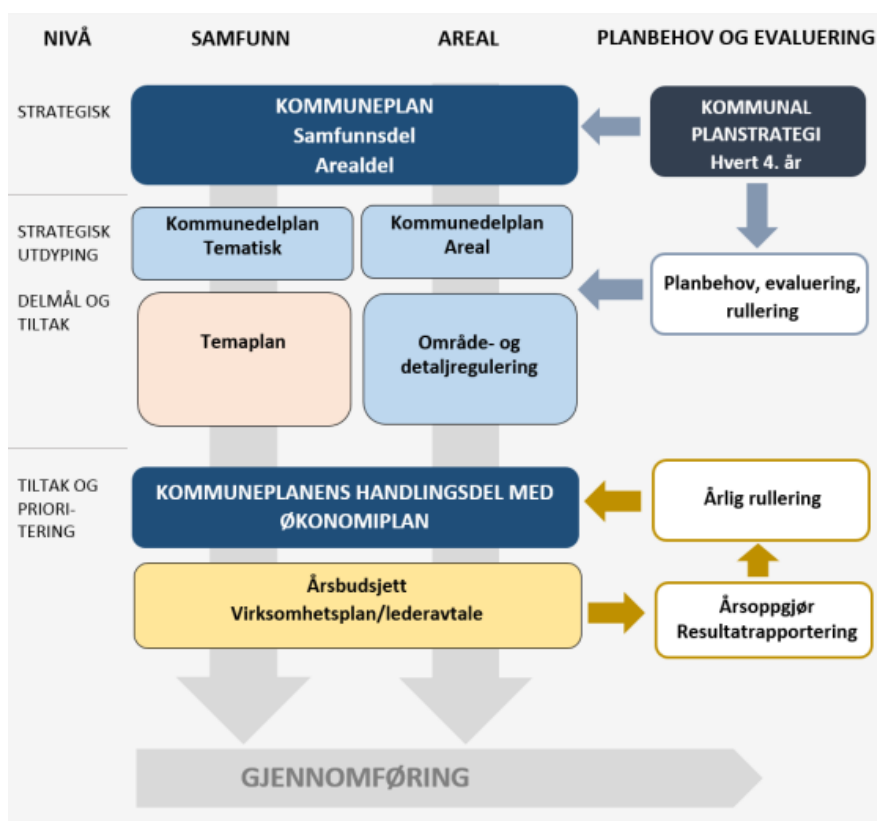
**Kommuneplanen (plan- og bygningsloven § 11-1):** det skal utarbeides kommuneplan med en samfunnsdel med handlingsdel og arealdel – økonomiplanen som utarbeides etter kommuneloven kan være en del av eller utgjøre handlingsdelen i samfunnsdelen. Kommuneplanen utgjør kommunens strategiske, langsiktige plan og skal ta utgangspunkt i planstrategien. Kommunene avgjør selv om de skal ha delplaner og hvilke for utvalgte områder eller temaer som konkretiserer kommuneplanen. I følge Asplan Viak har noen

kommuner mange delplaner, mens andre bruker kommunedelplaner som verktøy i mindre grad.

**Kommuneplanens samfunnsdel (plan- og bygningsloven § 11-2):** plan- og bygningsloven stiller krav til kommunene om at samfunnsdelen skal ta stilling til utfordringer, mål og strategier for kommunen både som samfunn og som organisasjon. Den skal være grunnlag for planer og virksomhet og gi retningslinjer for hvordan mål og strategier skal gjennomføres i kommunen og skal legges til grunn for kommunens egen virksomhet.

I tillegg til plan- og bygningsloven er det andre lover som pålegger kommuner å utarbeide planer som kan legges til kommuneplanen som temaplan – eksempel på en slik plan er overordnet beredskapsplan som følger av Lov om kommunal beredskapsplikt, og andre planer er krav fra staten for å få statlige tilskudd, som for eksempel trafikksikringsplan som utløser statlig tilskudd til trafikksikringstiltak.

Asplan Viak AS har en forklarende figur på kommunenes plansystem i sin rapport, som viser sammenhengen mellom de ulike planene og på hvilke nivå de ligger:



Figur 2 Det kommunale plansystemet. Kilde: Asplan Viak AS

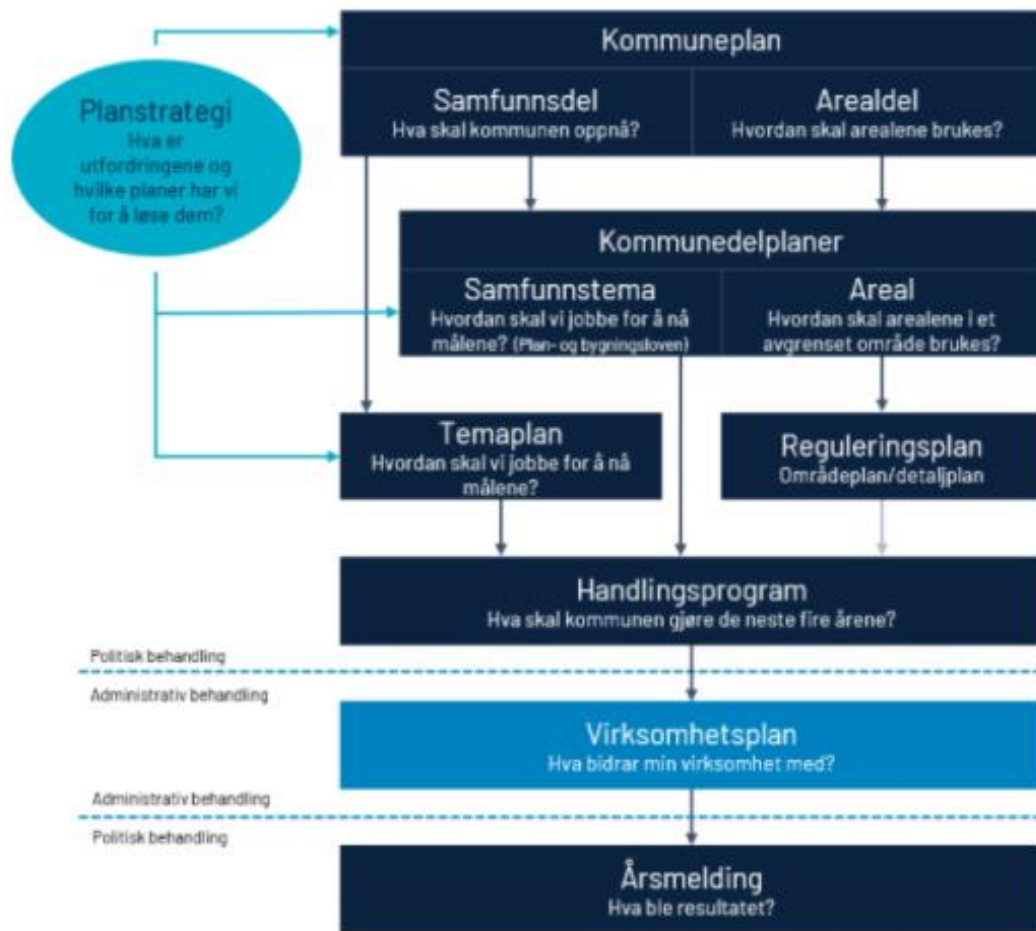
## **2.2.1 Nasjonale forventninger fra regjering til kommunal planlegging**

Hvert fjerde år legger regjeringen frem forventninger til kommunal og regional planlegging for å fremme bærekraftig utvikling, som følge av krav i plan- og bygningsloven § 6-1. Mai 2019 kom «nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023» fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Her vektlegges fire store utfordringer: å skape et bærekraftig velferdssamfunn, et økologisk bærekraftig samfunn, sosialt bærekraftig samfunn, et trygt samfunn for alle. For å møte disse utfordringene har regjeringen bestemt at FNs 17 bærekraftsmål skal legges til grunn, og forventer at disse legges til grunn for kommunenes samfunns- og arealplanlegging.

## **2.2.2 Lokal kommunal planlegging og strategi**

Kommunen varslet oppstart av nytt planprogram og revisjon av KPS nesten ett år før vedtak. Ifølge saksfremlegget til politisk behandling var bakgrunnen for revisjon å justere kurs og prioriteringer, i samsvar med gjeldende kommuneplan. I senere vedtak av planprogram var hovedmålet med den videre planprosessen at KPS skulle være et retningsgivende og tydelig styringsverktøy for politisk og administrativ ledelse.

Kommunestyret vedtok ny samfunnsdel med arealstrategi hvor hovedmål i samfunnsdelen er «et bærekraftig [kommune]», med tre samfunns mål og ett organisasjonsrettet mål: et sosialt bærekraftig [kommune], et klima- og miljømessig bærekraftig [kommune], et økonomisk bærekraftig [kommune] og en robust organisasjon. Til grunn for planleggingen ligger FNs 17 bærekraftsmål, i tråd med regjeringens forventninger, hvor de ulike målene er koblet til henholdsvis sosial, økonomisk og klima- og miljømessig bærekraft. Plansystemet, som viser sammenheng mellom plannivåene ble beskrevet med en figur:



Figur 3 Kommunens plansystem og kobling mellom plannivåene i [kommune] kommune

Figuren beskriver, i tillegg til sammenhengen mellom plannivåene, hvordan overordnede strategiske mål skal følge plansystemet ned til virksomhetsplaner – hvor det skal beskrives konkrete handlinger.

KPS er et resultat av omfattende medvirkning, både fra interne og eksterne ressurser. Det er under utarbeidelsen avholdt flere arbeidsverksteder rettet mot ansatte i organisasjonen, i tillegg til arbeidsverksted med studentutvalg, organisasjoner som arbeider med vanskeligstilte, næringslivet og frivillige lag og foreninger. Senere har planutkastet vært utgangspunkt for arbeidsverksted med bydelsrådene og ungdomsrådet. I tillegg er det gitt orienteringer til råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne, eldrerådet og integreringsutvalget. Totalt er det i avholdt mer enn 70 arbeidsverksteder, møter og presentasjoner. For perioden planen lå ute på såkalt offentlig ettersyn kom det inn 28

skriftlige innspill. Den nye samfunnsdelen er dermed en plan for og av innbyggerne i kommunen.

## 2.3 Virksomhetsplaner

Det synes å være vanskelig å finne en omforent og avgrenset definisjon på hva en virksomhetsplan er og hvilket formål den har, men virksomhetsplaner har en historikk i offentlig sektor som verktøy i effektiv virksomhetsstyring. På 1980-tallet ble målstyring for alvor en del av den politiske styringen i offentlig sektor (Christensen, 1991). Med fornyelsesprogrammet «Den nye staten» ble det større fokus på effektivisering av ressursbruk i statsforvaltning med vekt på mål og resultater som styringskriterier. Fornyelsesprogrammet påla i 1990 alle statlige organisasjoner å innføre virksomhetsplanlegging og utarbeide virksomhetsplaner - en årlig plan som viser hvilke resultater organisasjonen har som målsetting å oppnå og hvordan den prioriterer ressursbruken. Det ble utarbeidet en veileder i virksomhetsplanlegging fra Direktoratet for forvaltningsutvikling som beskrev blant annet virksomhetsplaner nærmere<sup>1</sup>. Her beskrives virksomhetsplanen som et internt styringsverktøy for å nå langsiktige mål. Det ble foreslått formelle krav om at den inneholder resultatmål, ressursfordeling, virkemidler og tiltak og ansvarsfordeling. Virksomhetsplanen skulle være verktøyet som sørget for sammenheng mellom krav fra overordnet nivå og oppgaveløsning i organisasjonen og skulle være egnet til å vurdere om organisasjonenes oppfatning og forståelse av forventninger og mål samsvarte med de forventningene politisk ledelse hadde til de ulike organisasjonene. Virksomhetsplanlegging, eller systematisk mål- og resultatstyring er teoretisk forankret i rasjonell organisasjonsteori, mens det praktiske verktøyet i dette kan synes å være inspirert av *Management by Objectives*, som baserte seg på at offentlige organisasjoner måtte la seg inspirere av privat sektor og dens mål- og resultatstyring (Christensen, 1991).

Effektiv virksomhetsstyring krever kobling mellom strategi og drift, ved at mål og usikkerhet følges opp på en hensiktsmessig måte. For å få dette til benyttes verktøy og strukturer for å følge opp og håndtere aktiviteten og eventuell risiko effektivt og integrert i alle ledd i organisasjonen (Hagness, Vatne, & Nordheim, 2014). Videre krever virksomhetsstyring innsikt i og kunnskap om verdisystemer, verdiskapningslogikk og må ta i betraktning hvilke

---

<sup>1</sup> Veiledning i virksomhetsplanlegging, Statskonsult, Direktoratet for forvaltningsutvikling

ressurser en har tilgjengelig (Gjønnes & Tangenes, 2014). Virksomhetsplaner som styringsverktøy er særlig lik styringsverktøyet balansert målstyring, og kan nok sees på som to sider av samme sak. Balansert målstyring handler om at styringsverktøy ikke kan baseres på finansielle mål alene, men må suppleres med målinger på ikke-finansielle aktiviteter og prestasjoner. Grunntanken her er at ansatte tilpasser sin atferd til målene og målene må derfor utformes slik at de driver ansatte mot overordnede visjoner (Kaplan & Norton, 1992). En viktig faktor i målingen av ikke-finansielle prestasjoner er å sikre årsakssammenhengen, slik at handlinger og resultat faktisk henger sammen og en ikke ender opp med å måle for mye og/eller prestasjoner som ikke har betydning for resultatet – i dette tilfellet overordnede mål i strategien (Gjønnes & Tangenes, 2014).

### **2.3.1 Virksomhetsplaner i casekommunen**

Selv om virksomhetsplaner er nytt i forbindelse med implementering av KPS, er det ikke et nytt begrep i kommuneorganisasjonen i caset. Blant annet ble det vedtatt få år før ny samfunnsdel ble vedtatt, i forbindelse med gjennomgang av plan- og styringssystemet, at et tiltak i forbedringsarbeidet var å *«bruke virksomhetsplaner på [nivå 2] for å bli mer målrettet i arbeidet»*. Dette tiltaket er ikke ytterligere beskrevet og det fremkommer derfor ikke hvilke krav som ble stilt til virksomhetsplanene. I de offentlige dokumentene fremkommer det ikke at dette tiltaket ble fulgt opp siden. Det finnes likevel flere virksomhetsplaner i organisasjonen, på tjenesteutøvende nivå, nivå 4. En virksomhetsplan fra de senere år oppgir at *«virksomhetsplanen skal gi et helhetlig bilde av [enheten] som organisasjon og være styrende for enheten. Den er utarbeidet på bakgrunn av enhetens visjon og målsetting, nasjonale og kommunale retningslinjer og skal gjenspeile enhetens fokus og satsingsområder»*. Denne beskrivelsen samsvarer i stor grad med definisjon som nå blir brukt på virksomhetsplaner i forbindelse med implementering av KPS: *«Virksomhetsplanen er et administrativt verktøy som skal sikre sammenheng mellom organisasjonens mål, tiltak og resultater, samt oppfølging av politiske vedtak, lover og forskrifter»*.

Felles for både lokale definisjoner på virksomhetsplaner og definisjonen fra innføringen i statlige organisasjoner i 1990 er effektiv mål- og resultatorientert virksomhetsstyring, med en sammenheng mellom virksomhetens mål og tiltak og overordnede, langsiktige mål – enten de kommer fra regjering, storting eller KPS. Både i 1990 og i dag ble virksomhetsplaner sett på som verktøyet som skulle sikre kobling mellom overordnet plan og handling. Inspirasjon fra



*Management by Objectives* er fortsatt mulig å kjenne igjen, hvor en forsøker å «klargjøre sine mål og relatere dem til de resultater man oppnådde» (Christensen, 1991, s.11).

### 3 Teoretisk grunnlag

Jeg har så langt redegjort for arbeidet i denne oppgaven slik det fremstår empirisk. I dette kapitlet vil jeg gå inn på hvordan jeg kan forstå og belyse tema og problemstilling for denne oppgaven. Utgangspunktet er forestillingen jeg innledet oppgaven med, som omhandler en personlig observert avstand mellom troen på planlegging og hvordan planer ser ut til å fungere i praksis. Planer anses som rasjonelle og instrumentelle verktøy, som er helt nødvendig for at større organisasjoner skal kunne innrette arbeidet forutsigbart og i tråd med vedtatte mål. Fordi virksomhetsplanlegging på sett og vis kan sies har sin teoretiske forankring i rasjonell organisasjonsteori, er det naturlig å belyse temaet og problemstillingen i et rasjonelt perspektiv. Det ny-institusjonelle perspektivet har et annet blikk på planlegging og planer og vil kunne gi meg en annen forståelsesramme. Her plasseres organisasjoner i større grad inn i en kontekst med omgivelsene og for offentlige organisasjoners samfunnsoppdrag er omgivelsene særlig relevant. Disse perspektivene anser jeg som særlig relevante. De kan bidra til å forklare hvordan arbeid med planlegging kan spille seg ut, men for å bedre forstå hva som faktisk skjer når planer skal settes ut i livet, velger jeg å benytte den såkalte oversettelsesteorien som et mer operativt verktøy. Slik vil jeg i analysen kunne bruke to overordnede teoretiske perspektiver og ett operativt verktøy for å legge til rette for ulike innfallsvinkler og forståelser i en bredere analyse i siste del av oppgaven. I det teoretiske grunnlaget er tema og problemstilling satt i en kontekst hvor planlegging forstås som en «organisasjonsoppskrift», en oppskrift på hvordan organisere, lede og styre organisasjoner (Røvik, 2012). Innledningsvis redegjør jeg for hva organisasjonsoppskrifter er og hvorfor de som fenomen har blitt så populære. Videre går jeg nærmere inn på det rasjonelle og det ny-institusjonelle perspektivet, før jeg beskriver oversettelsesteorien som verktøy.

#### 3.1 Innledning

Én av teoriene bak hvorfor organisasjonsoppskrifter har blitt så omfattende og fremvoksende er utviklingen av en felles identitet som organisasjon (Røvik, 2012). Selv om det er åpenbare forskjeller mellom organisasjoner, både mellom private og offentlige organisasjoner så vel som mellom private og mellom offentlige er det likevel pekt på noen fellestrekk: de er alle rasjonelle systemer. Organisasjoner jobber mot uttalte mål, med hjelp av samme innsatsfaktorer – ansatte og teknologi, det er et klart skille mellom omgivelser og organisasjonen og det rasjonelle systemet formes av ledelsen i en hierarkisk struktur (Røvik, 2012). Basert på teorien om at formelle organisasjoner i stor grad har like formaspekter, har

en rekke aktører, særlig sett i konsulentbransjen, identifisert ulike «suksessoppskrifter» og «beste praksiser» i ulike organisasjoner og hevdet at dette er organisasjonsoppskrifter som kan overføres til andre organisasjoner med forventning om samme resultat. Denne overføringen kan sees på som en kunnskapsoverføring, hvor gode resultater, praksiser og ideer overføres fra ett sted, for så å gjenskape det samme et annet sted – med den overførte kunnskapen. Teorien retter seg i all hovedsak mot organisasjonsoppskrifter som er skapt og utviklet *utenfor* organisasjonen, men denne oppgaven retter seg mot KPS som er skapt og utviklet *i* organisasjonen, som en plan på hvordan en «ideell» kommuneorganisasjon skal oppføre seg. Ved innføring og implementering av KPS forsøker organisasjonen å gjenskape kunnskapen som ligger i selve planen, i de mange ulike virksomhetene i kommuneorganisasjonen. Kunnskapsoverføringen skjer derfor fra et overordnet nivå i organisasjonen og ned til lokale steder i organisasjonen.

Lenge var det stor interesse rundt hvorfor enkelte organisasjonsoppskrifter blir så populære, hvor studiene i stor grad fokuserte på en organisasjonsoppskrifts reise frem til en organisasjon besluttet å ta den i bruk – å adoptere den. Vi vet likevel at det ikke er så enkelt som å vedta en ny praksis også forvente at den er adoptert – tilpasset organisasjonen, nedfelt i styrende dokumenter og påvirker aktuelle aktiviteter i organisasjonen. Organisasjonsoppskrifter må, ifølge Røvik (1998) først og fremst sees på som ideer, ikke oppskrifter. En oppskrift er gjerne absolutt, mens en ide er fleksibel, tøyelig og kan tolkes og tilpasses organisasjoner, nettopp for at de skal kunne adopteres. Siden det ikke er så enkelt å bare beslutte eller vedta en ny praksis, er det også interessant og høyst relevant å se på hva som skjer i fasen etter beslutningen er tatt og til en faktisk kan se at organisasjonsideen er tatt i bruk i praksis – innføringsfasen.

### **3.2 Det rasjonelle perspektivet**

Dette perspektivet kan historisk sett spores tilbake til organisasjonsteoriens begynnelse og har vært sentral i hvordan man betrakter organisasjoner. Sentrale skoleretninger er her Scientific Management (Fredric Taylor) og Webers byråkratimodell (Max Weber 1924/1947, samt klassisk administrasjonsteori (Fayol 1916/50) og det som kalles den konstruktive statsvitenskap (Egeberg 1984). Det rasjonelle perspektivet tar utgangspunkt i organisasjoner som redskap for effektiv produksjon av vedtak, varer, tiltak og tjenester og organisasjonens legitimitet baseres på evnen til å være effektiv (Røvik, 1998). Organisasjonsstrukturen er det viktigste redskapet for effektivitet, med planmessig utforming som er mulig å justere

kontinuerlig ut ifra organisasjonens mål. Ansatte er rasjonelle og evner å avdekke og definere problemer – forstått som avstand mellom virkelighet og ønsket praksis eller tilstand. Organisasjonsideer eller -oppskrifter oppfattes som egnede verktøy til å løse avdekkede problemer (Christensen, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2009).

I utgangspunktet tenker man at organisasjonene har den nødvendige oversikten og innsikten i de mulige alternativene for å løse problemet, både som tiltak og konsekvensene av de. Målene fremstår tydelige og relativt avgrensede, hvor man på rasjonelt vis velger de problemløsende tiltak som gir størst måloppnåelse. Her er også ledelse en sentral brikke, i å styre prosessene i organisasjonen (Christensen, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2009). Samtidig er store, kanskje særlig offentlige organisasjoner som kommuner, langt mer kompleks enn som så, hvor det ikke blir like enkelt å legge en klar rasjonell og formålstjenlig retning til grunn. Samlet sett er en kommune basert på en rekke ulike målsetninger, som kan være motstridende, uklare og tuftes på politikk og ideologi, forventninger fra innbyggere, økonomi, m.m. Med en slik sammensetning av mål kan helheten utgjøre en begrenset rasjonalitet, hvor løsningene ikke nødvendigvis er optimale, men tilfredsstillende, samtidig som ledelsen ikke har samme sentrale rolle i prosessene. Deres mulighet til å styre prosessene vil være begrenset involvering og la andre representere seg der hvor de ikke har kapasitet å involvere seg direkte selv (Christensen, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2009). Rasjonell planlegging fremhever strategiske planer, med mål og måleindikatorer for evaluering av implementering, også som verktøy for den lokale politiske ledelsen i offentlige organisasjoner som kommuner. Strategiske planer i politiske styrte organisasjoner oppfattes å gi politisk ledelse muligheten til effektiv styring av tjenesteproduksjon og ressursbruk og samtidig gi administrasjonen vide fullmakter innenfor rammen av politiske beslutninger (Kleven, et al., 2008). Man kan her si at planlegging er et helt sentralt trekk ved en formell organisasjon der poenget er at innholdet i planene anses som strenge nødvendigheter for at organisasjonen skal kunne nå sine mål.

I lys av det rasjonelle perspektivet vil innføring av ideer sees på som en rask tilkøpling, hvor innføringen bærer preg av planer styrt av ledelsen, med klare tidsfrister, med systemer som gjør det mulig å rapportere og etterprøve det som forsøkes implementert (Røvik, 1998). Rask tilkøpling er en særlig instrumentell tilnærming, hvor organisasjonsideene presenteres som ferdige verktøy og ikke nødvendigvis en ide – men nettopp en oppskrift. I typiske organisasjonsideer som målstyring og kvalitetsledelse er dette fremtredende, det fremstilles som verktøy med lite eller ingen behov for intern tilpasning med en form for lovnad om positive resultater. Organisasjonsideene kan enkelt og raskt tas i bruk, og avsluttes eller byttes

ut med noe annet etter hva man anser er behovet og omtales som det optimistiske scenarioet (Røvik, 1998).

Mine forventninger til funn basert på dette perspektivet vil være at innføring og implementering av KPS bærer preg av korte, tydelige tidsfrister, med klare forventninger om fremgangsmåte, med etablerte systemer for rapportering og kontroll etter innføring. Ledelsen vil være involvert i få, sentrale fora, men representert ved andre i organisasjonen.

### **3.3 Det ny-institusjonelle perspektivet**

Kjernen i det ny-institusjonelle perspektivet er relasjonen mellom organisasjonen og omgivelsene rundt, hvor omgivelsene rundt er institusjonaliserte med sosialt skapte normer for utforming av organisasjonen (Christensen, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2009). I dette perspektivet finner vi teoretikere som Meyer og Rowan (1977), DiMaggio og Powell (1983, 1991), Brunsson (1989) og Scott og Meyer (1994) som sentrale bidragsytere.

De sosialt skapte normene utvikles etter hvert til en slags regelstyrt tilnærming, som skaper forventninger til effektiv eller riktig måte å utforme organisasjonen. Legitimiteten har sitt utgangspunkt i hvorvidt organisasjonen evner å implementere forventningene, eller reglene til organisering og utforming (DiMaggio & Powell, 1991). Med dette som utgangspunkt vil det være en kontinuerlig forventning til endring og tilpasning, all den tid omgivelsene ikke er statiske og konstant. Her vil KPS kunne være en tilpasning til omgivelsenes forventning, sett i lys av den brede og omfattende medvirkningen fra omgivelsene.

Motivasjon for å ta inn organisasjonsideer eller -oppskrifter tar utgangspunkt i eksterne hensyn, fremfor interne utfordringer og behov. Det antas derfor at fordi ideene ikke tar opp i seg organisasjonens kjerne, sees innføring av organisasjonsideer som frikopling, et artistisk scenario (Røvik, 1998). Organisasjoner forventes gjerne å være utviklingsorienterte, omstillingsdyktige og i takt med tiden og det å ta inn over seg populære organisasjonsideer er en måte å holde seg relevant og gi organisasjonen legitimitet i omgivelsene. Samtidig er det et stadig krav til effektivitet i organisasjoner, som taler for å holde på de hensiktsmessige rutinene og systemene som er blitt til etter år med erfaring og har vist seg å fungere. Frikopling er derfor et forsøk på kompromiss, hvor en gir inntrykk av at ideene eller konseptene er adoptert, mens det i praksis er sørget for at det ikke er gitt konsekvenser for organisasjonens kjernevirksomhet – det være seg forvaltning, vareproduksjon eller tjenesteyting (Røvik, 1998). Ledernes rolle kan sees som passiv til omgivelsenes

forventninger, eller bevisst ved at forventninger fra omgivelsene og ide holdes adskilt, men brukes som inspirasjon internt og legitimitet eksternt (Christensen, Lægheid, Roness, & Røvik, 2009).

KPS er som nevnt et resultat av forventninger i omgivelsene. Forventninger til funn innenfor dette perspektivet er at innføringen bærer preg av ønske om å skape legitimitet i omgivelsene, fremfor å bidra til å endre praksis i organisasjonen, og dermed utad fremstå som i takt med samfunnsutviklingen og forsterke identiteten i samfunnsoppdraget. Det kan også tenkes at lederne her vil bruke planen som inspirasjon og motivasjon internt i organisasjonen, men ikke nødvendigvis være en pådriver for endring i praksis. KPS vil vises i dokumenter og øvrig språk, men praksis forblir uendret.

### **3.4 Oversettelsesteori**

I forlengelse av det ny-institusjonelle perspektivet finner vi en neo-institusjonell skandinavisk tradisjon, hvor translasjonsteorien – eller oversettelsesteorien som kalt heretter, tilhører. Teoretikere som Bruno Latour (1986), Czarniawska og Joerges (1996) og Røvik (1998/2007) er sentrale bidragsyttere i utviklingen av oversettelsesteorien.

Oversettelser mellom språk er et fagområde som har vært gjennom stadige endringer gjennom lang tid. På 1980-tallet skjedde det en endring i hvordan man så på oversettelser mellom språk og hva som faktisk er gjenstand for oversettelse – flere tok til ordet for at det som skulle oversettes ikke bare skulle forstås i språket det oversettes til, men også kulturen. Oversetteren måtte i så måte metaforisk sett ikke bare være flerspråklig, men også flerkulturell (Røvik, 2016). På samme måte som et språk ikke forstås i et vakuum, opptrer ikke organisasjonsideer i et vakuum, men ved oversettelse er utfordringen å sørge for å oversette det som utgjør substansen.

KPS skal, som nevnt tidligere, være en kommunes viktigste strategiske verktøy. For at den skal være nettopp det krever det at strategiene implementeres og nedfelles i strukturer, rutiner, prosedyrer o.l, praten må omsettes til praksis for at resultatene skal følge og målene oppnås. Uten praksis og konsekvenser for aktivitetene får den strategiske planen liten eller ingen betydning for organisasjonen. En kommuneplans samfunnsdel utarbeides og forfattes med hensyn til organisasjonen som helhet, fra sykehjem til snøbrøyting og byggesøknader. For at en slik plan skal kunne omsettes til praksis, krever det at den gis betydning for de utallige ulike kontekstene som opptrer i en kommuneorganisasjon. Rutiner, systemer og praksiser er

ikke og kan ikke være lik på sykehjemmet som hos de som brøyter veiene for snø. Implementering av KPS går derfor gjennom en oversettelse ved implementering, hvor aktørene som «mottar» planen bearbeider og tilpasser denne til egen kontekst. Her blir virksomhetsplanene «svaret» på hvordan KPS er bearbeidet og tilpasset konteksten og hvordan er tenkt å fungere i praksis og komme til uttrykk i konkrete handlinger og aktiviteter.

En utbredt og rasjonell forestilling om hvordan oversettelsen skjer er, ifølge Røvik (2016) gjennom en hierarkisk oversettelseskjede. Ideer entrer en organisasjon via toppledelsen og den hierarkiske strukturen i organisasjonen avgjør hvor og hvem i oversettelseskjeden og er gjerne betinget av toppledelsens forsøk på å løse et problem eller en utfordring i organisasjonen. Aktørene i oversettelseskjeden har begrenset mulighet til å ta seg friheter i oversettelsen, fordi ledelsen setter rammene for de lokale tilpasningene og vil sørge for at disse rammene overholdes. Aktivitet i oversettelseskjeden er avhengig av aktivitet i nivået over, hvor aktivitet i ett nivå i kjeden utløser aktivitet i nivået under. Ideene blir mer konkrete for hvert steg de flytter seg i kjeden, fordi de bearbeides og tolkes på hvert nivå i kjeden.

Selv om den hierarkiske oversettelseskjeden er en mye utbredt antakelse om hvordan og hvor oversettelser skjer, er det tatt til orde for at oversettelser også foregår på andre arenaer med andre aktører (Røvik, 2016). I takt med at flere og flere gjennomfører teoretisk utdanning tilegner arbeidstakere seg stadig høyere analytisk kompetanse. I møte med ulike ideer og beste praksiser er arbeidstakerne derfor i stand til å forholde seg til disse på en annen måte og finner de mer interessante. Mens den hierarkiske oversettelseskjeden i stor grad plasserer ledere som aktører i oversettelsen, viser det seg at også ansatte tar inn organisasjonsideer gjennom konferanser, kurs, samlinger, m.m – såkalte utviklingsarenaer. Dette fører også til at forestillingen om at toppledelsen tar inn ideer, og at dette blir den førende definisjonen på ideen, suppleres og utfordres. At ideer ikke bare kommer inn fra toppen, men også fra siden og oversettes av ansatte, gjør at det kan finnes flere oversettelser av ideene og dermed flere versjoner, enn den toppledelsen har implementert gjennom en hierarkisk oversettelseskjede.

### **3.4.1 Oversettelsesregler**

Oversetternes frihetsgrader og hvor mange frihetsgrader de velger å ta, utgjør et sett oversettelsesregler. Disse forklarer hva som skjer med det faktiske innholdet i ideene når de oversettes. Selv om regler ofte er noe du er bevisst på og følger, er det ikke her nødvendigvis slik at en organisasjon bevisst forholder seg til eller følger disse reglene som et resultat av

bevisste valg. Røvik (2016) omtaler fire ulike hovedtyper av oversettelsesregler: kopiering, addering, fratrekking og omvandling.

**Kopiering:** ved kopiering søker en å hente ut en praksis fra en kontekst, språkliggjøre den og søke å sette den inn i ny kontekst direkte, uten særlig bearbeiding eller endringer. Det er særlig to forhold som sier noe om hvorvidt kopiering benyttes og eventuelt lykkes – trekk ved ideen som søkes oversatt og trekk ved forholdet mellom kontekstene det oversettes fra og til. Hvis en ide er oversettbar – mer eksplisitt, mindre innvevd og mindre kompleks, er det mulig å bevisst eller ubevisst kopiere ideen når den skal tas inn og i bruk i organisasjonen. Er den mindre omformbar, eksempelvis krever få eller ingen konkrete materielle verktøy for å ta i bruk, er også sannsynligheten for kopiering større. Videre er også slik at jo likere den organisatoriske konteksten ideen stammer fra er den organisatoriske konteksten ideen skal inn i, jo større er sannsynligheten for kopiering. Oversettelse og overføring ved kopiering omtales som reproduserende modus. Den reproduserende modus er også å finne i det rasjonelle perspektivets antakelse om rask tilkopling, hvor ideene ikke krever bearbeidelse og organisasjonen er rigget til å raskt ta inn nye ideer.

**Addering:** ved addering legges det til enkelte forhold og elementer til ideen som søkes overført. Addering kan være et resultat av rasjonelle, instrumentelle analyser, eksempelvis for å oppnå økonomiske gevinster, eller for å unngå for store, ressurskrevende endringer i organisasjonen. Addering skjer også mer eller mindre ubevisst, uten å være tuftet på grundige analyser og vurderinger. Ideer som ikke nødvendigvis er godt nok språkliggjort for praksisen de representerer kan føre til uintentert omforming av ideen, slik at den utfylles der den kan oppleves ufullstendig.

**Fratrekking:** fratrekking er i all hovedsak det motsatte av addering, og skjer gjerne i kombinasjon med addering av samme årsaker som man bevisst eller ubevisst omformer ideen. Fratrekking og addering omtales som modifierende modus.

**Omvandling:** Mens man i de tidligere omtalte modusene søker å beholde ideen og dens praksis i stor grad, vil man ved omvandling bruke ideen mer som inspirasjon og ta seg en rekke friheter ved oversettelse. I noen tilfeller skyldes det organisasjonens og oversetternes rasjonelle holdning til andres praksiser om at andres praksiser ikke skal kopieres, men være til inspirasjon for egen innovasjon og utvikling. Omvandling tillater også en form for «shopping» av en rekke praksiser, hvor en selv setter sammen elementer og inspireres av



flere. I andre tilfeller er det trekk ved det som søkes overført og forholdet mellom kontekstene – som ved kopiering, men jo mer kompleks og innvevd og mindre eksplisitt en ide er, jo større er sannsynligheten for at ideen omvandles ved oversettelse og overføring. Samme gjelder for forholdet mellom kontekstene, jo mer ulike de organisatoriske kontekstene er, jo mer omvandlet kan ideen bli ved overføring og oversettelse. I tillegg påvirker implementeringsprosessen sannsynligheten for omvandling. Jo mindre formelle krav det som søkes oversatt oppleves å ha, eksempelvis gjennom lov, forskrift eller kontroll og tilsyn, jo mer friheter synes oversetterne å kunne tillate seg. Oversettelse gjennom omvandling omtales som den radikale modus.

Både modifierende og radikal modus er å finne i det ny-institusjonelle perspektivets antakelse om frikopling, hvor den utviklingsorienterte og omstillingsdyktige organisasjonen søker legitimitet i omgivelsene ved å gi inntrykk av at ideer er tatt inn og tatt i bruk.

Forventninger til funn basert på oversettelsesteorien er at KPS vil være lite eksplisitt og lite innvevd, fordi den er utarbeidet med tanke på å favne hele kommuneorganisasjonen og de ulike virksomhetenes ansvarsområde. Oversettelsen vil bære preg av både modifierende og radikal modus som følge av trekk i KPS. Som følge av dette vil betydningen av KPS endres i virksomhetsplanene og tillegges nye betydninger.

## 4 Metode

Vitenskapelig metode er en måte å stille spørsmål og samle informasjon på slik at vi får gyldige og troverdige svar som er etterprøvbare og dermed et hjelpemiddel i å gi en beskrivelse av virkeligheten (Jacobsen, 2015). Spørsmålet, eller problemstillingen er avgjørende for hvilken metode som velges og metoden må være egnet til å gi svar på eller belyse spørsmålet som stilles. I denne oppgaven ønsker jeg å undersøke kommuneplanenes samfunnsdels reise i en organisasjon fra ide som overordnet plan gjennom oversettelse til konkrete virksomhetsplaner, hva som har påvirket denne reisen og hvilken betydning de forholdene måtte ha. Dette er en deskriptiv problemstilling – som ønsker å beskrive noe som allerede har skjedd, og en eksplorerende problemstilling – som ønsker å avdekke noe som i liten grad er belyst allerede (Ringdal, 2007). Denne type problemstilling fordrer en metode som gir meg nyanserte data, er åpen for både uventede og kontekstuelle forhold og går i dybden. Dette gjør kvalitativ metode egnet, som gir åpne data og kan forklare et fenomen. Alternativet, kvantitativ metode, er egnet for problemstillinger som søker få nyanser og søker å gå i bredden (Jacobsen, 2015). Et godt egnet undersøkelsesdesign vil videre være caseundersøkelse, fordi jeg er ute etter en virkelighetsbeskrivelse som er avgrenset både i tid og rom og undersøker hvilke kausale mekanismer – sammenhenger, som foreligger (Jacobsen, 2015).

Prosjektet er godkjent av Norsk senter for forskningsdata.

### 4.1 Datagrunnlag

Kvalitativ metode benytter i hovedsak intervju – både individuelle og fokusgrupper, dokumentundersøkelse og observasjon for å samle inn data (Jacobsen, 2015). I denne oppgaven benyttes det i hovedsak individuelle intervju og dokumentundersøkelse, men også observasjon. Individuelle intervju benyttes for å få frem ledernes forståelse og tolkning av KPS og den virksomhetsplanen de selv har utarbeidet, herunder hvordan eller hvorvidt de sørger for at KPS materialiseres i konkrete handlinger. Dokumenter som inngår i datagrunnlaget er her samtlige virksomhetsplaner som er utarbeidet i organisasjonen i denne forbindelse, KPS og saksutredninger knyttet til denne i tillegg til utredning og veileder fra Asplan Viak og KS. Observasjon er egnet til å undersøke menneskers atferd (Jacobsen, 2015). Atferden er ikke nødvendigvis relevant for min problemstilling, men observasjon er også egnet for å gi et mer helhetlig bilde av organisasjonen. Jeg har valgt å observere behandlingen

av KPS i kommunestyret da den ble vedtatt, gjennom offentlig publisert videoopptak. Dette gir meg mer inngående kunnskap om planens intensjoner og formål da den ble vedtatt av organisasjonens øverste organ.

Ved å benytte meg av tre ulike typer data har jeg mulighet å belyse problemstillingen fra flere innfallsvinkler i tillegg til å kunne kontrollere dataene mot hverandre.

#### **4.1.1 Utvalget**

Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet benytter jeg casestudie i denne oppgaven. Case forstås her som «*en eller flere analyseenheter som er gjenstand for en intensiv undersøkelse*» (Ringdal, 2007, s.149). Casen er i denne oppgaven en større norsk kommune. Kommunen er strategisk valgt med bakgrunn i at de relativt nylig har vedtatt ny KPS og virksomhetsplanene ble utarbeidet samtidig som jeg begynte mitt arbeid med denne oppgaven. På denne måten var jeg sikret at den informasjon jeg fikk fra respondentene var av nylig dato, og ikke ut fra hukommelsen.

Respondentene ble delvis strategisk og delvis tilfeldig valgt ut. De lederne som hadde utarbeidet virksomhetsplanene i organisasjonen ble delt i tre grupper ut ifra hvilken sektor de tilhørte: helsesektor, barn- og oppvekstsektor og teknisk sektor. Deretter valgte jeg ut en tilfeldig leder fra hver sektor, ved hjelp av loddtrekning. På denne måten sikret jeg meg alle sektorene var representert i utvalget. De tre som ble valgt viste seg også å representere ganske ulike størrelser på ledelsesspennet – den ene hadde under 10 ansatte under seg, mens den med flest hadde rundt 800. Den ene hadde jobbet i stillingen i et år og de to andre hadde jobbet i stillingene siden det aktuelle ledernivået ble opprettet for ca. fire år siden. Jeg intervjuet også en rådgiver i organisasjonen, som har hatt som funksjon å veilede og fasilitere for ledere i utarbeidelsen av virksomhetsplanene. I tillegg intervjuet jeg også to kommunedirektører – i tidsperioden undersøkelsen knytter seg til hadde organisasjonen et skifte i øverste leder, og det var derfor naturlig å intervjuer begge. Totalt intervjuet jeg seks respondenter, noe jeg anså tilstrekkelig i kombinasjon med omfattende dokumentasjon i form av virksomhetsplaner for hele organisasjonen.

#### **4.1.2 Intervju**

Jeg valgte en intervjuform og -guide med middels struktur, som innebærer at jeg på forhånd hadde utformet spørsmål/tema jeg ville at respondenten skulle si noe om som minimum, men likevel slik at respondenten selv kunne ta opp tema og jeg hadde mulighet til å følge opp det

respondenten svarte med ytterlige spørsmål. Jeg benyttet den samme guiden for de respondentene som representerte samme funksjon i organisasjonen, og en tilsvarende med noen justeringer for de respondentene som hadde ulike funksjoner i organisasjonen, men likevel slik at alle respondentene uttalte seg om samme tema/fenomen.

Samtlige respondenter ble skriftlig spurt om å delta i intervjuet, hvor også formålet med intervjuet ble beskrevet, herunder problemstilling, fremdriftsplan og hvordan de kan få tilgang på den ferdige oppgaven. Det ble bedt om tillatelse til å ta lydopptak av intervjuet og respondentene ble forsikret anonymitet og konfidensialitet. Dette ble også gjentatt muntlig innledningsvis ved hvert intervju. Alle disse forholdene var viktig for meg å ta opp, for å kunne skape tillit. Dette er en utfordrende situasjon å skape tillit i, da tillit gjerne er noe som skapes over tid, men med bevisste gjennomføring av intervjuet ble det mulig for meg å oppnå en viss grad av tillit fra respondentene (Jacobsen, 2015). Alle respondentene samtykket til lydopptak, og opptakene ble transkribert til tekst fortløpende og innholdet ble anonymisert under transkriberingen.

### **4.1.3 Dokumentundersøkelser**

I tillegg til intervjuer har jeg valgt å benytte meg av dokumentundersøkelser, som anses som såkalte sekundærdata – data som er produsert og/eller samlet inn av andre enn forskeren (Jacobsen, 2015). Dokumenter er gjerne ganske objektive og gjør det mulig å finne ut av hva som faktisk er sagt eller gjort. I denne oppgaven gir det mulighet til å innhente objektive data om KPSs språklige oversettelse i organisasjonen. Virksomhetsplanene er ansett som interne dokumenter i organisasjonen og jeg ba derfor kommunedirektør om å få tilgang på disse og benytte de i denne oppgaven, under forutsetning at de ble anonymisert i den forstand at enkelte planer inneholdt navn på den som hadde skrevet disse og hvilken kommune de jobbet i. Jeg fikk tilsendt alle virksomhetsplanene som var utarbeidet, totalt 20. I tillegg er selve KPS en vesentlig del av datagrunnlaget, i tillegg til utredning og veileder fra Asplan Viak og KS.

For å benytte sekundærdata er det viktig å vurdere dataens pålitelighet, med hensyn til hvem som har utarbeidet de og til hvilket formål. Sekundærdataene er her offentlige dokumenter med kjent opphav og formål og mener disse har høy troverdighet og tillater meg å vektlegge disse i den videre analysen. Dokumentundersøkelsen gjør at jeg er i stand til å få et mer helhetlig bilde av KPS og dens formål og funksjon, som gjør meg i bedre stand til å analysere virksomhetsplanene og den språklige oversettelsen av planen.

#### 4.1.4 Observasjon

Som nevnt er ikke atferd nødvendigvis relevant for denne oppgaven, men det offentlige videoopptaket av den politiske behandlingen av KPS viser organisasjonens øverste organs diskusjoner og synspunkter på planen. Dette ga meg enda mer inngående kunnskap om planens hensikt og formål. Det eksisterer ikke referat fra møtet, annet enn de vedtak som ble gjort – planen ble vedtatt med noen tillegg- og endringsforslag. Noen var knyttet til arealstrategien, som ikke er en del av denne oppgaven, og noen mer redaksjonelle endringer som jeg vurderte å ikke ha særlig betydning for denne oppgaven.

#### 4.2 Pålitelighet og gyldighet

Forskning skal søke å gi *pålitelige* og *gyldige* svar på det eller de spørsmål som stilles og undersøkelser skal alltid søke å minimere problemer knyttet til dette (Jacobsen, 2015). For å svare på spørsmålet om denne oppgavens pålitelighet, må en spørre om forhold ved selve undersøkelsen har ført til de resultatene en sitter med.

Intervjuene ble tatt opp med lyd og transkribert fortløpende, noe som gjør den tekniske delen av undersøkelsen pålitelig. Det var god kvalitet på opptakene og jeg benyttet meg av en netttjeneste (Nettskjema) som gjorde at opptak ble lagret direkte i en skybasert tjeneste som krever personlig innlogging. Respondenter kan også bli påvirket av den som intervjuer og intervjusituasjonen og en risikerer at respondentene svarer det en tror forventes. Under intervjuet sørget jeg for å ha et så nøytralt kroppsspråk som mulig og respondere interessert men ikke aggressiv til deres svar. I tillegg, som nevnt tidligere, ble samtlige forsikret anonymitet og konfidensialitet og de ble informert om behandlingen av dataene som ble samlet inn. Dette mener jeg bidro til at respondentene opplevde intervjusituasjon som trygg og at min væremåte ikke påvirket deres svar.

I deler av tiden undersøkelsen pågikk jobbet jeg selv i en stor kommune på et overordnet nivå og har erfaring med denne type prosesser i en kommuneorganisasjon. Da jeg begynte arbeidet med denne oppgaven vurderte jeg hvorvidt min egen stilling kunne påvirke både intervjusituasjonen og undersøkelsen som sådan. Alle respondentene ble informert om min funksjon og at jeg ikke aktivt deltar i utarbeidelse eller implementering av KPS eller virksomhetsplaner, men at jeg hadde kjennskap til prosessen. De fleste respondentene ga uoppfordret uttrykk for at det var uproblematisk for dem, og de som ikke uttrykte det

eksplisitt fremsto bekvem med det. Mitt inntrykk er at det ikke hindret respondentene å snakke åpent om de temaer/spørsmål jeg tok opp.

Jeg vurderte også hvorvidt jeg, med min erfaring fra kommuneorganisasjoner og lignende type prosesser, hadde subjektive forventninger til funn, som igjen kunne påvirke intervjuguiden. Dette var jeg bevisst på i utarbeidelsen av intervjuguiden og mener at den ikke søker å avdekke bevisste forventninger til funn, men er åpen og nøytral. Jeg mener derfor at min stilling og erfaring ikke har påvirket undersøkelsen i den retning at den ikke kan anses pålitelig. Tvert imot mener jeg at min erfaring bidro til at jeg var i stand til å stille relevante spørsmål, særlig oppfølgingsspørsmål som styrker undersøkelsen.

Selv om jeg vurderer min stilling og erfaring å ikke påvirke undersøkelsens pålitelighet, må det likevel tas høyde for at den kan ha påvirket informantene, intervjusituasjonen, analyse av funn og fremstilling av disse.

En undersøkelse som bidrar til å gi oss svar på problemstillingen anses som gyldig (Jacobsen, 2015). Gyldighet kan deles i to dimensjoner: intern og ekstern gyldighet. Intern gyldighet handler om hvorvidt resultatene faktisk oppfattes som riktige – om det er samsvar mellom virkeligheten og det jeg beskriver som virkeligheten (Jacobsen, 2015). Dette spørsmålet baseres på tre forhold: om respondentene faktisk har presentert en riktig beskrivelse av virkeligheten, om min tolkning og fremstilling av data er riktig og om funn og konklusjoner faktisk gjenspeiler en virkelighet. De respondentene som er intervjuet vurderes å være både i posisjon, kompetent og ha tilstrekkelig kunnskap til å gi en god beskrivelse av virkeligheten. Blant annet fordi de er anonymisert, har jeg ikke grunn til å tro at noen kan ha motiver for å bevisst gi et uriktig bilde av virkeligheten, det er heller ikke noe i svarene deres som skulle tilsi det. Underveis i intervjuene har jeg flere ganger uttrykt min umiddelbare oppfatning og forståelse av det respondentene forteller, for å avkrefte eller bekrefte min forståelse av virkeligheten.

Ekstern gyldighet omhandler hvorvidt funn fra en undersøkelse kan generaliseres til å gjelde andre enn de som er undersøkt (Jacobsen, 2015). Det er 356 kommuner i Norge og kommunen i mitt case vil nok ikke være representativt for kommunenorge – til det er variasjon i størrelse, organisering, demografi, m.m. for stor. Det har heller ikke vært et mål å kunne generalisere fra utvalg til populasjon i denne studien. Generalisering kan likevel være mulig gjennom teoretisk generalisering – «*avdekke fenomener, etablere kausalmekanismer og*

*avdekke spesielle forutsetninger for at noe skal ha effekt»* (Jacobsen, 2015, s. 237). Funn fra denne studien kan bidra til å svekke, styrke eller supplere eksisterende teorier. Dette kommenteres nærmere i siste del av oppgaven, om denne studiens mulighet for teoretisk generalisering.

## **5 Presentasjon av empiri og analyse**

### **5.1 Innledning**

I denne kapitlet vil jeg presentere datamaterialet og foreta analyse i tråd med problemstillingen, innenfor det teoretiske rammeverket. Først beskriver jeg KPS og hvordan dokumentet vurderes som strategisk plan. Videre omtales KPS forankring i handlingsprogrammet, før jeg går nærmere inn på hvordan den kommer til uttrykk i virksomhetsplanene og hva som synes å motivere virksomhetslederne i utarbeidelsen – dette i henholdsvis det rasjonelle perspektivet, ny-institusjonelle perspektivet og basert på oversettelsesteorien. Selv om oversettelsesteorien er særlig sentral som verktøy i analysen, er det også viet plass til både det rasjonelle og ny-institusjonelle perspektivet i analysen. Disse tjener en funksjon i analysen ved å være komplementære til oversettelsesteorien.

### **5.2 Kommuneplanens samfunnsdel**

Da kommunen varslet revisjon av KPS var det begrunnet i behov for å justere kurs og prioriteringer. Under presentasjon av forslaget til ny samfunnsdel i kommunestyret ble føringer for utformingen av ny plan redegjort for. Det ble opplyst at de folkevalgte hadde en forventning om en tverrsektoriell tilnærming til samfunnsutviklingen og at det var et ønske om et mer lettfattelig dokument som gjorde det mulig å fungere som et reelt styringsverktøy. Da administrasjon i kommunen evaluerte daværende samfunnsdel konkluderte de med at dokumentet var for omfattende, så pass at det ikke ble brukt, og de få som brukte det brukte kun deler av det og så ikke helheten, fordi dokumentet var delt inn i sektorspesifikke kapitler. Videre var mål og tiltak så pass detaljert utformet at mange allerede var utdatert og planen hadde flere henvisninger til andre planer som gjorde det uklart hvor kommunens overordnede retning faktisk var definert. Den nye planen har hatt som mål å bryte opp såkalte siloer i organisasjonen: det er ikke sektorspesifikke kapitler, men kun overordnede mål og strategier for kommunen som helhet. Mål og tiltak er utarbeidet med tanke på de store linjene, for å unngå å bli utdatert i løpet av 12-årsperioden. Samfunnsdelen skal gi retning og andre planer skal hente innspill fra samfunnsdelen slik at det sikres en rød tråd gjennom hele plansystemet. Planen har tatt opp i seg FNs bærekraftsmål og alle overordnede mål bygger på bærekraft.

Samfunnsdelen er på totalt 18 sider. Den er bygd opp med innledende forklaringer om planen og hvilke utfordringer og muligheter en ser i lokalsamfunnet i dag. Hvert av de fire



hovedmålene er i hovedsak en overskrift med et beskrivende avsnitt om «*slik vil vi ha det*» ved planperiodens slutt. For hvert hovedmål er det utarbeidet delmål, totalt er det 15 delmål i planen, tre av disse tilhører arealstrategien, hvor alle starter med «*[kommunen] vil*». For hvert delmål er det utarbeidet det de kaller strategier, hvert delmål har mellom fire og 11 tilhørende strategier, totalt 68 strategier tilhørende samfunnsdelen og 22 tilhørende arealstrategien, hvor alle starter med «*derfor skal vi*». Strategiene skal beskrive hvordan målene skal oppnås. Ett eksempel på oppbygging er:

1. Overskrift «*sosial bærekraft*»
2. Avsnitt om «*slik vil vi ha det*»
3. Delmål (ett av fire) «*[kommunen] vil ha aktive innbyggere som har mulighet til å ivareta egen helse, trivsel og livskvalitet gjennom hele livet*»
4. Strategi (en av 11) «*derfor skal vi gi rask, rett og lett tilgjengelig hjelp med tyngde på tidlig innsats for å styrke den enkeltes livsmestring*»

Avslutningsvis i planen er det et eget kapittel om «veien videre», som kan forstås som implementeringen av planen slik at den skal fungere som det styringsverktøyet de ønsker. Målene fordeles på de ulike tjenestoområdene i handlingsprogrammet. Handlingsprogrammet er budsjett for det kommende året, økonomiplan for de påfølgende tre årene og inneholder de mål kommunen skal arbeide mot de neste fire årene, og hvilke strategier som skal legges til grunn for å nå de. Videre skal målene fordeles på kommunens virksomheter, hvor virksomhetene skal definere konkrete tiltak. Det presiseres at virksomhetene forpliktes med dette på mål, men har frihet på tiltak. Kommunen og de ulike sektorene skal jobbe kontinuerlig med å utvikle gode måleindikatorer som kan vise om de går i ønsket retning. Årsrapporten skal til slutt gi en vurdering av status og måloppnåelse.

Det er utviklet en rekke teorier om og definisjoner på, felles for mange av disse er at de er rettet mot privat sektor. Johnsen (2014) har sammenfattet en forståelse av strategisk styring, som rommer både privat og offentlig sektor, til å i hovedsak (burde) handle om å skape verdier for henholdsvis interessenter og/eller samfunnet som helhet. Dette er en bred forståelse som rommer mye, men den rommer også de komplekse aspektene ved offentlig sektor og det samfunnsoppdraget de skal ivareta. Denne forståelsen vil også kunne romme KPS som strategi. Dette kan dog være problematisk om all planlegging i en kommune anses som strategisk planlegging, fordi det da kan bli vanskeligere å gjøre nødvendige prioriteringer eller at dokumentene som utarbeides ikke er av strategisk karakter (Johnsen, 2014). Poister og

Streib (2005) legger til grunn at forventede resultater av strategisk planlegging i offentlig sektor fordrer budsjettering, måling og resultatstyring i prosessen, hvor ledere også følges opp på mål utledet av strategien. Strategier i offentlig sektor bør ha et fåtall særlig viktige fokusområder med strategiske mål, kritiske suksessfaktorer og handlingsplaner med kort tidshorisont som beskriver gjennomføring (Rose & Cray, 2010).

Med kommunens egne forutsetninger for forbedring i ny plan og de teoretiske betraktningene som redegjort for ovenfor, anser jeg KPSs utforming som en god strategisk plan. Ingen av målene, hverken overordnede, delmål eller strategier er konkrete sektorspesifikke, selv om flere av de kanskje naturlig berører enkelte sektorer mer enn andre. Den har noen få, overordnede mål (fire), som utgjør særlig viktige fokusområder, delmål som strategiske mål og strategier som kritiske suksessfaktorer. Det er språklig og visuelt understreket at KPS er planen som gir retning for all annen planlegging og det legges opp til en rød tråd gjennom handlingsplan (budsjettering og prioritering) og konkrete tiltak i de ulike virksomhetene. I tillegg legges det opp til utarbeidelse og utvikling av måleindikatorer, som ledere følges opp på. Innholdsmessig er planen pedagogisk utformet, ved at den enkelt forklarer hva som menes med hovedmål, delmål og strategier. Hva gjelder sistnevnte kan det tenkes at valg av begrep kan virke forvirrende for de mange som skal følge opp planen, da det som omtales som strategier heller fremstår som tiltak. Innretningen med å, på en lettfattelig måte, forklare hva som menes med de ulike begrep kan nok bidra til en felles forståelse av begrepet strategier i denne planen. Videre om strategier er jeg noe kritisk til antallet. Hvis en skal vurdere denne planen i lys av de teoretiske betraktningene over, hvor jeg forstår strategiene som suksessfaktorer, fremstår hele 68 strategier som overveldende. I tillegg påpekte kommunen selv at den tidligere planen var for omfattende og ny plan skulle være overordnet og utarbeidet med tanke på de store linjene i et 12-årsperspektiv. Så lenge innholdet i planen ikke skal være sektorspesifikk, innebærer det at hele organisasjonen i større eller mindre grad forpliktes til å forholde seg til samtlige 68 strategier. Her mener jeg man med fordel kunne enten hatt færre strategier, som var enda mer overordnet og fulgt de opp mer konkret slik de er beskrevet i planen nå i en handlingsplan, særlig fordi flere av strategiene er tilnærmet like, men sortert under ulike mål. Eventuelt kunne oppbyggingen av planen vist tydeligere prioriteringer av de ulike strategiene – hvilke bør komme først for å legge til rette for de neste for eksempel?

## 5.2.1 Handlingsprogrammet

Som nevnt tidligere legges det opp til at planen skal tydeliggjøres i handlingsprogrammet, hvor målene fordeles på tjenesteområder. Dette er første oversettelse av planen og skal være førende for virksomhetenes utarbeidelse av tiltak.

Innledningsvis i handlingsprogrammet vises det flere ganger til KPS og at handlingsprogrammet følger opp denne. Basert på samfunnsdelen har kommunens toppledelse formulert fem felles prioriteringer for fireårsperioden handlingsprogrammet gjelder, som *«skal gi retning til virksomhetsplanene i hele organisasjonen for perioden»*. Disse fem prioriteringene er kortfattet, nærmest stikkordsformulert. De er tydelig forankret i hoved- og delmålene i samfunnsdelen, men er mer konkretisert, som prioriteringer. Kommunens toppledelse har dermed oversatt samfunnsdelens overordnede mål til den konkrete konteksten blant annet med hensyn til dagens økonomiske, organisatoriske og samfunnsmessige behov og utfordringer.

Innledningsvis er det også redegjort for oppbyggingen av dokumentet, hvor det fremkommer at hver ansvarsramme (tjenesteområde) skal ha et avsnitt om hovedmål, delmål og strategier, hvor den enkelte strategi som skal følges opp skal være nærmere beskrevet. Likevel er det for hver ansvarsramme kun beskrevet strategier, og en må tilbake til KPS for å finne ut hvilke hovedmål og delmål disse tilhører. Totalt er 41 strategier omtalt i handlingsprogrammet, hvorav to av disse tilhører arealstrategien. De fem prioriterte områdene kommer ikke tydelig frem i tekstbidraget for de ulike ansvarsområdene, men basert på valg av strategier er det ikke helt samsvar mellom prioriteringer og hvordan strategiene fordeler seg. Under følger en skjematisk fremstilling av hvordan disse er fordelt på de ulike sektorene:

Hovedmål	Delmål (antall strategier dekt/totalt antall)	Antall strategier			
		Helse	Barn- og oppvekst	Teknisk	Støtte/stab
Hovedmål I	Delmål I (10/11)	4	7	2	3
	Delmål II (5/5)	0	5	0	1
	Delmål III (6/6)	1	6	0	0
	Delmål IV (arealstrategi)	0	0	0	0
Hovedmål II	Delmål I (2/7)	0	0	1	1
	Delmål II (2/5)	0	0	1	1
	Delmål III (2/4)	0	0	1	1
	Delmål IV (arealstrategi)	0	0	0	0
Hovedmål III	Delmål I (3/7)	0	3	1	2
	Delmål II (1/4)	0	0	0	1
	Delmål III (3/5)	0	2	0	1
	Delmål IV (arealstrategi)	0	0	2	0
Hovedmål IV	Delmål I (1/7)	0	0	1	0
	Delmål II (1/3)	0	1	0	0
	Delmål III (3/4)	1	1	0	1

Figur 4: Fordeling av mål og strategier

### 5.3 KPS til virksomhetsplaner i det rasjonelle perspektivet

Virksomhetsplanene i den aktuelle kommunen er alle, utenom noen få, utformet etter en felles matrise-mal, mens noen få har brukt en annen tekst-mal. Ifølge malen skal virksomhetsplanene beskrive hovedmål, delmål og strategier fra KPS og handlingsprogrammet. Videre skal virksomhetsplanen i henhold til malen beskrive hvilke oppdrag virksomheten skal løse for å bidra til overordnede mål og hvilke oppgaver som skal ivareta oppdragene. I tillegg skal det føres opp indikatorer for

produksjon/verdiskapning og kvalitet, mål tilhørende indikatorene og hvem virksomheten skal samarbeide med (av andre virksomheter i samme organisasjon) og hvordan virksomheten skal legge til rette for tverrfaglig samarbeid. Det er stor variasjon i både omfang og detaljgrad blant de ulike planene og de ulike overskriftene (oppdrag, oppgaver, m.m). Det er kun få planer som svarer på hvordan virksomheten skal legge til rette for tverrfaglig samarbeid, resterende har kun beskrevet hvem virksomheten skal samarbeide med. De fem prioriteringene som toppledelsen har pekt ut, og fremkommer i handlingsprogrammet, skulle gi retning for virksomhetsplanene. I de fleste virksomhetsplanene er disse fem prioriteringene vanskelig å finne, på samme måte som de ikke kommer til syne andre plasser enn innledningsvis i handlingsprogrammet. Noen få virksomhetsplaner har bevisst forholdt seg til de fem prioriteringen og vist til hvordan disse danner grunnlaget for virksomhetens oppdrag og oppgaver.

Denne måten å fasilitere implementering av KPS kan tydelig forstås i et rasjonelt teoretisk perspektiv. Målene og delmålene er utformet for å rigge organisasjonen til å levere og produsere tjenester til innbyggerne, hvor implementeringen av planen tar sikte på å nettopp sette organisasjonen i stand til dette. Planverket gjør det mulig å kontinuerlig overvåke hvorvidt organisasjonen er i stand til å levere og produsere tjenestene mest mulig effektivt – mest mulig tjenester, til flest mulig innbyggere, til lavest mulig kostnad. Så anerkjenner også planverket at det eksisterer motstridende interesser, både i forarbeidene og selve planen. Det er utarbeidet en merknadsmatrise, hvor alle innspill til planen fra offentligheten er redegjort for med en systematisk oversikt over hvordan innspillene er behandlet – hvorvidt de er tatt hensyn til eller ei, gjerne med kommentar/vurdering fra administrasjonen. En liten andel av innspillene er bearbeidet inn i planen, men de fleste er avvist, flere med en kommentar at dette menes ivaretatt eller må innarbeides i andre planer/kommende utredelser. I dette perspektivet kan dette gi inntrykk av en begrenset rasjonalitet, hvor det flere ganger i merknadsmatrisen gjengis at planen skal ivareta kommunen som helhet, selv om det påpekes at innspillene er gode og viktige. Videre er det i KPS, malen for virksomhetsplaner og i den muntlige presentasjonen i kommunestyret, understreket viktigheten av samarbeid mellom sektorene i kommunen. Samtidig opplyses det i KPS at målene kan noen ganger stå i motsetning til hverandre og at en da må finne en balanse mellom målene og de ressursene en råder over.

Implementeringen legger opp til liten bearbeiding av de overordnede målene og strategiene, slik at virksomhetene relativt enkelt skal svare ut hvordan de skal bidra til måloppnåelse og hvordan de skal ta i bruk de ulike strategiene. Det ble tydelig kommunisert, gjennom malen

som skulle benyttes, hva som skulle legges til grunn for arbeidet (mål, delmål og strategier fra KPS og handlingsprogram), og ferdig plan skulle oversendes innen en gitt tidsfrist.

Tidsfristen var den samme for alle, men ut ifra hva informantene opplyser var det ulikt når de fikk beskjed om å utarbeide virksomhetsplanen innen tidsfristen – slik at tidsrommet de fikk på å levere var ulikt, men alle tilbakemelder om et tidsrom på noen uker til litt over en måned. Informantene opplyser at det også skal utformes et system for rapportering på mål og måleindikatorer, for å sikre at virksomhetene både følger opp egne oppdrag og oppgaver, men også at de faktisk har effekt. Motivasjonen for en slik prosess kan forklares i et rasjonelt teoretisk perspektiv, med utgangspunkt i en tro på at instrumentelle verktøy som virksomhetsplaner er egnet til å løse de utfordringene kommuneorganisasjonen står ovenfor, og de skal tas i bruk på en effektiv måte basert på toppledelsens premisser med både tidsfrister, ferdig utarbeidede maler og rapportering på effekt. Med et utgangspunkt om at KPS er en organisasjonsoppskrift med behov for lite bearbeiding i organisasjonen, vil en slik prosess med klare, fastsatte rammer med ferdig designet verktøy – virksomhetsplaner etter en felles mal, danne grunnlaget for forsøk på rask tilkopling i organisasjonen.

Rask tilkopling sees som at konseptet, her KPS, «... *ikke trenger til særlig intern bearbeiding og tilpasning før det raskt kan koples til, nedfelle seg som rutine og få styrende virkning på aktiviteter i organisasjonen*» (Røvik, 1998 s. 146). En slik antakelse om hva som skjer ved implementering av KPS kan langt på vei forklare toppledelsens motivasjon for valg av tilnærming for implementering. Prosessen for implementering, både slik den var planlagt og hvordan den oppleves av virksomhetslederene, kan tyde på at toppledelsen i stor grad har lagt til grunn at KPS er et konsept med lite behov for bearbeiding i organisasjonen. I tillegg er det lagt opp til relativt korte tidsfrister, det skulle rapporteres på ferdigstillelse (virksomhetsplanene skulle sendes inn til en rådgiver innen frist) og det legges opp til et system for videre rapportering og kontroll. Likevel forklarer ikke det rasjonelle perspektivet fullt ut hva som faktisk har skjedd, fordi siste del av Røviks definisjon på rask tilkopling synes å ikke være gjeldende her – mine funn tilsier at KPS ikke har fått noen form for direkte betydning for virksomhetenes prioritering av oppgaver og aktiviteter.

De virksomhetslederene jeg har intervjuet oppgir alle at ingen av oppdragene eller oppgavene i deres virksomhetsplan er utarbeidet som følge av mål, delmål og strategier i KPS. Én av informantene sa at de vil fortsette å prioritere innsatsen rundt de samme områdene basert på samme grunnlag som før, men nå kalles det noe annet. På spørsmål om hva som påvirket de målene de hadde satt seg for virksomheten tidligere, svarer informanten: «*det samme som i*

*dag, vi skal bruke pengene effektivt. Vi kalte det ikke robust organisasjon, vi kalte det å drifte effektivt ...»* og videre at *«... de fire målene i KPS, alt utenom klima, har vi jobbet med hele veien, men med andre ord»*. Dette bekreftes også ved gjennomgang av tidligere handlingsprogram og andre politiske behandlet planer, at oppdrag og oppgaver i stor grad samsvarer med det de ulike sektorene tidligere har uttrykt offentlig at de skal fokusere på. Enkelte virksomhetsplaner beskriver også oppdragene med direkte henvisning til andre planer.

Poenget om at målene er sektorovergripende og legger til grunn et samarbeid mellom virksomhetene og sektorene for å nå målene, synes heller ikke å ha hatt virkning på aktivitetene. Planene inneholder en egen kolonne for «hvem samarbeider vi med» for hvert enkelt oppdrag/oppgave, men ingen av informantene har på tidspunktet for intervjuene opprettet eller forsterket samarbeid rundt de konkrete oppdragene og oppgavene med de virksomhetene/samarbeidspartnerne de har ført opp i denne kolonnen. En virksomhetsleder uttalte, på spørsmål om hen visste om sin virksomhet var omtalt i andres virksomhetsplaner som en slags avgjørende samarbeidspartner: *«Hvis jeg gjetter tror jeg ikke det, jeg vet ikke. [...] Kanskje (virksomheten) er avgjørende for andres oppdrag uten at vi vet om det, det hadde vært fint å vite om»*. Min gjennomgang av virksomhetsplanene viser at denne virksomheten er omtalt som en viktig, og for noen avgjørende, samarbeidspartner i flere av deres oppdrag og oppgaver.

Arbeidet med KPS har helt klart rasjonelle motiver, med tydelige formelle strukturer både i og rundt arbeidet. Jeg forstår toppledelsens motivasjon for utforming og implementering av planen som en holdning om at så lenge de formelle strukturene er tydelige nok, vil implementeringen fortone seg som rask tilkøpling. Dette har likevel ikke skjedd, til tross for at det forklart i lys av det rasjonelle perspektivet burde skjedd. Her finner jeg det ny-institusjonelle perspektivet som bedre egnet til å forklare virksomhetsledernes motivasjon i utarbeidelsen av virksomhetsplanene.

## **5.4 KPS til virksomhetsplaner i det ny-institusjonelle perspektivet**

I et ny-institusjonelt teoretisk perspektiv kan rammene rundt implementeringen sees på som en måte å dokumentere og legitimere for omgivelsene at planen er å finne i og danner grunnlaget for kommunens virksomhet. Samtidig er fremgangsmåten kommunen har brukt,

hentet fra Asplan Viaks utredning, og kan forstås som «riktig» måte å implementere KPS på. Gjennomgående for planene, KPS og virksomhetsplanene, er innbygges, samarbeidspartnere, myndigheter, m.m, sine forventninger til kommunens tjenesteproduksjon og effektivitet. For den enkelte virksomhet ligger det også forventninger fra overordnet ledelse og øvrige virksomheter med overlappende eller tilstøtende oppgaver som skal imøtekommes gjennom virksomhetsplanene. Fordelingen av mål og strategier på de ulike virksomhetene viser at de mest «populære» målene dreier seg om omgivelsene. Mål som i større grad fokuserer på interne forhold og behov, de som har direkte henvisning til organisatoriske forhold, er mindre omtalt samlet sett i virksomhetsplanene. Basert på dette perspektivet kan det forklares med behovet for å tilfredsstille omgivelsene og søke legitimitet blant eksterne forventninger og krav. Basert på virksomhetsplanene i datagrunnlaget er det ikke mulig å konkludere med hvorvidt mål og strategier i KPS faktisk har fått betydning for kjernevirksomheten, men de gir utvilsomt inntrykk av at det har det. Det er gjennom utformingen av malen tydelig visuell sammenheng mellom de enkelte mål, strategier og de oppdrag og oppgaver virksomheten skal løse. Fordi målene og strategiene er så vide som de er, og må være for å favne hele organisasjonen, er det også vanskelig å argumentere for at de ikke har en innholdsmessig relevans for oppdragene og oppgavene i den enkelte virksomhetsplan. Likevel kom det frem i intervjuene med tidligere og nåværende kommunedirektør at det er en tydelig forventning fra toppledelsen at KPS skal få konsekvenser for aktivitetene i virksomhetene, det skal ikke bare gis inntrykk av sammenheng mellom KPS og den enkelte virksomhetsplan. Det ble uttrykt en forventning om at mål og strategier i KPS skulle legge føringer for det videre arbeidet i virksomhetene, med begrunnelsen om at organisasjonen skulle møte de utfordringene kommunene står ovenfor i fremtiden, både demografiske og økonomiske. Målene og strategiene i KPS ble av kommunedirektørene i stor grad fremstilt som «oppskriften» på hvordan de skulle møte utfordringene og organisasjonen var mer eller mindre avhengig av å sikre måloppnåelse. Mens økonomiske og demografiske nåværende og fremtidige utfordringer er utadrettede hensyn og danner grunnlaget for valg av målsettinger og strategier, knytter kommunedirektørens problemdefinisjon seg til interne forhold og organisasjonens evne til å være effektiv innenfor samtidens forventninger. Som nevnt er mine funn tydelige på at denne «oppskriften» ikke har fått noen særlig betydning for hvordan virksomhetene planlegger sine aktiviteter. Hvorfor den ikke har fått noen særlig betydning kan bedre forstås i det ny-institusjonelle perspektivet, hvor det oppstår en frikopling: KPS får i liten grad «styrende



*virkning på aktiviteter [...] som er av stor betydning for organisasjonens evne til å produsere vedtak, varer og tjenester på en effektiv måte» (Røvik 1998, s.149).*

En av virksomhetslederne uttalte vedrørende sine oppdrag og oppgaver i virksomhetsplanen at «... *det er vårt mandat, da må vi gjøre disse tingene, så har vi nok sett i ettertid hvor det passet inn. [...] Men vi så faktisk på tabellen, vi gjorde det, og så at her var det lite konkret for oss, men noe er det. Så begynte vi på virksomhetsplanen, så lurte vi på om vi har svart på dette, ja robust og bærekraft, så vi har svart litt på KPS så vi».* Denne uttalelsen beskriver godt to av virksomhetsledernes prosess i utarbeidelsen av virksomhetsplanen – begge ga uttrykk for at de allerede hadde sine oppdrag og oppgaver uavhengig KPS, men de har forsøkt å plassere de best mulig der de ser ut til å høre hjemme. På denne måten skapes et inntrykk av en tydelig sammenheng mellom mål og strategier i KPS og oppdrag og oppgaver i virksomhetsplanene. Det samsvarer også med hva den tredje virksomhetslederen uttalte, som er sitert tidligere, men denne virksomhetslederen syntes å være mer opptatt av at mål og strategier i KPS skulle henge sammen med oppdrag og oppgaver ved å tolke mål og strategier, enn at oppdrag og oppgaver skulle henge sammen med mål og strategier i KPS.

Ved å betrakte også øvrige deler av organisasjonen og toppledelsen som omgivelser og utadrettede hensyn, kan det forklare mye av virksomhetsledernes motivasjon. Begrunnelsene for valg av oppdrag og oppgaver knytter seg i stor grad til det virksomhetene selv oppfatter som deres samfunnsoppdrag og utadrettede hensyn. Videre synes det som at utarbeidelsen av virksomhetsplanene også benyttes som et verktøy for å legitimere egen virksomhet ovenfor toppledelsen og andre interne interessenter, både ved å forsøke å skape en visuell sammenheng mellom KPS og egne oppdrag og mål, men også ved å forsvare sin virksomhet. En virksomhetsleder mener måleindikatorene er der for å synliggjøre produksjonen og uttalte: «*du kan bruke dobbelt så mye penger enn du har fått, men må være en veldig god grunn til det. Så lenge du kan forklare merforbruket, [...] det er ikke feil, men er ute etter forklaringen*». Selv om kommunedirektørene mente at måleindikatorene skulle brukes for å evaluere og korrigere egen kurs mot måloppnåelse, fremstår det som at denne virksomhetslederen betraktet måleindikatorer som et verktøy til å legitimere egen virksomhet ovenfor andre. En annen virksomhetsleder kunne oppfattes som at eierskapet til virksomhetsplanen lå hos toppledelsen, hen visste ikke hva som skulle skje med virksomhetsplanen etter den var levert eller hva «de» (toppledelsen) skulle gjøre videre med den.

Det var likevel stor oppslutning rundt både KPS og det at den skulle implementeres i virksomhetsplaner, selv om det var uenigheter rundt hvilket nivå i organisasjonen virksomhetsplanene skulle utarbeides på – en mente den burde vært lagt til og utarbeidet på nivået over (nivå 2), en mente nivået under (nivå 4), men alle så fordeler og ulemper med å legge de til deres nivå (nivå 3). Det virket å være motivasjon i å vite at alle virksomhetslederne sluttet opp om samme målsettinger, de kjente seg igjen i målsettingene og flere ga uttrykk for at de ville bruke både KPS og virksomhetsplanen som inspirasjon ovenfor underordnede ledere og ansatte. På denne måten kan virksomhetslederne bruke KPS som visjon og symbolske midler internt, men samtidig holder konseptet KPS og etablert praksis adskilt, noe Christensen et. al. (2009) omtaler som en mulig forståelse av leders rolle ved innføring av nye konsepter i et ny-institusjonelt perspektiv.

Mine funn viser at selv om prosessen med implementering av KPS legger opp til rask tilkøpling, har det likevel oppstått en frikøpling. Det kan sees på som organisatorisk hykleri, hvor det ikke er harmoni mellom det som sies, det som besluttes og det som gjøres i en organisasjon (Brunsson, 2019). Jeg anser det rasjonelle og ny-institusjonelle, med rask tilkøpling og frikøpling, til å ikke være fullt ut dekkende til å forstå hva som har skjedd ved implementering av KPS. Hvis en hadde isolert enten prosess for implementering eller ferdig utarbeidede virksomhetsplaner ville de ulike perspektivene kunne forklare hver sin del av det. Røvik (1998) viser også til denne utfordringen med antakelsene om frikøpling, rask tilkøpling og frastøting, de empiriske studiene en har lagt til grunn er gjerne øyeblikksbilder, korte og bestemte tidsperioder for avgrensede situasjoner. Røvik (1998) mener derfor oversettelsesteorien er bedre egnet til å fange opp hva som skjer når organisasjoner forsøker å adoptere konsepter, som i denne oppgaven er KPS.

## **5.5 KPS til virksomhetsplaner i oversettelsesteoretisk perspektiv**

Den planlagte implementeringen av KPS bygde på et sett sekvenser som var avhengig hverandre, hvor hver sekvens skulle innebære bearbeiding av resultatet fra forrige sekvens. I oversettelsesteorien kan dette sees på som en planlagt hierarkisk oversettelseskjede – den er styrt fra toppledelsen, KPS er et problemløsende verktøy med begrenset frihet til oversettelse, sekvensene er enveis nedadgående oversettelser og oversettelsene blir mer og mer konkret etter hver sekvens (Røvik, 2016). I figuren under fremstilles oversettelseskjeden, slik den var planlagt:



Figur 5: Oversettelseskjede

Denne figuren viser hvordan KPS var planlagt implementert, eller kontekstualisert og oversatt. Prioriteringene fra toppledelsen synes å være ganske fraværende i handlingsprogrammet – de omtales innledningsvis i forordet, men er vanskelig å finne igjen i handlingsprogrammet. Begrepet «samskaping» er ett av de prioriterte områdene toppledelsen har pekt ut. I handlingsprogrammet, som er på i underkant av 140 sider, er ordet «samskaping» nevnt tre plasser, med unntak av forordet. Der ordet «samskaping» er nevnt, er det fordi strategien det er henvist til inneholder dette ordet. Et annet prioritert område er «dimensjonering», dette ordet er brukt én gang i handlingsprogrammet, med unntak av forordet, da i omtalen av arbeidet med et nytt bygg. Videre står det også i handlingsprogrammet at «*handlingsprogrammet er bygd opp rundt hovedmålene, delmålene og strategiene i kommuneplanens samfunnsdel*». Likevel er ikke hovedmålene og delmålene omtalt videre i handlingsprogrammet, i de sektorspesifikke kapitlene. De sektorspesifikke kapitlene henviser til andre planer, lovendringer, ASSS-tall (ASSS: aggregerte styringsdata for samarbeidende storkommuner), KOSTRA-tall (KOSTRA: kommune-stat-rapportering), tidligere igangsatte arbeid og prioriteringer, m.m. Deretter viser de til hvilke strategier de skal benytte, uten å omtale hvilke mål og delmål de søker å oppnå.

Prioriteringene fra toppledelsen synes også å være fraværende i virksomhetsplanene samlet sett. Noen virksomhetsplaner har nevnt disse og kan se ut til å ha vektlagt disse i sine virksomhetsplaner. Virksomhetsplanene har tatt med strategiene som er omtalt i deres sektor i handlingsprogrammet, men de fleste har lagt til flere strategier. For de aller fleste virksomhetsplanene ser oversettelsen ut til å ha skjedd direkte fra KPS til virksomhetsplan, uten bevisste sekvenser mellom. Kommunedirektørene virker å være oppmerksom på dette, og anerkjenner at implementeringen ikke forløp slik først planlagt og virksomhetsplanene er omtalt som versjon 0.5. Det opplyses at disse virksomhetsplanene er første versjon og første «forsøk» og inngår i en videre læringsprosess for å forbedre prosessene og virksomhetsplanene. På denne måten kan kommunen i det videre se et spirallignende eller vekslende forløp, hvor KPS veksler mellom sin abstrakte form og mer og mer materialisert form i virksomhetsplanene.

Sannsynligheten for hvilke oversettelsesregler som er brukt ved oversettelse av KPS vurderes ut fra den oversettbarhet og omformbarhet. Oversettbarheten avhenger av dens eksplisitet, kompleksitet og innvevdhet (Røvik, 2016). Eksplisiteten i KPS kan sies å være lav – den forteller hvor kommunen skal (hovedmål), hvordan de skal nå hovedmålene (delmål) og hva de skal gjøre for å komme dit (strategier), men den forteller ikke hvilke oppgaver eller tiltak som skal ligge til grunn for strategiene og det er nettopp dette virksomhetsplanene skal svare ut. Eksempelvis sier de at en av strategiene er å «*fremme folkehelse gjennom tiltak som kommer levekårsutsatte grupper særlig til gode*», det uttalte her er hvilke tiltak som kommer levekårsutsatte grupper til gode. Dette eksemplet kan også benyttes for å beskrive kompleksiteten. Sammenhengen mellom årsak-virkning er forholdsvis ukjent her – det vil si, en vil nok finne mange ulike oppfatninger om hvilke tiltak en kan iverksette for å fremme folkehelse og komme levekårsutsatte grupper særlig til gode og hvilke tiltak som faktisk har en direkte årsak-virkning-sammenheng. I tillegg er det ganske uklart hvor høy innsatsfaktor slike tiltak vil kreve – et høyt antall personer og komplisert teknologi? Innvevdheten i KPS er kanskje mulig å tenkes som høy, fordi det er en plan som er utarbeidet av, for og med hensyn til den aktuelle kommunen. Samtidig er den utformet på bakgrunn av utfordringer og muligheter som ikke nødvendigvis er særegen for denne kommunen, men for de aller fleste kommunene. Det er en plan som, med få justeringer, kunne blitt bredd ut i mange kommuner, på grunn av deres fellestrekk i hva som inngår i deres tjenesteproduksjon. Innvevdheten er høy for kommunesektoren generelt, men ikke for den aktuelle kommunen. Omformbarheten avhenger av graden av det fysisk-materielle innslaget – behovet for konkrete tekniske løsninger/programmer, verktøy, o.l (Røvik, 2016). Som nevnt ovenfor er innsatsfaktoren ukjent her, fordi tiltakene som kreves for å gjennomføre strategiene er ukjent og kan være mange. Nettopp derfor vil jeg mene at omformbarheten er høy her, nettopp fordi tiltakene kan være mange, hvis ett tiltak krever spesifikke IT-programmer eller verktøy og hjelpemidler som kommunen ikke har, er det enkelt å velge et annet tiltak. Sammen med redegjørelsen ovenfor vurderer jeg også oversettbarheten å være lav – den er lite eksplisitt, relativt kompleks med hensyn til den ukjente årsak-virkning-sammenhengen og innvevd i kommunal kontekst. Dette øker sannsynligheten for addering, fratrekking og omvandling, samtidig som det reduserer sannsynligheten for kopiering betraktelig.

Det faktum at KPS har en uttalt og noe utydelig del, krever at virksomhetslederne eksplisiterer dette i oversettelsen og derfor legger til tiltak, eller oppdrag og oppgaver, i virksomhetsplanene. Mål og strategi er tillagt ytterlig beskrivelser med oppdrag og tiltak, slik

at det uttalte blir uttalt samtidig som det er tilpasset konteksten - både sektor, kultur, organisering, m.m. Som det også er vist til innledningsvis i dette kapitlet er fordelingen av delmål og strategier svært ujevn, flere av delmålene og strategiene er ikke berørt i noen av virksomhetsplanene. Her er derfor oversettelsesregelen fratrekking brukt, mer spesifikt «utelatelse», som en radikal form for fratrekking (Røvik, 2016). Mens implisitering, en mer moderat form for fratrekking, hvor enkelte forhold dempes og reduseres, er det her flere mål og strategier som er utelatt i oversettelsen. Denne fratrekkingen virker å være basert på rasjonelle, strategiske kalkulasjoner. I intervjuene gis det tydelig inntrykk av at det er helt bevisst hvilke mål og strategier en har tatt med i virksomhetsplanen, med det formål at de skal samsvare med allerede utarbeidede oppdrag og oppgaver. Ved å trekke fra mål og strategier som ikke samsvarer med allerede igangsatte eller planlagte aktiviteter unngår en ressurskrevende endringer i organisasjonen. Selv om virksomhetslederne ikke nødvendigvis var spesielt bevisste denne utelatelsen, baseres de på pragmatiske hensyn til egen virksomhet. Særlig det faktum at mål og strategier som knytter seg til den interne organisasjonen i stor grad er utelatt i virksomhetsplanene forsterker inntrykket av rasjonelle, strategiske kalkulasjoner, selv om de ikke nødvendigvis er bevisste. Mål og strategier knyttet til interne forhold kan fremstå mer ressurskrevende enn de øvrige, nettopp fordi de i utgangspunktet kan kreve en viss grad av endring i organisasjonen. Strategiexemplet ovenfor, om å fremme folkehelse for levekårsutsatte grupper kan virke å romme flere eksisterende aktiviteter i tjenesteproduksjonen enn for eksempel «*drive kunnskapsbasert utvikling gjennom systematisk bruk av forskning, analyse og samskapingsmetoder*», som er en av strategiene som knytter seg til kommunen som organisasjon. Mål og strategier som omhandler klima og miljø er også lite omtalt i virksomhetsplanene – dette er et område som er forholdsvis nytt for mange, som igjen begrenser hvor mye kunnskap en kan forvente at virksomhetslederne har om nettopp klima- og miljøtiltak i den enkeltes tjenesteproduksjon og forvaltning. Det er ikke vanskelig å forstå at virksomhetene isolert sett må foreta en viss pragmatisk utelatelse av mål og strategier i virksomhetsplanene, særlig fordi virksomhetsplanene utarbeides for ett år av gangen, mens KPS er gjeldende i 12 år. Den markante skjevfordelingen totalt sett for virksomhetene, hvor noen mål og strategier virker å være svært «populære» og de minst «populære» er mål og strategier som stiller mer konkrete krav til den interne organiseringen, forsterker inntrykket av at utelatelsene ikke er uintendert, men mer bevisst og strategisk av den enkelte virksomhet. Det kan tenkes at denne skjevfordelingen hadde blitt mindre synlig, om ikke fraværende, om kommunen fulgte opp egen implementeringsplan ved å styre fordeling av målene i

handlingsprogrammet og sikret en oversettelse fra handlingsprogrammet fremfor direkte fra KPS.

Det er flere forhold som gjør at jeg ikke helt klarer å fri meg fra tanken om at det har skjedd en omvandling av KPS, altså en radikal modus hos oversetterne. Det er tillagt virksomhetslederne stor frihet i oversettelsen, noe som også kommer til uttrykk i fordelingen av mål og strategier. I tillegg er virksomhetslederne forholdsvis tydelige på at oppdragene og oppgavene er planlagt eller igangsatt uavhengig av KPS. Noen har også «shoppet» fra andre planer knyttet til deres sektor, og noen oppdrag og oppgaver kan en finne i handlingsprogrammet hvor det henvises til stortingsmeldinger, utredninger for kommunal sektor, o.l. Da jeg spurte virksomhetslederne om hvilken rolle KPS egentlig spilte for deres virksomhet, hvis oppdragene og oppgavene ville vært der uavhengig KPS, var alle inne på at KPS ville hjelpe de som virksomhetsledere å prioritere aktiviteten i egen virksomhet. Selv om KPS ikke har styrende virkning på *hvilke* aktiviteter virksomheten gjennomfører, ser det likevel ut til at KPS har styrende virkning på *hvor mange* aktiviteter som gjennomføres. Det virker derfor å ligge en viss inspirasjon fra KPS i oppdragene og oppgavene i virksomhetsplanene. Jeg mener derfor å ha argumentert for at KPS er blitt gjenstand for både modifierende og radikal modus i oversettelsen.

Selv om virksomhetslederne ikke nødvendigvis virker å være så bevisste den adderingen, fratrekkingen og omvandlingen som er gjort, er det ikke helt ubevisst fra rådgiverens side. Rådgiverens rolle er lite omtalt så langt i presentasjon av funn, fordi virksomhetslederne selv mener rådgiveren har hatt liten betydning for utarbeidelsen av virksomhetsplanene. I et oversettelsesteoretisk perspektiv vil jeg likevel argumentere for at denne funksjonen i stor grad har hatt en betydning for oversettelsen, selv om den ikke er så bevisst hos virksomhetslederne. For det første er malen virksomhetslederne utarbeidet virksomhetsplanene i, utarbeidet av nettopp rådgiveren. Denne malen har virksomhetslederne omtalt som svært nyttig, både for egen del, men også for å lettere kunne sette seg inn i andres virksomhetsplaner. Virksomhetslederne selv oppgir at det ved å benytte denne malen ble langt enklere å se sammenhengen mellom mål, strategier, oppdrag og oppgaver. Malen gjør det også mulig for meg å avdekke hvilke oversettelsesregler som er brukt og selv om de virker ubevisste fra virksomhetsledernes side, er de ikke det fra rådgiverens side. For det andre er det fra rådgiverens side helt bevisst at virksomhetslederne ikke skal tilpasse aktiviteten i egen virksomhet til KPS, men vurdere hvilke aktiviteter de gjennomfører eller planlegger å gjennomføre i egen virksomhet som kan samsvare med mål og strategier i KPS. Rådgiveren

uttaler at hen har oppfordret virksomhetslederne til å gjøre nettopp dette. Ingen av virksomhetslederne jeg intervjuet opplyste om det, så jeg er usikker på om de er bevisst på at de er oppfordret til å gjøre det, eller om de i det hele tatt har mottatt oppfordringen. Likevel samsvarer virksomhetsledernes tilnærming til det å tilpasse KPS til eksisterende aktivitet svært godt med rådgiverens tilnærming og kan derfor gi et svar på hvorfor de ulike oversettelsesreglene kommer til uttrykk her. På spørsmål om hvorfor ikke drift og utvikling er tilpasset KPS, svarte hen: *«jeg syntes det var viktig ut fra læringsperspektivet å spørre hva er det vi allerede gjør, for vi skal ikke revolusjonere hele kommunen, meningen er at vi skal forstå helhetsperspektivet. Det er grunnlaget for utvikling»*. Utfordringen med denne fratrekkingen, hvor man søker å unngå for omfattende endringer og omstillinger, er at konseptet ufarliggjøres og mister sin effekt (Røvik, 2016). Det at virksomhetsledernes tilnærming til KPS er å fortsette som før, med etablerte systemer og aktiviteter, kan virke å være en årsak til at en av de, eller den, viktigste faktoren for måloppnåelse i KPS: samarbeid på tvers av virksomheter og sektorer, har mistet sin betydning i oversettelsen.

## 6 Avslutning

Jeg har fulgt KPS fra en overordnet strategisk plan, til implementering gjennom lokale virksomhetsplaner. Her har jeg sett på hva som påvirker hvordan KPS kommer til uttrykk i de lokale virksomhetsplanene. Planlagt implementering kan synes å være motivert av rasjonelle årsaker, de lokale virksomhetsplanene synes å bygge på symbolske årsaker og et resultat av en radikal modus hos oversetterne.

Den planlagte implementeringen ble ikke gjennomført som planlagt. Hovedårsaken til det synes å være mangel på tid til å gjennomføre som planlagt og sikre sammenheng mellom de ulike sekvensene. Konsekvensen av dette er at en ikke umiddelbart og uten mye tolkning finner en rød tråd fra KPS til toppledelsens prioriteringer, til handlingsprogrammet og til slutt virksomhetsplanene. Dette gjør også at virksomhetsplanene tar direkte utgangspunkt i KPS, som er omfattende og bred og øker sannsynligheten for at KPS blir et redskap for inspirasjon fremfor et redskap for styring. At KPS har gjennomgått en omvandling synes å være delvis bevisst og ubevisst. Den kanskje største konsekvensen av denne omvandlingen er at betydningen av samarbeid i organisasjonen for å sikre måloppnåelse i KPS, har blitt nærmest fraværende. Basert på denne studien vil jeg argumentere for at betydningen av samarbeid i virksomhetsplanene har blitt redusert til «å vite om», fremfor «å samarbeide om».

Jeg mener dette viser at kunnskap og kompetanse om oversettelser kan være nyttig for toppledelsen når konsepter skal implementeres, for å være bevisst både hensikten og risikoen med ulike oversettelsesreglene og dermed kunne bruke oversettelsesreglene mer bevisste og unngå at vesentlige forhold ved konseptet mister sin betydning.

Hvis jeg skulle foreslå videre studier, kan det være interessant å se på hvordan bruk av oversettelsesregler ved implementering påvirker måloppnåelse av en slik strategisk plan. Særlig i offentlige virksomheter, hvor det er begrenset med teori på bruk og effekt av strategiske planer.

Denne studien tar ikke sikte på å være representativ slik at det kan trekkes generelle slutninger basert på den utover mine funn. Jeg hadde likevel et håp om å kunne trekke noen slutninger som kan bidra til analytisk generalisering. Det vil si at funnene kan bidra til å svekke eller styrke eksisterende teories forklaringskraft. Jeg mener at oversettelsesteorien kan bidra til å forklare hva som skjer med overordnede planer når de forsøkes innført i lokale



planer – enten den påvirker styrende aktiviteter og atferd, eller ikke. For egen del har det vært veldig interessant å studere hvordan en strategisk plan tas imot og bearbeides i en organisasjon og hva som skjer når man forsøker å planlegge atferd. Jeg har tidligere vært noe tvilende til hvorvidt planer kan styre atferd. Etter å ha gjennomført denne studien tror jeg likevel det er mulig, men under de rette forutsetningene og med tilstrekkelig kunnskap om hva som skjer med planer når de reiser inn i organisasjonen og møter virkeligheten.

## 7 Referanser

- Asplan Viak AS. (2015). *Effektivisering av kommunal planlegging*.
- Brunsson, N. (2019). *The Organization of Hypocrisy: Talk, decisions and Acting in Organizations*. Copenhagen Business School.
- Christensen, T. (1991). *Virksomhetsplanlegging. Myteskaping eller instrumentell problemløsning*. TANO.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P., & Røvik, K. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Gjønnes, S., & Tangenes, T. (2014). *Økonomi- og virksomhetsstyring - Strategistøtte ved prestasjonsstyring, ressursstyring og beslutningsstøtte*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hagness, K., Vatne, M., & Nordheim, K. (2014). Effektiv virksomhetsstyring. *Magma*, 34-38.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* (3.. utg.). Oslo: Cappelen Damm.
- Johnsen, Å. (2014). *En strategisk offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kaplan, R., & Norton, D. (1992). The balanced scorecard - measures that drive performance. *Harvard Business Review*, 71-79.
- Kleven, T., Floris, T., Granberg, M., Montin, S., Rieper, O., & Valo, I. (2008). Renewal of Local government in Scandinavia: Effects for Local Politicians. *Local Government studies*, 93-116.
- Poister, T. H., & Streib, G. (2005). Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after two decades. *Public Administration Review*, 45-46.
- Ringdal, K. (2007). *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.
- Rose, W., & Cray, D. (2010). Public-sector strategy formulation. *Canadian Public Administration*, 453-466.

Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner - trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet* (1.. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

Røvik, K. A. (2012, August). Organisasjonsendring som organisasjonsgjøring. *Magma*, ss. 49-58.

Røvik, K. A. (2016). *Trender og translasjoner - ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Statskonsult. (1988). *Veiledning i virksomhetsplanlegging*. Oslo: Statskonsult .

# Vedlegg

## Vedlegg 1 - Intervjuguide

Formål med datainnhenting, beskrivelse av oppgaven.

Konfidensialitet, egen rolle.

Gjennomgang av databehandling, bruk av nettskjema.

### Virksomhetsledere:

#### Prosess

Opplevelse av prosessen fra KPS var vedtatt til virksomhetsplanene var utarbeidet, innføring og utarbeidelse av virksomhetsplaner

Stikkord: toppstyrt eller bottom-up? Tidsfrister? Eventuelle føringer for utarbeidelsen (form, medvirkning, omfang, m.m)?

Hvilken betydning har prosessen hatt for utarbeidelsen av virksomhetsplanene?

#### Virksomhetsplaner

Hvorfor implementere KPS med virksomhetsplaner?

Hvorfor innføre virksomhetsplaner på nivå 3?

Hva er formålet med virksomhetsplaner?

Erfaring med virksomhetsplaner tidligere?

Stikkord: hva var formålet med virksomhetsplaner i tidligere erfaring? Endringer fra da til nå?

Hvem deltok i utarbeidelsen av virksomhetsplanen?

#### Basert på virksomhetsplanen

Hvorfor disse målene/delmålene/strategiene?

Hva lå til grunn for valg av dette oppdraget?

Stikkord: sammenheng mellom mål i KPS, KPS betydning for oppdraget

Hvorfor måleindikatorer?

Hvordan foregår samarbeidet om oppdragene med de omtalte sektorene/virksomhetene i virksomhetsplanen? Hvordan bidrar virksomhetsplaner til bedre samarbeid?

Hvordan har du arbeidet videre med virksomhetsplanen etter fristen for levering?

### Bistand

Hvilken støtte/veiledning har du fått i utarbeidelsen?

Hvilken betydning har det hatt for utarbeidelsen?

### **Kommunedirektør:**

#### Prosess

Beskrivelse av prosess fra KPS var vedtatt til virksomhetsplanene var utarbeidet, innføring og utarbeidelse av virksomhetsplaner

Stikkord: toppstyrt eller bottom-up? Tidsfrister? Eventuelle føringer for utarbeidelsen (form, medvirkning, omfang, m.m)?

Hvilken betydning har prosessen hatt for utarbeidelsen av virksomhetsplanene?

#### Virksomhetsplaner

Hvorfor implementere KPS med virksomhetsplaner?

Hvorfor innføre virksomhetsplaner på nivå 3?

Hva er formålet med virksomhetsplaner?

Erfaring med virksomhetsplaner tidligere?

Stikkord: hva var formålet med virksomhetsplaner i tidligere erfaring? Endringer fra da til nå?

#### Oppfølging

Hvordan følger toppledelsen opp KPS?

Hvordan følges toppledelsen opp virksomhetsplanene?

Forventninger til virksomhetsplanenes effekt på virksomhetene?

Forventninger til virksomhetenes oppfølging av virksomhetsplanene?

Hvordan bidrar virksomhetsplaner til bedre tverrfaglig samarbeid om målene?

### **Rådgiver:**

#### Prosess

Beskrivelse av prosessen fra KPS var vedtatt til virksomhetsplanene var utarbeidet, innføring og utarbeidelse av virksomhetsplaner

Stikkord: toppstyrt eller bottom-up? Tidsfrister? Eventuelle føringer for utarbeidelsen (form, medvirkning, omfang, m.m)?

Hvilken betydning har prosessen hatt for utarbeidelsen av virksomhetsplanene?

#### Virksomhetsplaner

Hvorfor implementere KPS med virksomhetsplaner?

Hvorfor innføre virksomhetsplaner på nivå 3?

Hva er formålet med virksomhetsplaner?

Erfaring med virksomhetsplaner tidligere?

Stikkord: hva var formålet med virksomhetsplaner i tidligere erfaring? Endringer fra da til nå?

Din rolle i utarbeidelsen på virksomhetsnivå?

