



20.12.93

for Astor & Wilken

HOVEDFAGSOPPGAVE

POSTVERKET TRADISJON OG REFORM

Oddgeir J Sagerup

INSTITUTT FOR SAMFUNNSVITENSKAP
Seksjon for offentlig politikk og administrasjon
Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø
høsten 1993

ISV / 100 151



93C022558



HOVEDFAGSOPPGAVE

POSTVERKET
TRADISJON OG REFORM

Oddgeir J Sagerup

INSTITUTT FOR SAMFUNNSVITENSKAP
Seksjon for offentlig politikk og administrasjon
Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø
høsten 1993

93c022558

STATE OF TEXAS
COUNTY OF DALLAS

NOTARY PUBLIC

STATE OF TEXAS
COUNTY OF DALLAS
NOTARY PUBLIC

KAPITTEL 1 TEMA OG PROBLEMSTILLING.....	1
1.1 TEMA - ADMINISTRATIVE REFORMER.....	1
1.2 PROBLEMSTILLING.....	3
1.2.1 Et effektbegrep.....	5
1.2.2 Institusjonelle egenskaper.....	6
1.2.3 Tre teoretiske perspektiver.....	7
1.3 Hva er en administrativ reform?.....	8
1.4 Hvorfor studere reformhistorie?.....	9
1.5 Reformstudier.....	10
1.5.1 Praktisk/virkemiddelmessig interesse.....	11
1.5.2 Reformstudier - teoretisk interesse.....	12
1.5.3 Reformstudier - politisk interesse.....	13
1.6 Hvorfor studere reformprosesser i Postverket?.....	14
1.7 Mål- og strategistyringsverktøyet.....	15
1.7.1 Opprinnelse og funksjon - "ideologi og styringsmyte"	15
1.7.2 Kritiske synspunkter på Mål- og strategistyring.....	16
1.7.3 Reformens siktemål.....	17
1.8 Metode og data	18
1.8.1 Institusjonelle egenskaper/karakter ved Postverket	19
1.8.2 Data	20
1.8.3 Metodediskusjon	20
1.9 Oppgavens struktur.....	24
 KAPITTEL 2 TEORETISKE PERSPEKTIVER - TEORIER OM ORGANISASJONER OG ENDRINGER.....	 25
2.1 Formelle organisasjoner.....	25
2.1.1 Organisasjoner som institusjoner.....	25
2.1.2 Ulike perspektiver på organisasjoner	26
2.2 Et rasjonelt perspektiv på reformprosesser.....	27
2.2.1 Organisasjoner som uavhengig variabel.....	27
2.2.2 Begrenset rasjonalitet.....	29
2.2.3 En instrumentell modell	30
2.2.4 Forventninger til reforminnholdet over tid - reformhistorien	33
2.2.5 Motiver for å reformere - initiativtakere og problembekreftelse.....	35
2.2.6 Valg av organisasjonsløsninger og forventninger til en reformprosess.....	36

2.3 Et institusjonelt perspektiv på reformprosesser.....	37
2.3.1 Selznicks institusjonelle tilnærming.....	38
2.3.2 Forventninger til reforminnholdet over tid - reformhistorien.....	40
2.3.3 Motiv for å reformere - problemoppfatninger og valg av organisasjonsløsninger.....	42
2.4 Institusjonelle omgivelser - Et myte-perspektiv.....	45
2.4.1 Forventninger til reforminnholdet over tid - reformhistorien.....	49
2.4.2 Motiver for å reformere - problemoppfatninger.....	51
2.4.3 Valg av organisasjonsløsninger.....	52
2.5 En sammenfatning av forventninger til reformhistorien og mål- og strategiprosessen.....	54

KAPITTEL 3 DET NORSKE POSTVERKET - ET REFORMHISTORISK

TILBAKEBLIKK.....	56
-------------------	----

3.1 Innledning.....	56
3.2 Postforordninger etableres 1647-1746 - postverket fra et privat foretak til en statsinstusjon.....	58
3.2.1 Innledning.....	58
3.2.2 Staten overtar.....	59
3.3 De første store reformer 1747 - 1836.....	60
3.4 Organisasjonen vokser - vekst som reformårsak 1837-1899.....	61
3.5 Krav fra omgivelsene som reformbegrunnelse 1900-1921.....	63
3.6 Effektivisering og sparing som reformbegrunnelse 1921-1939.....	64
3.7 Desentralisering og rasjonalisering 1945-1959.....	66
3.8 Postverket vokser - myndighet og ansvarsreformer 1960-1968.....	68
3.9 Personal og desentraliseringsreformer 1969-1978.....	70
3.10 Management orienterte reformer 1980-1992.....	72
3.11 En sammenfatning av reformhistorien.....	74

KAPITTEL 4 "NÅ-SITUASJON" - INSTITUSJONELLE EGENSKAPER OG

KARAKTERER VED POSTVERKET.....	79
--------------------------------	----

4.1 Postverket organisasjon, struktur og "tyngde".....	79
4.2 Et tradisjonsrikt forvaltningsorgan.....	81
4.3 Legitime oppgaver, men utsatt forvaltningsbedrift.....	82
4.4 Postverkets hovedoppgaver, prosesser og eksisterende styringsprinsipper.....	84
4.5 Reformers enkelthet og virkelighetens kompleksitet.....	85

4.6 Konkurransetsatte arbeidsoppgaver.....	88
4.7 Postverkets reformhistorie og ressursituasjon	88
4.8 Postverkets "Nå-situasjon" - en sammenfatning.....	91

KAPITTEL 5 BAKGRUNN FOR MÅL- OG STRATEGISTYRING I DET NORSKE POSTVERKET.....93

5.1 Innledning.....	93
5.1.1 Mål- og strategistyring - tre faser.....	95
5.2 Bakgrunn for MS-prosessen - initiativfase.....	97
5.2.1 Innledning.....	97
5.2.2 Fra et konkurransebegrep til Mål- og strategistyring.....	97
5.2.3 Hvordan bergrunnes satsningen på Mål- og strategistyring?.....	99
5.2.4 Reformatørene sine tanker omkring Mål- og strategistyring.....	102
5.2.5 Fra forvaltningsledelse til strategisk ledelse.....	103
5.2.6 Hvordan organiseres Mål- og strategiproessen?.....	104
5.2.7 En sammenfatning.....	106
5.3 Analyse av initiativfasen.....	107

KAPITTEL 6 MÅL- OG STRATEGIER UTFORMES - EN UTFORMINGSFASE.....111

6.1 Innledning.....	111
6.2 Mål- og strategiutforming - svak lokal kompetanse?.....	111
6.3 Sentrale føringer med utformningen av et MS-dokument.....	113
6.4 En mislykket prosjektorganisasjon!.....	114
6.5 Problemer med målformuleringer og parallelle reformer.....	116
6.6 Oppsummering.....	117
6.7 En analyse av MS-prosessen ved TPK.....	118
6.7.1 Innledning.....	118
6.7.2 Et instrumentelt perspektiv.....	119
6.7.3 Et Selznick-perspektiv.....	120
6.7.4 Et myte-perspektiv.....	122

KAPITTEL 7 TROMSØ POSTKONTORS VIRKELIGGJØRING AV MS-DOKUMENTET - EN GJENNOMFØRINGSFASE.....124

7.1 Innledning.....	124
7.2 Hvordan skulle Mål- og strategistyring taes i bruk?.....	124
7.3 Fokus på marked og storkunder.....	125
7.4 Fokus på inntekts- og utgiftsbudsjettering.....	126
7.5 Hvordan følges satsningsområdene i MS-dokumentet opp?.....	127
7.6 Praktisk oppfølging - en oppfølgings plan.....	129
7.7 Nye styringsverktøy overtar?.....	132
7.8 Positive endringer pga. Mål- og strategistyring.....	133
7.9 Oppsummering.....	134
7.10 En analyse av gjennomføringsfasen.....	136
7.10.1 Innledning.....	136
7.10.2 Effekter ut fra et instrumentelt perspektiv.....	136
7.10.3 Effekter ut fra et Selznick perspektiv.....	137
7.10.4 Et myte perspektiv.....	139

KAPITTEL 8 OPPSUMMERING OG UTFORDRINGER.....141

8.1 Innledning.....	141
8.2 Oppsummering.....	141
8.2.1 Det instrumentelle perspektivet.....	142
8.2.2 Et Selznick perspektiv.....	143
8.2.3 Et myte perspektiv.....	143
8.3 Institusjonelt bakteppe og administrative reformer - frihet i valg!.....	144

Vedlegg

Litteratur

FORORD

Det har i de siste årene, for min del, dreid seg mye om Postverket. Gjennom sporadiske jobber i Postverket, en storfagsoppgave ved Offentlig politikk og administrasjon og til slutt denne hovedfagsoppgaven om Postverket. Slagordet "Posten skal fram" har for meg etterhvert fått en helt annen dimensjon.

Nå når denne oppgaven er ferdig ønsker jeg derfor å benytte denne anledningen til å takke informanter i Postverket generelt og Tromsø postkontor spesielt for stor velvillighet gjennom hele prosessen. En takk går også til ansatte ved Postbiblioteket som jeg antagelig har satt "grå hår i hodet på" med mulige og umulige forespørsler etter interne dokumentet og utredninger.

Medstudenter ved Offentlig politikk og administrasjon har i løpet av hovedfagsprosessen utgjort et kompetent og inspirerende miljø som jeg har hatt stor glede og nytte av. I denne forbindelsen vil jeg spesielt takke Arild for at han tok seg tid til å lese igjennom utkast til oppgaven. Jeg vil også takke veileder Tom Christensen og Kjell A Røvik for viktige og gode innspill.

Det er mange som har betydd noe ekstra for meg og som har en stor del av æren for at jeg havnet på Universitetet i Tromsø. Jeg tenker her spesielt på mine foreldre Odd og Asveig som har hjulpet og oppmuntret "studenten" til videre arbeid. Denne oppgaven er til dem.

Til Hege en varm takk for mye støtte, skyving og drahjelp.

10

...the ...
...the ...
...the ...

...the ...
...the ...
...the ...

...the ...

1.0 TEMA OG PROBLEMSTILLING

1.1 TEMA - ADMINISTRATIVE REFORMER.

Administrative reformer er vanlige fenomener. I offentlige organisasjoner foregår det en kontinuerlig reformaktivitet. Har ikke slike organisasjoner nettopp vært igjennom endringsprosesser så finnes det som oftest planer om å snart igangsette slike prosesser (Brunsson, Forssell, Winberg 1989). Noen endringer skjer frivillige, mens andre kan betraktes som påtvungene endringer. Oppfatninger om at "tingenes tilstand" ikke er som det skal være, dukker ofte opp. En problembeskrivelse, som grunnlag for å reformere, kan enten sees på som en objektiv og reell begrunnelse koblet til en oppfatning om at det er mangler ved den formelle strukturen, som et resultat av en naturlig prosess eller som et resultat av krav og press fra omgivelsene. Å reformere er blitt den mest vanlige måten å takle slike problemer på (Brunsson 1990). Administrative reformer er så vanlige at de er vanskelig å unngå (Brunsson og Olsen 1990). De blir sett på som viktige og nødvendige for organisasjonens overlevelse.

Reformer er en del av vår moderne verden og ikke et isolert fenomen hos offentlige organisasjoner. Dette henger sammen med modernisme og fremskritt som et viktig aspekt ved fortiden og nåtidens samfunn. Hele vårt samfunn er "gjennomstyret" av ideen om at alt forandres og skal forandres (Berman 1982). Organisasjonsformer kan da forventes å avspeile den samfunnskonteksten som en organisasjon til enhver tid befinner innenfor (Down & Larkey 1986, Røvik 1992, Lægriid & Rolland 1992). En slik betraktningssmåte kan være nyttig å benytte seg av, når en går historisk tilverks, ved tolking av en offentlig organisasjons reformhistorie og ved studier av en spesifikk reformprosess.

Temaet for denne hovedfagsoppgaven er altså administrative reformer. Mitt empiriske nedslagsfelt er todelt. Jeg vil trekke opp hovedlinjene i Postverkets (PV) reformhistorie fra 1647 til 1992. Med utgangspunkt i et slags "organisasjons-**arkeologisk**" perspektiv skal jeg forsøke å gi et grovt bilde av Postverkets administrative reformhistorie. Et hovedresonnementet som ligger til grunn for en slik vinkling er at offentlige organisasjoner, gjennom administrative reformer, over tid, blir "fylt" av normer og verdier. Med å studere en organisasjons reformhistorie kan en få et bilde av normer, verdier, institusjonell tyngde og karakter i en

organisasjon som Postverket. Postverkets administrative reformhistorie skal fungere som et institusjonelt bakteppe i denne oppgaven. Med et slikt utgangspunkt blir det interessant å si noe om et slikt bakteppe kan gi et sett av organisatoriske handlingsbetingelser, forståelsesmåter for analysen senere i oppgaven. Det blir altså sentralt å si noe om reformhistorien kan legge slike føringer. Sentralt i denne oppgaven blir derfor en problematisering av forholdet mellom det institusjonelle bakteppe og frihet i valg mhp. administrative reformer.

Dette bringer oss over i oppgavens **andre hoveddel**.

Her vil jeg fokusere på en spesifikk administrativ reform, dvs. hvordan et sentralt initiert reformelement, **Mål- og strategistyring (MS)**, iverksettes lokalt ved Tromsø postkontor. En viktig grunn til å fokusere på dette er at jeg ønsker å frambringe innsikt i hvordan avdelingene ved Tromsø postkontor tilpasser seg de nye rammebetingelsene som en slik administrativ reform representerer. Jeg vil bruke reformhistorien, institusjonelle trekk og tyngde som et institusjonelt bakteppe ved innføringen av Mål- og strategistyring. Gjennom reformhistorien kan jeg utlede en organisatorisk "nå-situasjon" der jeg forsøker å si noe om hva som karakteriserer Tromsø postkontor mhp. tidligere reformer, institusjonell tyngde, hovedoppgaver, struktur, eksisterende prinsipper om styring og ressursituasjon. Filosofien bak en slik organisasjonsteoretisk studie, av en institusjon som Postverket, er at trekk, egenskaper, karakter og kvaliteter ved institusjonen kan stå sentralt og ha betydning for innføringen av Mål- og strategistyring. I en studie av innføringen av Mål- og strategistyring kan derfor faktorer som **Postverkets reformhistorie, institusjonell tyngde** (operasjonalisert som størrelse, alder, legitimitet), **hovedoppgaver, struktur, eksisterende prinsipper om styring, og ressursituasjon** være potensielle og sentrale, hemmende eller fremmende, faktorer i en analyse av MS-prosessen ved TPK. Begrepene blir utdypet og forklart nærmere under pkt.1.8.1.

Et sentralt moment i denne oppgaven er et fokus på "de historiske krefters egen dynamikk" (Egeberg 1984). Nå sier ikke jeg at en slik relasjon finnes men det er et interessant problemstilling som bygger på en antakelse om at beslutningstakere bare kan vinne begrenset innsikt i utviklingsprosessene, og det beste denne begrensede kunnskapen kan brukes til, er å "samarbeide" med disse massive kreftene (Sabin og Thorsen 1973:557-584, i Egeberg 1984). I en mer praktisk sammenheng finner vi trekk av et slikt "perspektiv" i Modalsli-utvalgets beskrivelse av samfunnsutvikling og forvaltningsutvikling:

NBI [*"Et lands forvaltningsorganisasjon kan vanskelig forstås uten at man ser den på bakgrunn av historisk gitte forutsetninger. Forvaltningsorganisasjonen gjenspeiler også viktige trekk i samfunnets organisasjon, dets næringsliv og de rådende maktforhold og herskende politiske ideer." (Modalsli-utvalget 1970:17)*

En slik studie som denne kan ha to utgangspunkter. Enten kan en organisasjon som Postverket, på et gitt tidspunkt, avspeile trekk ved sin samtid. Det blir da interessant å si noe om hva som "akurat nå" er rådende normer og verdier for god organisering. I denne oppgaven vil jeg legge meg på en annen vinkling. Det blir da viktigere å forsøke si noe om de administrative reformene som en organisasjon har gjennomført tidligere legger føringer på hva man gjør eller hva man kan gjøre nå mhp. nye administrative reformer.

1.2 PROBLEMSTILLING

Problemstillingen som denne studien vil forsøke å belyse, er i likhet med temaet, todelt. Den første, reformhistoriske delen er av mer beskrivende art. Mens den andre delen skal gå mer i dybden av den lokale mål- og strategiprosessen ved Tromsø Postkontor. Problemstillingen er bygd opp rundt et **institusjonelt resonnement**¹ og ut fra en antagelse om at 350 år med administrative reformer former organisasjonen og gir den institusjonell tyngde, distinkte institusjonelle normer, verdier, trekk og karakter. Oppgavens hovedproblemstilling vil være å kunne si noe om og eventuelt i hvilken grad et institusjonelt bakteppe kan legge føringer på og fungere som organisatoriske handlingsbetingelser ved innføringen av Mål- og strategistyring ved Tromsø Postkontor.

For å kunne gi svar på et slikt spørsmål så er det nødvendig med en delproblemstillingen som: **Hva er det som kjennetegner Postverkets reformhistorie?** Innenfor rammen av et slikt spørsmål vil det være naturlig å forsøke å si noe om:

- A) hvilke grunnleggende normer og verdier er blitt "bygd inn" i organisasjonen over tid.
- B) Har noen normer og verdier vært dominerende i ulike utviklingsfaser.
- C) Hvilke generelle forklaringer kan man ha på sentrale institusjonelle normer og verdier og endringer i disse ?

¹ Et institusjonelt resonnement er "tuftet" på P.Selznicks arbeider.

Dette er spørsmål som skal besvares i oppgavens første del under kapitlet om Postverkets reformhistorie. Her vil jeg kun trekke opp generell og enkle profiler/karakteristikker av de forskjellige periodene. Jeg vil forsøke å si noe om organisasjonsformer og normer og verdier som disse formene signaliserer.

Den innsikt og institusjonelle forståelse som en reformhistorisk del forhåpentligvis gir vil stå sentralt i en beskrivelse av Tromsø postkontors "nå-situasjon" og som viktig bakteppe i en analyse av oppgavens andre hovedproblemstilling.

I den andre delen av oppgaven er hovedtemaet: **Fra forvaltning til bedrift – Fra regelstyring til målstyring**. Søkelyset vil i denne delen være på **hvilke betingelser som styrer/påvirker hvorvidt en lykkes med en slik endringsprosess**. Med betingelser menes her faktorer som **Postverkets reformhistorie, institusjonelle tyngde, hovedoppgaver, struktur, eksisterende styringsprinsipper og ressursituasjon**. Disse betingelsene betraktes som enten fremmende eller hemmende på en slik omstillingsprosess. Her er det flere spørsmål som kan være med på å belyse denne delen av oppgaven. Hva kan man si kjennetegnet Tromsø postkontor i den perioden de startet sin MS-prosess? Med kjennetegn mener jeg her deres tørrelse, alder, legitimitet, organisasjonsstruktur, demografi, hovedoppgaver, eksisterende prinsipper om styring, reformhistorie og ressursituasjon.

MS-prosessen, ved Tromsø postkontor, vil bli analysert i tre hovedfaser (et kapittel til hver fase). Bruk av en inndeling i faser er gjort for å få en mer oversiktig empiri. Det eksisterer derfor ingen klart skille mellom disse fasene men heler en karakter av glidende overganger. De ulike fasene knytter til seg ulike del-problemstillinger, og disse vil være som følger.:

Et initiativstudie der jeg hovedsakelig fokuserer på årsaken til at reformprosessene kom på dagsorden. Jeg setter fokus på de sentrale **drivkreftene** og **faktorene** som bidro til at Tromsø postkontor iverksatte en stor mål- og strategireform. Her er det interessant å få belyst om det er bevisste og klare intensjoner med hvorfor reformprosessen kom i stand og hvem som tok initiativ. Et sentralt spørsmål er:

Hvilke problemoppfatninger ligger til grunn for ønsket om å reformere og hvilke ideer og løsninger behandles? Her vil jeg hovedsaklig ha et sentralt fokus.

En utformingsfase der jeg forsøker å kartlegge de strategier og virkemidler som ble brukt da et mål- og strategidokument skulle utformes. Hvem deltok, hvor sterkt styrt var prosessen, hva

kjennetegnet organiseringen av prosessen? Med bakgrunn i reformhistorien og en organisatorisk nå-beskrivelse vil institusjonell tyngde, hovedoppgaver, struktur, eksisterende styringsprinsipper, reformhistorie og ressursituasjon, bli brukt som faktorer som enten hemmer eller fremmer utformingen av selve MS-dokumentet. I denne fasen er fokus på lokalt nivå.

Til slutt en gjennomføringsfase med en beskrivelse og analyse av hvordan Tromsø postkontor mestrer omleggingen til mål - og strategistyring. Dette kan formuleres mer presist gjennom følgende spørsmål: I hvilken grad innføres mål- og strategi-dokumentet ved TPK og hvilken karakter/form får Mål- og strategistyringskonseptet ved Tromsø postkontor? Til denne fasen knytter det seg også en viss interesse/nysskjerrighet mhp. å forsøke å si noe om potensielle effekter av en MS-reform. Siden mål- og strategireformen nå har fått virket en stund vil det kanskje være mulig å si noe om potensielle effekter av Mål- og strategistyring. Nå er ikke dette noe sentralt punkt i denne oppgaven men det kommer som en "naturlig" følge av oppgavens første del.

1.2.1 ET EFFEKTBEGREP

Statsvitenskapen har tradisjonelt vært opptatt av årsaks- virknings- forholdet. De mange administrative reformene vil nok også sette spor etter seg. Men effektbegrepet har ofte vært mangetydig. Dette er særlig fremtredende i studier av administrative reformer. Det knytter seg flere sider ved et effektbegrep.

1. Forventede og planlagte effekter oppfylles. Altså effekt tilbakeføres til tiltak.
2. En får helt andre effekter en de forventede - utilsiktede effekter.
3. Ferniss. Effektene (de forventede) kommer til syne på overflaten, men dag-til-dag-aktiviteten blir uforandret - skjerming av kjernen.
4. Editering. Adopterte løsninger og ideer(reformen) blir omskrevet og tilpasset organisasjonen.
5. Seleksjon. Reformen som en "meny". Organisasjonen velger elementer ("retter") som er lettest (naturlig for dem å ta fatt i) å "fordøye". Altså en seleksjon mhp. organisatorisk fokus og ressursbruk.
6. Språklige og retoriske endringer.

Nå er ikke disse punktene å betrakte som gjensidig utelukkende, for deler av organisasjonen kan bli påvirket mens andre er mindre mottakelig for reformprosesser. På lignende måte kan ulike del-mål for en reformprosess bli oppfylt, mens andre ikke vil være berørt. Jeg vil forsøke å si noe om hvorvidt det lyktes med omleggingen til mål- og strategistyring. **På hvilken måte hemmet og/eller fremmet Postverkets reformhistorie, institusjonelle tyngde, hovedoppgaver, struktur, eksisterende styringsprinsipper, og ressursituasjon omleggingen til mål- og strategistyring.** Altså, ble MS-dokumentet det overordnede styringsverktøyet som det var ment å skulle være? Oppmerksomheten er her rettet mot et lokalt nivå men jeg vil også forsøke å si noe om potensielle effekter i omgivelsene som følge av mål- og strategistyring. Jeg tenker her spesielt på effekter rettet mot postverkets kunder og overfor Postdirektoratet som nærmeste overordnede myndighet.

1.2.2 INSTITUSJONELLE EGENSKAPER

I en analyse av denne oppgavens andre hoveddel vil altså institusjonelle faktorer som enten hemmer eller fremmer innføringen av Mål- og strategistyring, stå sentralt. En hypotese er om postverket med sine 350 år representerer en viss institusjonell treghet og at denne institusjonelle forankringen (normer og verdier) bidrar til å begrense reformatørenes makt over gjennomføring og reformens innhold (Wærnes 1989). I denne sammenhengen vil det være sentralt å si noe om i hvilken grad MS-reformen representerer et brudd med tidligere reformer i Postverket..

Samlet kan vi si at jeg vil studere **egenskaper og kvaliteter** ved Tromsø postkontor som institusjon og hvordan de reagerer på en sentralt initiert reformprosess. Dette vil jeg forsøke å gjøre med å gi en grov beskrivelse av reformhistorien til Det Norske Postverket. Med basis i reformhistorien vil jeg ta utgangspunkt i et lokalt case. Dette er et sentralt initiert reformelement nærmere bestemt innføring av mål- og strategistyring ved Tromsø Postkontor. Mål- og strategistyring representerer "den nye tid", det er en markedsrettet relasjon som blir forsøkt implementert i forvaltningsbedriften Postverket. Reformhistorien skal være en mer generell gjennomgang av hvordan Postverket som organisasjon har endret seg over tid altså hvordan nye strukturer, trekk, normer og verdier "fyller" organisasjonen.

Den reformhistoriske delen vil stå sentralt som forklaringsfaktor i en analyse av innføringen av mål- og strategistyring ved Tromsø postkontor.

1.2.3 TRE TEORETISKE PERSPEKTIVER

I neste kapittel vil tre ulike teoretiske perspektiver på endringer, bli presentert. Disse tre perspektivene beskriver og forklarer på hver sin måte endringer i offentlige organisasjoner. Jeg vil i denne sammenheng, da de blir presentert nærmere i kapittel to, kun kort nevne de enkelte perspektivene som jeg skal benytte meg av. Det dreier seg om det **instrumentelle perspektivet** som vektlegger muligheten for å styre organisasjonsmedlemmers adferd og forløpet av reorganiseringsprosesser (Egeberg 1989). Perspektivet hviler på forestillingen om at formelle organisasjoner bør, må og kan styres².

Deretter vil jeg utlede et **Selznick-inspirert variant av det institusjonelle perspektivet** (Selznick, 1948, 1957). Perspektivet legger vekt på at den uformelle organisasjonsstrukturen i stor grad styrer organisasjonsmedlemmers adferd. Det understreker at enhver organisasjon er **unik preget av egen historie** og av egne institusjonelle normer og verdier, noe som gjør muligheten for styrt organisasjonsendringer mye mindre.

Det tredje perspektivet har sitt utspring i arbeidene til Meyer & Rowan og blir i denne oppgaven benevnt som **myte perspektivet** (Meyer & Rowan, 1977). Organisasjoner sees her på som omgitt av både tekniske og institusjonelle omgivelser. En organisasjons "beholdning" av ressurser og legitimitet anses i stor grad å være avhengig av om de benytter seg av ideologier, strukturer og prosesser som omgivelsene oppfatter som legitime og riktige. Dette perspektivet vil til en viss grad blir utvidet med en motelogikk som forståelses grunnlag for administrative endringer i formelle organisasjoner (Mintzberg, 1979, Abrahamson, 1986, 1988, - 1991, Røvik, 1993). Hvorfor disse perspektivene er blitt valgt vil jeg komme tilbake til under den metodiske drøftingen.

I en slik studie som dette, der administrative reformer står så sentralt, er det viktig å klargjøre hva jeg legger i begrepet "administrativ reform".

² Dette perspektivet har "tatt opp i seg" tanken om mennesker som **begrenset rasjonelle** (Simon 1958), noe som gjør at organisasjonsdesignere bl.a vil kunne få problemer med å etablere et tilstrekkelig godt kunnskapsgrunnlag for organisasjonsendringer.

1.3 HVA ER EN ADMINISTRATIV REFORM?.

Med administrative reformer mener vi her endringsprosesser, eller forsøk på sådanne, som berører en organisasjons struktur, arbeidsprosesser og ideologi i den hensikt å bedre organisasjonens atferd og resultat (Brunsson og Olsen, 1990:11). Brunsson & Olsens begrep om administrative reformer legger vekt på at reformer er forsøk på endringer, men at det ikke er det samme som forandring. For det første så er det ikke sikkert at en reform får tilsiktede konsekvenser. En kan også tenke seg at forandringer ikke oppstår i det hele tatt. Et slikt endringsbegrep innebærer ikke bare fokus på målbare økonomiske endringsprosesser selv om administrative reformer ofte sees på som en "medisin" for de fleste problemer i organisasjoner. En viktig årsak til en slik oppfatning har sitt utspring i et resonement omkring administrative reformer som effektivitets og lønnsomhetsfremmende. Tradisjonelt sett så har ikke reformer vært knyttet til en økonomisk effektivitetslogikk. Det er vel mer riktigere å si at de tradisjonelt er mer ymse hvilken karakter reformer har. Selv om vi i de siste 10–15 år setter likhetstegn mellom administrative reformer og økt økonomisk effektivitet så er det en del som tyder på at administrative reformer, tradisjonelt sett, ikke har så mye med det å gjøre organisasjonen mer lønnsom. Reforme og motiver for å reformere kan (og vil nok) endre seg fra tid til annen. Dette vil være noe som jeg vil se nærmere på under kapittelet om Postverkets administrative reformhistorie.

Administrative reformer er også endringer av mer ikke-instrumentell karakter. Jeg tenker her på endringsprosesser som berører organisasjonsmedlemmers måte å tenke på, ledere sin måte å lede på osv.

Vi kan også tenke oss administrative reformer der en gjennom endringer i f.eks. formell struktur ønsker å tilfredsstille et ønske om økt rettssikkerhet, likebehandling og deltakelse. Dette kan være administrativ reformønsker som skal ivareta både interne og eksterne hensyn. Det er derfor viktig å slå fast at administrative reformer ikke bare er økonomisk relaterte endringsprosesser.

Men endringer kan også oppstå uten at det er et resultat av beviste reformforsøk (Brunsson, Forssell, Winberg 1989). Endringer kan også sees på som en naturlig, sakte og evolusjonær utvikling (Selznick 1957). Innenfor et slikt resonement finner man ikke rom for raske ad-hoc-preget administrative endringer

Men administrative reformer blir som oftest entydig knyttet til økonomiske endringsprosesser,

drevet frem av et ønske om øke sin egen inntjening og effektivitet.

1.4 HVORFOR STUDERE REFORMHISTORIE ?

Uformell utvikling er her et sentralt stikkord som har vekket min interesse for å studere og gå nærmere inn i en organisasjons administrative reformhistorie. I følge Selznick så er formelle endringer bare en gradvis tilpasning til den uformelle utviklingen som har foregått (Selznick 1957:12). Forsøk på noe annet enn slik stegvis tilpasning vil, innen for en slik tradisjon, fortone seg som fåfengt og dilettantisk (Egeberg 1984:49).

Det Norske Postverket kan i 1997 feire sitt 350-års jubileum som egen selvstendig organisasjon. Disse 350-årene har vært med på å gi Postverket generelt og Tromsø postkontor spesielt grunnleggende normer og verdier (handlings rutiner, regularitet, mening, interesser, oppfatninger, forventninger og ressurser). Det kan her tenkes at Postverket er et eksempel på en profesjonsdrevet institusjon med en relativt stor autonomi. Da kan studier av reformprosesser i Postverket i tillegg til å bidra med kunnskap om Postverket, også bidra til generell innsikt i institusjonelle reform- og endringsprosesser. Dette vil være spesielt interessant for en institusjon som Postverket som nå møter management tenkningens krav om økonomistyring, målformulering, resultatrapportering og organisasjonsutvikling.

Vi har her å gjøre med en velutviklet institusjon med en historie der det over tid er blitt utviklet oppfatninger om hva som er viktige oppgaver og gode resultater og ikke minst hvordan man skal kunne oppnå gode resultater. "Faren" med slike institusjoner er at forskjellige måter å tenke og handle på taes for gitt, noe som medfører utelukking av andre tolkninger og handlinger (Meyer og Scott 1983). Mål- og strategikonseptet representerer, i dette tilfelle, nye tolkninger og handlingsmåter og kan derfor møte motstand ved implementeringsforsøk. Det blir derfor viktig å studere reformhistorien for å få et bilde av Postverket som selvstendig institusjon deres **institusjonelle tyngde, arbeidsoppgaver, struktur, eksisterende prinsipper om styring og ressursituasjon.**

Tromsø Postkontor, min undersøkelsesenheter, er bl.a et resultat av PV's reformhistorie, dvs. reformhistorien påvirker også det lokale nivå, gir det institusjonelle trekk og karakter, arbeidsoppgaver, tyngde, normer og verdier. De delene av reformhistorien som dreier seg om sentrale forhold vil (uansett) være en rammebetingelse og virke normsettende for det lokale

nivået.

Det er innsikt i en organisasjons normgrunnlag, både uformelle og formelle, som står sentralt i denne oppgaven.

"Når det gjelder innsikt, kan ingen organisasjonsdesignere måle seg med den kollektive intelligens som gjennom generasjoner er støpt inn i det til enhver tid eksisterende organisasjonsmønster" (Egeberg 1984:49).

Det er ikke innen for rammene av denne oppgaven og heller ikke mulig å komme med en total avdekking av Det Norske Postverkets kollektive intelligens. Jeg er her mer interessert i å få et grovt bilde av slike sammenhenger og eventuelt forsøke å si noe om eller eventuelt hvordan Postverkets institusjonelle karakter, normer og verdier, kan påvirke innføringen av Mål- og strategistyring ved Tromsø postkontor.

1.5 REFORMSTUDIER

1.5.1 PRAKTISK/VIRKEMIDDELMESSIG INTERESSE

Den praktiske interessen i en slik studie har sitt utspring i en instrumentell organisasjonsteoretisk modell. Endringer i en organisasjons strukturer, det være seg formelle, og/eller uformelle, vil høyst sannsynlig medføre endringer i hvordan organisasjonen, eller dens medlemmer, tolker, reagerer og handler. Slike endringer (f.eks. som følge av reformer) i organisasjonsmedlemmenes oppfatninger av egne handlingsbetingelser vil sannsynlig lede til endringer i deres atferd som organisasjonsmedlem (Weber 1971, Blau og Scott 1962). Bekreftelsen på at dette kan være i overensstemmelse med virkeligheten finnes blant annet i de såkalte departementsundersøkelsene som undersøkte sammenhengen mellom formell struktur, personellsammensetning og beslutningsadferd (Lægrid og Olsen 1978, Christensen og Egeberg 1989).

I undersøkelsene som ble gjort finner vi at endringer i formell struktur og personellstruktur fører til visse endringer i organisasjonsadferd. Dersom en ønsker en bestemt utvikling i organisasjonen og ansattes atferd, må en ha kjennskap til hvilke endringsvariabler som kan og må "dreies" på (nødvendige og mulige) for at ønsket organisasjonsadferd skal oppnås. Men det kan også være nyttig å få et mer nyansert syn på reformprosesser i organisasjoner. Reformertrenger ikke å få noen praktiske og eller instrumentelle effekter. Det kan derfor være en viktig oppgave å

forsøke å si noe om hvilken organisatoriske betingelser som må være oppfylt for at en reform skal kunne bli vellykket (med vellykket mener jeg her måloppnåelse etter på forhånd oppsatte mål).

Det er derfor viktig å øke vår kunnskap om reformer, deres årsak, forløp, effekter, innhold osv., om organisasjoner skal kunne dra nytte av denne kunnskapen. Økt kunnskap om reformer vil gjøre det lettere for dem som arbeider med eller blir berørt av reformer å påvirke reforminnhold og prosess.

1.5.2 REFORMSTUDIER – TEORETISK INTERESSE

Teoretisk interesse knytter seg først og fremst til en forhåpning om at det skal være mulig å karakterisere virkeligheten ut i fra noen (relativt enkle) teoretiske modeller. Ved å anvende organisasjonsteoretiske perspektiver på virkeligheten kan en **A)** sannsynliggjøre perspektivenes forklaringskraft, altså kaste virkelighetens lys over faglig–teoretiske tilnærminger og prøve ut våre teoretiske modeller på "levende" organisasjoner og fenomener, og **B)** klargjøre hvilke perspektiv en "støtter seg til" i den virkelige verden, altså hvilke organisasjonstenking som er den dominerende. De tre perspektivene representerer alle forskjellige retninger innenfor organisasjonsteorien. Det interessante her er å kunne si noe om, og eventuelt i hvilken grad, et perspektiv fremfor et annet bedre kan forklare organisasjonsendringer i f.eks en organisasjon som Postverket. Jeg ønsker altså å bruke teoretiske perspektiver for mulig å forklare et fenomen som administrative reformer representerer.

I organisasjonsteorien er det knyttet ulike oppfatninger om hvordan formelle organisasjoner kan forstås, hvordan og hvorfor endringer finner sted osv. Den rasjonelle aktør og adferdsorienteringen har i årtier dominert ideene om organisasjonsendringer (March og Olsen 1989). Administrative reformer blir innenfor et slikt rasjonelt perspektiv oppfattet som valg mellom alternative organisasjonsstrukturer, prosesser og ideologier der organisasjonen er et nøytralt instrument for reformatørene³. Et slikt perspektiv fremstiller organisasjoner som et nøytralt instrument for måloppnåelse. Andre retninger innenfor organisasjonsteorien, jeg tenker her spesielt på den ny–institusjonalistiske retningen, legger i langt større grad vekt på organisasjon–

³ I løpet av de siste 15 årene har vi derimot opplevd en dreining, innenfor organisasjonsteorien, mot mer organisasjonseksterne forklaringsvariabler.

seksterne forklaringsfaktorer når administrative reformers oppkomst skal forklares.

Et institusjonelt perspektivet vil belyse og forklare reformprosesser på en annen måte. Organisasjonsendringer i et institusjonelt perspektiv har sterke innslag av organisasjonseksterne krefter. På ulike måter forklares en endringsprosess som et resultat av påvirkning fra organisasjonens omgivelser. Institusjonell teori er ikke noe homogent felt, men preget av noen teoretiske hovedretninger med både likhet og avvik i fokus og begrepsbruk (Christensen 1991:3, Scott 1987). Jeg vil i denne oppgaven bruke to varianter av det institusjonelle perspektivet. Disse to teoretiske retningene vil jeg komme nærmere inn på i kap.2.

1.5.3 REFORMSTUDIER – POLITISK INTERESSE

Utformingen av Det Norske Postverket berører også andre interesser enn kun de organisasjonsinterne. På grunn av etatens offentlige monopoloppgaver og deres desentraliserte oppbygging, konfronteres Postverket ofte med krav om at etaten skal bidra til å realisere overordnede regionalpolitiske mål om bevaring av bosettingsmønster og sysselsetting⁴. I Norge har reformarbeid vært påvirket av at det finnes en uklar "gråson" mellom formelle regler og nedarvet tradisjoner (Andersen, Gjerde, Magnussen og Olsen 1990). Det formelle regelverket gir for eksempel i betydelig grad muligheter for politisk styring av Postverkets virksomhet. Som instrument for det politiske nivå må derfor PV sin organisasjon mhp. struktur, prosess og ideologi utformes på en slik måte at de kan ivareta et slikt krav. Den suverent mest utbredte organisasjonsform som ivaretar slike hensyn er byråkratiet. Tradisjonelt sett begrunnes denne organiseringsmåten med muligheten til kontroll av organisasjonsmedlemmenes atferd og en sikker måloppnåelse (Weber, 1971).

I den politiske debatten har organiseringen og utformingen av Postverkets virksomhet vært et hyppig tilbakevendende tema. Nå er det ikke mine ambisjoner å sette søkelyset på hvordan en gjennom forvaltningspolitiske reformer kan nå overordnede regional politiske målsetninger eller betingelser for statlig forretningsdrift. Men det kan være nyttig å redegjøre for de spesielle betingelsene eller forhold som en forvaltningsbedrift som Postverket virker under når jeg skal analysere forhold omkring innføringen av mål- og strategistyring ved Tromsø postkontor. Ofte har en slik debatt tatt opp eierstruktur og omlegginger som har hatt, eller er blitt påstått

⁴ Det Norske Postverket hadde pr. 1.1.93 ca 32000 ansatte.

å ha, nedlegging av lokale postkontor og et ujevnt service-nivå, som konsekvens. Frykt for grunnlaget for lokal bosetting og sysselsetting har svært ofte dannet en referanseramme for motstanden (Larsen 1982). Politisk interesse kan derfor i denne sammenheng knyttes an til hvilke effekter og innvirkning administrative reformer, som berører endringer i en organisasjonsstruktur, prosess, ideologi, normer og verdier får mhp. utformingen av en distriktspolitikk eller en generell utøvelse av offentlig politikk. Et sentralt spørsmål er om det lar seg gjøre å utforme det offentlige styringsverket med det for øye å oppnå noen på forhånd definerte mål. Nå er det ikke min intensjoner å se hvorvidt MS-reformen virker inn på de politiske myndighetens muligheter til å følge opp (regional)politiske målsetninger eller om reformen er med på å "rive" ned slike målsetninger. Men et slikt case kan være med på rette søkelyset på muligheter til å designe organisasjoner for å nå definerte politiske mål. Det Norske Postverket er eid av Staten og er blitt sett på som en viktig brikke i utformingen av regionalpolitiske mål (Larsen 1982). Når nå Postverket skal innføre en mål- og strategireform så knytter det seg derfor interessante spørsmål til om en slik reform er forenlig med de oppgaver og den funksjon som Postverket har hatt og har her i landet. Det er nettopp et slikt aspekt i tillegg til den spesielle funksjon og form Postverket har som gjør den så interessant men samtidig også kompleks å studere. Jeg skal i neste del se nærmere på noen av disse sentrale forholdene som gjør denne organisasjonen til et interessant studieobjekt.

1.6 HVORFOR STUDERE REFORMPROSESSER I POSTVERKET?.

Det er mange sider ved Postverket som offentlig organisasjon og institusjon som gjør den egnet og interessant for en slik studie. Dette er særlig knyttet til følgende punkter;

- * PV en gammel organisasjon. Dette gir oss muligheten til å studere trekk ved dens reformhistorie.
- * PV en forvaltningsinstitusjon med forvaltningsoppgaver og en klassisk byråkratisk organisasjonsform.
- * PV en forvaltningsbedrift som selger varer og tjenester.
- * PV har monopol på visse produkter og samtidig i konkurranse med andre organisasjoner.
- * PV et krav om å drive bedriftsøkonomisk samtidig som de må sørge for opprettholdelse av det postale nettverket.

* PV er eid av staten. Legger det føringer på driften?

Tromsø Postkontor kan se tilbake på en 150 år gammel historie. Dette er klassiske institusjoner som er bygd opp av klassisk byråkratiske styringsprinsipper. Postverket som en offentlig eid organisasjon var og er en viktig brikke og politisk virkemiddelfaktor særlig i utformingen av helhetlig distriktspolitikk. Organisasjonen har tradisjonelt satt et likhets og bosettingsprinsipp som viktige premisser for driften (alle skal få post og tilgang til postale tjenester, uavhengig av geografiske forhold). I faglitteraturen har det i lengere tid vært diskusjoner om i hvor stor grad offentlige organisasjoner er genuint forskjellig fra private organisasjoner. I sin tur vil dette influere på hvorvidt en må forholde seg helt ulikt angående organisering og endring av disse organisasjonstypene. Dette er en sentral problemstilling når det gjelder reformer i offentlige organisasjoner, særlig fordi det i de siste 10 år er i ferd med å skje en slags omdefinering av det offentliges rolle i samfunnet fra å være forvaltningsorganer til å bli bedriftsøkonomiske service-bedrifter. Forvaltningsbedrifter og monopolbedrifter er blitt kritisert fordi en ikke i så stor grad trenger å ta hensyn til kundene⁵ (Gunn 1987). Deres monopolsituasjon medfører stor frihet mhp. tjenester og prisfastsettelse. Derfor mener mange at slike organisasjoner, i like stor grad som private, bør kunne endre seg i retning av rasjonelle forretningsmessige prinsipper. Tilhengere av et slikt syn blir møtt med kritikk av andre organisasjonsforskere som mener at bildet er mer nyansert en som så. De mener at en bør være mer åpen for den kompleksiteten og de mange hensyn som en offentlig organisasjon står overfor. Hovedinnvendingen er at offentlig sektor må ivareta verdier som forutsigbarhet, likhet og alltid ta hensyn til de demokratiske rammer som omgir offentlige organisasjoner (Gunn 1987). Hvis vi vinkler dette mot mål- og strategireformen så ser vi at denne setter svært få elementer "i høysete". Her kan det ligge et potensiale for konflikt mellom det å ivareta flere hensyn mot reformens ensidig fokusering omkring klassiske bedriftsøkonomiske driftsbegreper.

Gunn Lewis nevner 18 ulike grunner for at offentlige organisasjoner på mange områder står i en særstilling. Jeg vil her bare ta for meg noen sentrale punkter som også er høyst relevante for Postverket og som knytter an til ovennevnte punkter.

1. Mange offentlige organisasjoner har statlig definerte og begrensede aktivitetsområder.

⁵ Hvilke forhold PV har til et kundebegrep vil jeg komme tilbake til i kap.4.

2. Offentlige organisasjoner har mer komplekse omgivelser enn selv de største og mest differensierte private organisasjoner.
3. Aktiviteter innenfor offentlige organisasjoner er svært sårbare overfor politisk press, spesielt kortsiktig, og gjør at adferden ikke kan sammenlignes med forretningsmessig adferd.
4. Et mangfold av vage og uløste verdier må bli tilpasset offentlig politikkskaping, ressursallokering etc.
5. Offentlige mål er komplekse, noen ganger gjensidig utelukkende.
6. "Offentlige goder" (f.eks et altomfattende postalt nett) ekskluderer visse markedsmekanismer.
7. I den offentlige administrasjon er det helt nødvendig å demonstrere upartiskhet mellom saker, fasthet over tid, rettferdighetsprinsipper, likhet og justis.
8. Det er mye mer begrensede muligheter i det offentlige til å belønne dyktighet, eller å straffe feiltrinn blant personalet.

Dette er argumenter som spesielt skal fremheve kontrasten mellom private og offentlige organisasjoner. Dette er ikke momenter som en kan generalisere over å trekke den slutning at det er umulig å bruke bedriftsøkonomiske elementer og strategier i forbindelse med reformer i offentlige organisasjoner. Her er det nødvendig å differensiere mellom ulike typer offentlige organisasjoner. I mitt tilfelle vil Postverket være en organisasjon som i langt større grad, enn f.eks. en kommune, har likhetstrekk med private bedrifter selv om de ovennevnte punktene kan være en passende situasjonsbeskrivelse for Postverkets virksomhet. Offentlige institusjoner har da også hatt størst problemer med raske endringsprosesser og bruk av bedriftsøkonomiske strategier (Czarniawska-Joerges 1985). Organisasjonstyper som Televerket, Postverket, NSB osv. har da også ganske tidlig og i lang større grad benyttet seg av slike prinsipper (Mydske 1987). Men det er nok sannsynlig at også slike organisasjoner har trekk som kan plasseres innenfor ovennevnte kategorier.

1.7 MÅL- OG STRATEGISTYRINGSVERKTØYET

1.7.1 OPPRINNELSE OG FUNKSJON - "IDEOLOGI OG STYRINGSMYTE"

Mål og strategistyring kan føres tilbake til Peter Drucker og hans "Management by Objectives" (MBO), (Drucker 1954, 1976). Drucker hentet sin inspirasjon fra produksjonsbedrifter og la vekt på at det offentlige bør være mer mål og resultatorientert. Mål- og strategistyring som reform bygger på "myten om att rationalistiska styrmodeller med mål och tydliga regler skulle kunna lösa de flesta styrproblem; ordning og reda!" (Brunsson 1986:52). I Norge gjorde disse ideene sitt inntog i den offentlige administrasjon/sfære først på 80-tallet. VP sees på som den norske versjonen av MBO. Dette er et konsept som er utviklet av Statskonsult, private konsulentfirmaer og etater som var tidlig ute med å innføre ideene fra dette systemet. Mål- og strategistyring, strategisk planlegging, mål- og resultatstyring og virksomhetsplanlegging er alle beslektet og en ting av ulike sider av samme sak.

Mål- og strategistyringskonseptet kan sees i sammenheng med en generell moderniseringsbølge på 1980-tallet, som en politisk og administrativ reform og et styringstiltak overfor Postverket som et offentlig forvaltningsorgan. Regjering og Samferdselsdepartementet er avsendere og reformatører/pådrivere som pålegger Postverket å bli langsiktige og effektive planleggere og "husholdere". Dette innebærer fokus på ideer om mål- og resultatstyring, målbar økonomisk effektivitet, delegert budsjett og resultatansvar osv. Mål- og strategistyring innebærer med andre ord, ønske om endringer i en organisasjons struktur, arbeidsmetoder, holdninger og ledelsesfilosofi blant postalt ansatte på alle nivå. Hvorvidt dette er en mål-middel-begrunnet reform eller om den har karakter av eller er et resultat av imitasjon, for å styrken sin organisatoriske legitimitet og modernitetsbilde, vil stå som et sentralt spørsmål i denne oppgaven. Det hører også med til oppgavens ambisjoner å si noe om hvilke effekter, både interne og eksterne, mål- og strategireformen fikk i de respektive avdelingene ved TPK.

Formelt sett kommer virksomhetsplanleggingsideen for første gang til uttrykk i Haga-utvalgets innstilling (NOU-1984:23). Her ble det talt varmt for nødvendigheten av offentlige endringsprosesser som gikk i retning av delegert budsjettansvar, resultatstyring og større frihet for underliggende nivåer. Haga-utvalget foreslo at alle statlige etater skulle utarbeide

virksomhetsplaner (NOU-1984:24-25) men forslaget fikk ikke umiddelbart støtte. Til tross for det så ble ikke Haga-utvalgets ideer lagt på is. De ble fulgt opp av regjeringen Brundtlands fornyelsesprogram "Den nye staten" (FAD 1987). Her foreslås det at alle statlige etater skulle utarbeide virksomhetsplaner innen utgangen av 1990. Signalene i Haga-utvalget blir fulgt opp i St.meld.nr.31 1986-87. I denne meldingen blir skille mellom politikk og administrasjon som et skille mellom mål og virkemidler. "Det skal fortsatt være et offentlig ansvar å tilby grunnleggende og landsomfattende posttjenester. Endring av Postverkets oppgaver og rammebetingelser blir sett i forhold til et slikt politisk hovedmål" (St.meld.nr.31, 1986-87). De administrative og styringsmessige problemene som Postverket står overfor antas å være av rent kunnskapsmessig og informasjonsteknisk art. Reformen bidrar selv med krav om produksjonslogikk og effektivitetsorientering overfor Postverket. Langsiktig skal mål- og strategireformen sørge for at de politiske målsettingene sikres samtidig som Postverket løser sine problemer i tilknytning til mangel på styring, konkurranse og effektivitet.

I følge Christensen (1991:1) finner man teoretisk basis for Mål- og resultatstyring i rasjonell organisasjonsteori selv om man har hentet elementer fra ulike teorier om formelle organisasjoner. Ønsket om å utvikle allmenne prinsipper for organisering av den offentlige forvaltning har røtter i Scientific Administration-skolen i USA på 1930-tallet, mens kravet om at handling skal ha basis i klare mål er inspirert av økonomisk orientert organisasjonsteori (Scott 1987). Målstyringskonseptet her klare røtter innenfor "system rationalism" som hadde sin storhetstid fra begynnelsen av 1950-tallet og faktisk frem til begynnelsen av 1970-tallet. P. Drucker er en viktig representant for denne retningen (Barley og Kunda 1992:376-377). Opptattheten av omgivelsenes betydning, som en sentral rammebetingelse som organisasjonene må tilpasse seg, faller mye sammen med hovedtrekk i 'contingency'-teorien til Pfeffer og Salancik (1978).

1.7.2 KRITISKE SYNSPUNKTER PÅ MÅL- OG STRATEGISTYRING

Det er delte oppfatninger om hvor hensiktsmessig det er å innføre mål- og strategistyring i offentlig sektor. Jeg vil derfor ta for meg noen av de kritiske synspunktene som har dukket opp i debatten. Målstyring er et styringsprinsipp som innebærer at overordnede mål (fra politisk ledelse), hovedmål (fra organisasjonens ledelse) og konkrete driftsmål (på avdelingsnivå) utgjør en helhetlig struktur. I hvilken grad dette lar seg gjennomføre, i offentlige organisasjoner, er

et spørsmål som det er delte meninger om. En innvending er at det offentlige er preget av heterogenitet, dvs. at det er bygget inn mange ulike hensyn og interesser⁶. Dette gjør det vanskelig å utarbeide klare målhierarkier og detaljerte mål- middel strukturer. Målhierarkisering kan, for en forvaltningsbedrift som Postverket, være vanskelig å få til fordi mål og midler er så sammenvevd og fordi mange av målene kan stå i direkte motsetning til hverandre. I mange tilfeller kan det faktisk tjene en hensikt at konflikterende delmål er bygget inn i offentlig virksomhet. På denne måten kan ulike prinsipper og interesser avveies mot hverandre. Hvis man innfører et målhierarki kan unødvendige og kanskje ødeleggende konflikter bli resultatet (Christensen 1989).

Mål- og resultatstyring med utstrakt bruk av delegering og resultatansvar kan også inneholde elementer som reduserer politisk styring. Målstyring bygger på den implisitte forutsetningen at det kan skilles mellom verdier og fakta, mellom politikk og administrasjon. Mål- og strategireformer kan derfor inneholde en konfliktdimensjon mellom myndighet/politikk og kyndighet/administrasjon. Politikernes oppgave blir dermed å formulere overordnede målsetninger, mens administrasjonen skal detaljere målene og formulere en strategi for å oppnå målene. En slik forestilling kan bygge på en farlig illusjon om at ansvaret for offentlige mål kan fordeles mellom administrative enheter på en meningsfylt måte. I følge Eide kan dette "lett føre til at administrative enheter ensidig fokuserer på et fåtall tildelte mål, gjerne illustrert ved kvantitative indikatorer, og tilsynelatende legetimt overser de konsekvenser av sin egen virksomhet som ikke kommer til uttrykk i slike indikatorer (Eide 1990:49). Det kan ikke være tvil om at dette vil føre til en vesentlig kvalitativ svekkelse av den offentlige forvaltning/tjenesteyting⁷. I hvilken grad målstyringsreformen får slike konsekvenser ved Tromsø postkontor er ikke noe sentralt spørsmål i denne oppgaven men jeg vil forsøke å synliggjøre mulige konsekvenser, da særlig i relasjon til publikum.

Hvis det viser seg at Stortingets kontroll med Postverket som forvaltningsmyndighet reduseres, i forbindelse med mål- og strategistyring, kan det tenkes at det blir et påskudd for departemen-

⁶ Se pkt. 1.8 og kap.3 for en nærmere redegjørelse av slike faktorer.

⁷ Jfr. March (1980:18) som er opptatt av at en klargjøring av mål i mange tilfeller vil kunne føre til "...misrepresentation of goals, reduced motivation for development of goals and concentration of efforts on irrelevant ways of beating the index"

tet til å "skli" tilbake til mer detaljert styring⁸.

Mål- og strategireformen kan altså inneholde flere kompliserende dimensjoner. Reformens "styringsmyte" behøver derfor ikke å gi tilsiktede resultater. De internasjonale erfaringene med forsøk på å innføre mål- og resultatstyring og lignende reformer i offentlig sektor er i beste fall tvetydig⁹.

1.7.3 REFORMENS SIKTEMÅL

Det er en allmenn oppfatning om at Det Norske Postverket står over for endringer både internt og i forhold til omgivelsene som stiller etaten overfor store utfordringer. Samferdselsdepartementet mener derfor at det bør utvikles nye styringsformer som bedre kan tilpasses de nye rammebetingelsene som har utviklet seg de siste årene (St.meld.nr.31 1986/87:5). Postverket satser på en administrativ reform som innebærer helt nye styringsprinsipper av deres virksomhet. Mål- og strategistyring innebærer en overgang fra en tradisjonell byråkratisk organisasjonsform tuftet på regelstyring til mål- og resultatstyring med utstrakt bruk av delegering og selvstendige resultatenheter.

Under overskriften "*Farvel forvaltningskultur*" uttaler Else T. Gåsemyr, avdelingsdirektør for personal- og organisasjonsutvikling, til "Dialog", at landets postsjefer skal bli markedsrettet, resultatorienterte ledere med vilje til risiko. De skal lære en ny måte å tenke på. Dette innebærer desentralisert budsjett og resultatansvar og en større rammestyring som skal gi Postverket mulighet for egne valg og egen prioritering mellom satsningsområder; deres egen økonomistyring skal øke. Mål- og strategistyring skal være vårt redskap i en slik prosess ("Dialog" nr.2, 1990:6).

Gjennom en mål- og strategireform med tilhørende mål- og strategidokument skulle postkontorene og postsjefen få et nytt og overordnede styringsverktøy. Ledere skal nå få større ansvar. Det gamle lovverket som en til nå har fulgt skulle skiftes ut med håndbøker som sier hvordan ting **kan** gjøres og ikke hvordan det **skal** gjøres. Reformen er en dreining bort tradisjonell regelstyring til en mer friere og individuell rettet styringsform. En skal læres opp

⁸ intervju med generaldirektør Bjørn F. Pettersen i "Samferdsel" nr.3, 1988:9.

⁹ Se f.eks Christensen 1990, Downs & Larkey 1986.

til å ta selvstendige avgjørelser og styre etter overordnede mål- og strategier. Dette innebærer en meget stor omvelting for ansatte på alle nivå. Sentralt her er en overgang fra tradisjonelt forvaltningsledelse til strategisk ledelse. Med mål- og strategistyring vil en forsøke å oppnå en mer rasjonell og tidsriktig drift samtidig som en skal øke Postverkets evne til innsparing. Dette skal oppnås gjennom en strategisk planleggingsvirksomhet koblet til et generelt årlig effektivitetskrav. Jeg vil i kap.5 komme nærmere inn på flere forhold omkring mål- og strategikonseptet og hvorfor dette ble valgt.

1.8 METODE OG DATA

Jeg er i denne oppgaven særlig opptatt av hvordan egenskaper og kvaliteter ved en institusjon påvirker, både positivt og negativt retning, deres reaksjoner på en reformprosess. Dette utgangspunktet har også vært sentralt i valg av teori. Når jeg i denne oppgaven fokuserer på et instrumentelt og institusjonelt perspektiv så ser jeg det som viktig at en forsøker å gi en dekkende beskrivelse av egenskaper ved den institusjonen som er min undersøkelsesenheter. En slik beskrivelse har jeg knyttet til en analyse av organisasjonens **historie/tradisjon, normer, verdier, rutiner og prosesser**. Jeg vil hovedsakelig gå **kvalitativt** til verks, men har også benyttet meg av et standardisert spørreskjema for å mulig avdekke grad av implementering, hvorvidt og hvordan MS-dokumentet er kjent og blir oppfattet blant ansatte ved Tromsø postkontor. Ved bruk av kvalitativt metode uten standardiserte forskningsopplegg er det viktig å beskrive den faktisk anvendte metode (Enderud 1986).

Et instrumentelt og institusjonelt perspektiv har vært mitt utgangspunkt ved valg av metode. Reformhistorien blir hovedsakelig vurdert ut fra et institusjonelt perspektiv selv om det også vil bli forsøkt å trekke veksler, fra et instrumentelt perspektiv. Men det kan være problematisk å si noe om hva de tenkte, gjorde osv. altså selve meningsaspektet ved reformprosesser som er veldig gamle. Det kan her tenkes at en lettere vil kunne si noe omkring de instrumentelle sidene ved reform prosessene som f.eks organisasjonsformer. Under analysen av MS-reformen vil jeg derimot trekke inn alle tre perspektivene. Men her kan det tenkes at et av perspektivene vil ha sterkere forklaringspotensiale enn et annet.

Ved bruk av slike perspektiver er det viktig å tilegne seg kunnskaper ved institusjonen som er gjenstand for undersøkelse. Dette er kunnskap som jeg i denne oppgaven særlig har knyttet til

institusjonens reformhistorie, institusjonell tyngde, hovedoppgaver, stryktur, eksisterende prinsipper om styring og ressursituasjon. Jeg skal med utgangspunkt i de teoretiske perspektivene si noe om sammenhengen mellom (om det er noen sammenheng) disse institusjonelle egenskapene og en spesifikk reforms vellykkethet.

Jeg oppsøkte og intervjuet administrative ledere og konsulenter i Postdirektoratet¹⁰. Ved Tromsø postkontor intervjuet jeg administrative ledere i staben og alle avdelingsledere. Intervjuene er alle anonymisert.

1.8.1 INSTITUSJONELLE EGENSKAPER/KARAKTER VED POSTVERKET¹¹

Jeg har valgt ut noen grupper av egenskaper som kan ha betydning for innføringen av mål- og strategistyring ved Tromsø postkontor. Dette er:

1. Postverkets institusjonelle tyngde. Operasjonalisert som **størrelse, alder og legitimitet**. Disse variablene er valgt ut fra den antakelsen av at "tunge" og tradisjonelle institusjoner kan ha større autonomi i forhold til sentralt initierte reformtiltak/eksterne reformtiltak (Wærnes 1989).

2. Postverkets **hovedoppgave, struktur, eksisterende prinsipper om styring og prosesser**. Sentralt her er Postverkets rolle som forvaltningsmyndighet innenfor sitt domene, deres oppgaver og deres egne kriterier for effektivitet. Jeg vil forsøke å danne meg et bilde av Postverkets egen styringskultur før reformen blir iverksatt. Om Postverket allerede har etablerte rutiner mhp. mål- og strategifastsettelse og effektivitetsmål slik reformen krever, om de måler egne inntekter, utgifter og lønnsomhet. Dette er viktig for mål- og strategireformens relevans, oppfølging og satsing.

3. Postverkets **reformhistorie** og deres **ressursituasjon**. Om de har gjennomgått slike store reformer tidligere og tidligere reformers karakter kan ha betydning for institusjonens endringsvillje og endringskapasitet. Hvis institusjonen har knapphet på ressurser og har måttet spare og

¹⁰ Her benyttet jeg meg av såkalte åpne intervjuer, og brukte lydbånd og notater.

¹¹ Denne delen er inspirert av Marit Wærnes sitt arbeid, "Sentral styring – institusjonell respons", Om administrative reformer ved svenske forvaltningsinstitusjoner (Wærnes 1989).

innskrenke i perioden forut reformen kan også dette ha betydning for endringsviljen/kapasiteten.

1.8.2 DATA

For å kunne få inntrykk av institusjonens karakter og forståelse (se kapittel 4) har jeg benyttet meg av flere kilder. Lov om postvesenet av 8.7.1928 med senere endringer, instruks for Postverket fastsatt ved kongelig resolusjon av 14.12.1979, lov av 4.7.1952 om tillegg til lov om postvesenet av 8.7.1928 (postkasseloven), postreglement bind 1 til 6. Disse kildene vil gi meg et inntrykk av deres egne virksomhetsbeskrivelse. I tillegg har jeg benyttet meg av komite og utrednings rapporter, stortingsproposisjoner, stortingsmeldinger, innstillinger, NOUer og en del historisk materiale om Postverket. Dette materialet er særlig med på å kaste lys over deres reformhistorie men det gir også generell institusjonsforståelse.

Materialet er hovedsakelig funnet gjennom arkivstudier i Postdirektoratet. Men postbiblioteket har også vært en sentral kilde i mitt arbeid. Interne tidsskrifter (bedrifts og organisasjonsblader) er i tillegg til standardiserte informantintervjuer brukt for å belyse mål- og strategiprosessen ved Tromsø postkontor.

Alt dette har blitt supplert med mer allmenn organisasjonskunnskap, informantintervjuer og generell kjennskap til organisasjonen gjennom arbeid der de siste 6 år.

1.8.3 METODEDISKUSJON

Jeg bygger denne oppgaven hovedsakelig opp omkring skriftlig og muntlig datamateriell. Svakheten ved dette er at begge deler er formet av avsendere ut fra bestemte og ulike hensikter. I en institusjonsanalyse er det nettopp disse hensiktene som en ønsker å få frem. En får da lettere frem variasjoner i reaksjonsmønster innad i organisasjonen. Men det er også viktig å forsøke tolke dataene og trenge under hensiktene for å kunne beskrive hva som er tilfelle i organisasjonen og i mål- og strategiprosessen.

Et stort problem i en slik oppgave er å finne frem til et tilstrekkelig stort nok materiale samt "det riktige materiale" for å kunne karakterisere og beskrive Postverket administrative reformhistorie. Her mener jeg at det er funnet frem til det meste av relevant skriftlig materiale og utredninger (omstillingskomiteer) som behandler administrative reformer. En vanlig prosedyre som går igjen i slikt materiale er at det henvises til tidligere omstillings- og

utredningsprosesser. På denne måten har jeg kunnet "gått" tilbake i tid og dermed avdekke flere administrative endringsprosesser. Materialet mitt består av en blanding av interne utredninger og offentlige utredninger som St.proposisjoner, innstillinger og NOUer. Dokumentene som jeg har studert er relativt enkle og likt oppbygd. De følger stort sett alle en tradisjonell utredningsmal. Dokumentene er skrevet av reformatørene og må derfor betraktes som "strategiske" dokumenter. Jeg har forsøkt å lese dokumentene uten for stor forutinntatthet. Jeg har vært opptatt av å avdekke hvilke organisatoriske områder som blir viet oppmerksomhet og hvilke konkrete endringstiltak som iverksettes. Siden Postverket er en statlig eid institusjon må alle administrative endringer av større omfang godkjennes av regjering og storting. Gjennom St.Prop. har jeg kunnet sjekke hvilke endringstiltak som har blitt godkjent av stortinget. Jeg har på denne måten kunne fått konstatert om reformer er blitt satt ut i livet eller ikke. Postdirektoratet har gode arkivtradisjoner, oversiktlige og relativt fullstendige kilder over skriftlige arbeider. Dette har gjort arkivstudiet enklere å gjennomføre.

Intervjudata som jeg har benyttet meg av har blitt tolket og bearbeidd i ettertid. Jeg har også benyttet meg av reintervjuer for å få et korrekt bilde som mulig av reformprosessen. Jeg har intervjuet reformatørene/pådrivere som egen gruppe, såkalte eliteintervjuer (Jacobsen 1984:33). Mellomledere i PD og eksterne konsulenter tilhører denne gruppen. Disse står som representanter for fornyelsesideologien og er å betrakte som reformatører i forbindelse med Mål- og strategireformen.

Valg av organisatoriske (institusjonelle og instrumentelle) egenskaper er gjort ut fra hva som synes å være relevant ut fra de teoretiske perspektivene som jeg benytter. Siden reformhistorien skal være et institusjonelt bakteppe har valg av institusjonelle egenskaper blitt nært knyttet til et Selznick inspirert institusjonelt perspektiv. Hvis en skulle lage en tilnærmet fullstendig liste over institusjonelle egenskaper så ville det ikke ha vært mulig å gjennomføre denne oppgaven innen for tradisjonelle rammer. Jeg har derfor måtte gjort et valg eller et kompromiss mellom flere egenskaper. Kompromisset er forsøkt gjort med tanke på egenskaper som synes å være relevante ut fra de teoretiske perspektivene som jeg benytter meg av. Det er nok andre egenskaper og operasjonaliseringer som kunne ha vært benyttet men jeg har gjort et valg for å forsøke å se sammenhenger mellom en institusjonens "tyngde", normer, verdier, egenskaper og karakter og en administrativ reformprosess muligheter i selvstendige organisasjoner som Tromsø postkontor. Innenfor et institusjonelt perspektiv blir normer og verdier viktige faktorer

og betingelser for videre utvikling av organisasjonen. Grunntanken er at historien gir organisasjonen en spesiell karakter. Det er et naturlig evolusjonært organisasjonsperspektiv som legger vekt på nødvendigheten av at nye administrative reformer må "matche" eksisterende rutiner, normer og verdier for å bli godtatt og tatt opp i organisasjonen (Scott 1987).

1.9 OPPGAVENS STRUKTUR

Denne studien er inndelt i to hoveddeler. Den første delen er en reformhistorisk del som er å betrakte som "plattformen" i oppgaven. Den andre delen er en lokal case-studie ved Tromsø postkontor. Den reformhistoriske delen står sentralt i en analyse av mål- og strategireformen ved Tromsø postkontor.

I kapittel 2, Teoretiske perspektiver – teorier om organisasjoner og endringer, blir det teoretiske fundamentet i oppgaven presentert. I kapittel 3, Det Norske Postverket – et reformhistorisk tilbakeblikk, redegjør jeg for administrative reformprosesser i Det Norske Postverket fra 1647 til 1992. Intensjonene og filosofien bak et slikt kapittel er bygd opp omkring et institusjonelt resonnement inspirert av Selznicks institusjonelle tilnærming. Ut fra dette kapittelet forsøker jeg i kapittel 4 å gi en beskrivelse av den organisatoriske "nå-situasjonen" ved Tromsø postkontor. Hovedintensjonene her er å gi et mest mulig korrekt bilde av hvilke organisasjon "vi har å gjøre med", hvilke karakterer, normer og verdier som preger organisasjonen. Denne kunnskapen trekker jeg videre med meg til kapittel 5, 6 og 7, som er oppgavens case-studie, inndelt i henholdsvis en initiativfase, en prosessfase og en "teknisk" oppfølgingsfase. Kapittelene representerer en empirisk beskrivelse av Mål- og strategistyringsprosessen ved Tromsø postkontor. Hvert av disse tre kapitlene blir fortløpende analysert og holdt opp mot problemstilling og det teoretiske rammeverket.

Kapittel 8 danner avslutningen for denne studien. Her vil jeg foreta en oppsummering av de viktigste funn og problemstillinger.

2.0 TEORETISKE PERSPEKTIVER – TEORIER OM ORGANISASJONER OG ENDRINGER

2.1 FORMELLE ORGANISASJONER

De fleste definisjoner av formelle organisasjoner vektlegger det at organisasjoner er opprettet for å oppfylle bestemte målsettinger.¹² Det er særlig to kjennetegn som går igjen i de fleste definisjoner, og som skiller organisasjoner fra andre sosiale systemer.

Det ene er at de som regel har et større innslag av formell struktur. Med formell struktur menes relativt stabile, personuavhengige ordninger, som bla. er opprettet for å styre atferden til organisasjonsmedlemmene.

Det andre er at formelle organisasjoner kjennetegnes av en bevisst, kalkulert og målrettet samhandling mellom mennesker (Bernard 1938:4). Brunsson & Olsen sier om dette;

"Formella organisationer er for mange sjelve inkarnationen av tron på styring, rationalitet, ledarskap, makt och ordning" (Brunsson og Olsen 1990:13).

2.1.1 ORGANISASJONER SOM INSTITUSJONER

Men organisasjoner vil, i langt større grad, innenfor et institusjonelt perspektiv generelt og en Selznick-variant spesielt, bli oppfattet som institusjoner. Dvs. at de ikke primært er instrumenter for måloppnåelse, men at det også utgjør mål i seg selv, de har fått en egenverdi (Scott 1981, Selznick 1957). Grunntanken her er at menneskelig samhandling ikke bare er et resultat av formelle rollebestemte aktiviteter, men avspeiler også at mennesket er et sammensatt vesen, med mangfoldige behov, stimuli, muligheter for og plikter til å dokumentere evner, ferdigheter, bekrefte vennskaps- og konfliktrelasjoner, til læring og selvrealisering (March og Olsen 1976). Faktisk atferd i organisasjoner vil derfor bli påvirket av slike symbolske behov og normer vel så mye som instrumentelle og formelt målrettede hensyn (Egeberg 1984:36).

¹² Organisasjonsbegrepet stammer fra det greske ordet "organ" som betyr redskap eller instrument.

2.1.2 ULIKE PERSPEKTIVER PÅ ORGANISASJONER

Jeg skal her i kapitel 2 presentere de tre-3 teoretiske perspektivene¹³ som mitt empiriske materiale skal analyseres mot. Disse tre perspektivene representerer en sterk forenkling av virkeligheten der mange forhold ikke er tatt med. Dette letter en sammenligning og en kan lettere holde oversikt over perspektivene. Perspektivene er ikke gjensidig utelukkende selv om de vektlegger forskjellige forklaringsvariabler. Jeg vil i denne oppgaven bruke perspektivene som både konkurrerende, overlappende og delvis utfyllende som forklaring på de samme fenomenene og variabler. Man kan altså se forskjellige trekk ved organisasjoner ved å ha ståsted i ulike perspektiver. Perspektivene "har forskjellige oppfatninger" omkring hva som er en organisasjons mål, hvordan en organisasjon blir til, hvordan den endrer seg osv. Perspektivene kan på ulik måte belyse f.eks. hvorfor en organisasjon reformerer, hvordan endringsprosesser forløper, hva som styrer organisasjonsmedlemmers atferd og i hvilken grad og på hvilken måte reformer berører den faktiske atferden i organisasjonen. I hvilken grad det er mulig å bevisst styre faktisk atferd i formelle organisasjoner er et (strids)spørsmål mellom perspektivene. Perspektivene gir forskjellig forklaringskraft til ulike uavhengige variabler. De teoretiske perspektivene vil derfor ha forskjellig forklaringskraft mhp. hovedtrekk i reformhistorien og innføring av mål- og strategistyring ved Tromsø postkontor. Teoriene gir også forskjellige forventninger til de grupper av egenskaper/variabler som drøftes i denne oppgaven.

Forventningene til perspektivene er knyttet til organisasjonsteoretisk forståelse av 'åpne' versus 'lukkede' institusjoner (Scott 1981, Morgan 1986). I forhold til statsvitenskapelig teori er forventningene knyttet til forståelse av reformtiltak som bestemt av politisk kontekst, ulike aktørers felles situasjonsforståelse, instrumentalitet og institusjoner som reformtiltakene angår og deres iboende karakter, tradisjoner, regler, rutiner, normer og verdier.

Innenfor det instrumentelle perspektivet betraktes formelle strukturer i organisasjoner som uavhengige variabler, altså et velegnet styringsmiddel for ledelsen der organisasjonsmedlemmers adferd lar seg styre (Egeberg 1989). Et konkurrerende synspunkt er her representert ved to

¹³ Et teoretisk perspektiv er en "paraplyteori" som favner over flere skoleretninger. Et perspektiv er forskjellig fra en samfunnsvitenskapelig modell.

varianter av det institusjonelle organisasjonsperspektivet. Disse mener at organisasjonsmedlemmers adferd er styrt av mange ulike forhold oftest utenfor ledelsens rekkevidde og kontroll (Meyer og Rowan 1977, Røvik 1992a, Down og Larkey 1986).

Innenfor det institusjonelle perspektivet forstås Postverket som egen selvstendig **institusjon** med egne oppgaver, strukturer og prosesser og med egne normer og verdier å ivareta. Det trenger ikke å være noe form for samsvar eller tilpasning mellom disse og aktuelle reformer. Sentralt i perspektivet står institusjonens autonomi overfor egne omgivelser. Institusjonens egen utvikling og historie er ofte "ineffektiv" (March og Olsen 1984).

Innenfor det ny-institusjonalistiske perspektivet forstås Postverket som en åpen forvaltningsbedrift som er tilpasningsdyktig i forhold til egne omgivelser (Meyer og Rowan 1977). Egenskaper ved omgivelsene vil derfor forme institusjonen og påvirke deres reaksjonsmønster.

Flere empiriske studier av reformer har brukt disse tre perspektivene og ofte i kombinasjon med hverandre (Christensen 1991, Mjølnes 1992). Jeg vil i dette kapitlet presentere disse tre perspektivene for så ta for meg hvilke forventninger til funn som en kan utledet når en benytter disse tre perspektivene på reformhistorien og på caset. Jeg diskuterer først det instrumentelle perspektivet mhp. endringstiltak og reaksjoner ut fra det. Så blir det institusjonelle og det ny-institusjonalistiske perspektivet drøftet.

2.2 ET RASJONELT PERSPEKTIV PÅ REFORMPROSESSER

2.2.1 ORGANISASJONER SOM UAVHENGIG VARIABEL

Denne teoriretningen kan føres tilbake til Scientific Administration-tradisjonen som utviklet seg i USA i slutten av det forrige århundre. Ut i fra dette vokste det fram en egen administrasjonsteori. Fredrick Taylor, som er det mest kjente navn, var opptatt av å effektivisere produksjonen, gjennom eksperimenter og vitenskapelige studier, i private bedrifter. Som følge av de positive resultatene som tilhengerne av Scientific Management oppnådde, vokste det i de første ti-årene i dette århundre frem en egen administrasjonsteori (klassisk administrasjonsteori).

Sentrale navn er her H. Fayol, L. Gullick, L. Urwick¹⁴. Deres utgangspunkt var at offentlig sektors, i likhet med private bedrifters, hovedproblem dreide seg om manglende effektivitet. De betraktet, i likhet med F.Taylor organisasjoner som nøytrale redskap som lederne kunne designe etter ønske. I motsetning til Taylor var de nå mer opptatt av hele organisasjonen og de var dessuten mer teoretisk basert en sin inspirasjonskilde. De var opptatt av å etablere allmenne prinsipper for organisering av offentlige organisasjoner.

Her betraktes formell organisasjonsstruktur som en uavhengig variabel, altså som et velegnet styringsmiddel for ledelsen, et instrument som kan brukes med henblikk på å oppfylle bestemte målsettinger. Perspektivet er forankret i et hierarkisk syn på ledelse og makt. Slike syn bunner gjerne i oppfatninger om at organisasjonsmedlemmenes adferd kan påvirkes i ønsket retning på en relativ uproblematisk måte. Et slikt perspektiv innebærer at man tror på muligheten av å styre administrative reformer etter på forhånd oppsatte mål. Det antas å være en sammenhengende årsakskjede fra intensjoner via beslutninger, nye strukturer, endret adferd hos organisasjonsmedlemmene og til forbedret resultat (Brunsson og Olsen 1990:12). Gjennom en best mulig koordinering av organisasjonsmedlemmenes adferd vil en lykkes i å få en rasjonell og effektiv "out-put" av vedtak, varer og tjenester. Det er derfor viktig at en utformer organisasjonen planmessig, dvs. at struktur, prosess og teknologi velges ut, og justeres i forhold til hverandre, for å oppnå en mest mulig måloppnåelse (Røvik 1992a).

Hvor gode redskaper organisasjoner er, avhenger av hvor planmessig de er utformet og planmessig utforming forutsetter bl.a gode organisasjonskunnskaper (Egeberg 1984). Det er som oftest svært mange forhold, sammenhenger og egenskaper ved formelle organisasjoner som organisasjonsteoretikere vil være uenige om. Et viktig stridsspørsmål tar opp hvilken muligheter en har til å styre organisasjoner mot spesifikke mål.

Det forventes at lederskapet tar initiativ og er aktive reformatører. I vår empiri vil dette bety at de er sentrale og aktive i utformingen av organisasjonshistorien og MS-dokumentet. Det vil derfor være ledelsens mål og strategier som legges til grunn for utformningen av organisasjonen. Lederskapet skal innenfor dette perspektivet holder en stram og hierarkisk styring av prosessen (Christensen 1991).

Hvis det er slik at deler av eller hele prosessen er styrt av et fåtall (i ledelsen) vil dette falle

¹⁴ Webers byråkratiteori kan ses som et annet uttrykk for klassisk administrasjonsteori. Han tar bl.a. for seg hvordan forvaltningsadferd avhenger av bestemte trekk ved organisasjonens formelle struktur (Weber 1971).

inn under det som Scott fremstiller som en rasjonell organisasjonsmodell (Scott 1987).

2.2.2 BEGRENSET RASJONALITET

H. Simon var kritisk til flere sider ved den tidligere organisasjonsteorien¹⁵. Han var spesielt opptatt av å sette søkelyset på den manglende problematiseringen av menneskets kapasitet til å fatte rasjonelle beslutninger, og forsøkene på å utvikle allmenne prinsipper for organisering. Med hans "the administrative man" foreslo et alternativ til Taylors "economic man". Rett nok var også hans "the administrative man" et forsøk på å opptre rasjonelt, men her var bare noen handlingsalternativer kjent og en prøvde i større utstrekning å nøye seg med tilfredsstillende istedenfor optimale løsninger.

Synet på mennesket som **begrenset rasjonelt**, bygde på en erkjennelse om at det var kognitivt umulig å innhente informasjon om alle konsekvenser av ulike handlingsalternativer. For det første ville det bli ressurskrevende og slettes ikke rasjonelt å skaffe seg full oversikt over konsekvenser av forskjellige handlingsalternativer.

Simon mente også at de klassiske prinsippene for organisering var uklare noe som i neste omgang kunne føre til at de kom i konflikt til hverandre. Overført til den postale hverdag så kan det f.eks. være vanskelig for et postkontor å avgjøre om deres virksomhet skal organiseres og rettes mot en overordnet politisk målsetting om et likt og altomfattende postalt nett og tjenester eller om de skal rent bedriftsøkonomisk skal organisere for å tilfredsstille de "lønnsomme kundene".

Han mente at det var vanskelig å si hvilke organisasjonsmåte som er mest effektiv, da effektivitetsnivået i en organisasjon bl.a vil avhenge av hvorvidt man klarer å fjerne begrensninger på den individuelle rasjonaliteten. Det blir her viktig å se på hvilke faktorer som bestemmer hvordan en organisasjon kommer frem til de vedtakene som blir fattet. I prosessen med å "finne de riktige løsningene" så Simon organisasjonsstrukturen som viktig. Han mente at organisasjonsstrukturen påvirker medlemmenes holdninger og evnen til å handle, og fordi den gjør det mulig for ledelsen å utøve autoritet og å påvirke organisasjonsmedlemmenes adferd.

¹⁵ En slik kritikk kom særlig til uttrykk i boka "Administrative Behavior" fra 1947.

2.2.3 EN INSTRUMENTELL MODELL

Morten Egeberg tar med sin instrumentelle modell sikte på å utvikle et "kunnskapsgrunnlag for praktisk handling"(Egeberg 1989:15). Han setter i likhet med Simon (1957) den individuelle beslutningsatferden i fokus. Modellen har sin grunnleggende forutsetning at mennesket er begrenset rasjonell (Simon 1965). Dette var begrunnet ut fra vissheten om at det er kognitivt umulig å innhente informasjon om alle konsekvenser av ulike handlingsalternativer (Egeberg 1989:20). Informasjonsøkning er dessuten ressurskrevende aktivitet noe som fører til at det ikke trenger å være rasjonelt å skaffe seg full oversikt selv i de tilfeller der dette er mulig

En annen grunnleggende forutsetninger som denne modellen bygger på er at det lar seg gjøre for den politiske og administrative ledelsen å designe en organisasjon (bevist styrte prosesser, bevist forhold til problemer og løsninger)gjennom kunnskap om alternative organisasjonsformer dens virkninger og hvordan en slik endringsprosess skal organiseres (Røvik 1991:18, Christensen 1991). Et sentralt poeng med modellen er altså at den skal utvikle og gi oss et kunnskapsgrunnlag for praktisk handling. Et slikt kunnskapsgrunnlag er forkusert omkring i iallfall tre forhold:

For det første gjelder det de ulike måtene en organisasjon kan utformes på¹⁶. Med oversikt over alternative organisasjonsformer kan organisasjons–designere ha en viss valgmulighet i konkrete reorganiseringsprosesser.

For det andre forutsettes det kunnskap omkring hvilke virkninger som vil følge av at man velger ulike organisasjonsformer¹⁷.

For det tredje må det etableres kunnskaper om hvordan endringsprosesser skal organiseres¹⁸.

Kriteriene for utvelgelse av uavhengige styringsvariabler er at de i teorien er relevante som

¹⁶ Dette kan være alternative prinsipper for formell koordinering og spesialisering, utforming av prosedyrer, rutiner, belønningssystemer osv. (Røvik 1991:18).

¹⁷ Det har vist seg vanskelig å dokumentere effekter av slike valg tiltross for at det eksisterer fyldig og god dokumentasjon omkring organisasjons– og tilknyttingsformer for den offentlige sektor (Røvik 1991).

¹⁸ Christensen (1985, 1991) har vist at muligheten for å kontrollere reorganiseringsprosesser bl.a. avhenger av at initiativtakerne er i stand til å kontrollere aktiviserings– og defineringsprosessene.

årsaksfaktorer, at de er potensielt manipulerbare og at de er relativt lett operasjonaliserbare¹⁹. Med disse rammebetingelsen inkluderer Egeberg formell normativ struktur, fysisk struktur og organisasjonsdemografi som uavhengige variabler i en instrumentell forståelses modell. Men for at kunnskapsgrunnlaget som er utviklet av en instrumentell modell skal kunne danne basis for praktisk handling, forutsetter dette en **normativ forankring** altså at bestemte overordnede normer²⁰, verdier og beslutningspremisser må ligge til grunn for handling. Perspektivet er ikke noe "autoritativt" modell men det fanger også opp et "forhandlings aspekt" i forhold leder og lededet. Dette kan være et flertallsstyreprinsipp, prinsippet om berørte parters deltakelsesrettigheter eller om faglig kompetanse som avgjørelsesfaktor. Det normative grunnlaget blir altså en rammebetingelse for all politisk- administrativ organisering.

"Når slike prosedyremessige mål er gitt, er det imidlertid i prinsippet mulig på et faglig grunnlag å foreslå endringer i styringsvariabler som kan frembringe atferd i samsvar med målene" (Egerberg, 1989:24).

Dette har ført til at det rasjonelle perspektivet har fått en sterkt stilling som norm innenfor den politiske og økonomiske sfæren (Brunsson & Olsen 1990:13).

Perspektivet har tradisjonelt vært lite opptatt av omgivelsene og dens betydning. Dette henger sammen med at formelle organisasjoner blir sett på som relativt lukket over for påvirkninger fra omgivelsene. Men perspektivet ekskluderer ikke omgivelsene i sin forståelsesmodell men påpeker problematiske sider ved eksterne faktorer, spesielt vanskeligheten med målbare faktorer. En er mere opptatt av de indre omgivelsene som f.eks. strukturelle forhold, roller osv. Det er dette som er det mest sentrale for organisasjonen mens det øvrige blir betraktet som "task environment"(Scott 1987). Selv om perspektivet også er opptatt av de prosedyremessige sidene ved reformer så blir perspektivet ofte koblet til en oppfatning om at omgivelsen **først og fremst** vil legge merke til og dømme ut fra de resultat som frembringes, effektivitet, varer og tjenester som produseres og ikke hvordan dette gjøres. Det er dette som blir sett på som avgjørende

¹⁹ Uavhengige variabler som er potensielt manipulerbare blir dermed mulige styringsvariabler (Egeberg, 1989:15).

²⁰ Når vi snakker om normer i det instrumentelle perspektivet så snakker vi om **formelle normer**, knyttet til stillinger og organisasjonsenheter.

mhp. overlevelse²¹.

Innenfor perspektivet så er målspesifisering og effektivitet/efficiency sentralt. Målfastsettelsen kan tjene flere hensikter. En tvinges til å velge mellom flere aktiviteter. Dermed er målspesifiseringen med på å bestemme hvordan organisasjonens struktur skal utformes, hvilke oppgaver som skal utføres, hvilke personell som skal ansettes og hvordan ressurser skal allokere i organisasjonen (Scott 1987:32).

En organisasjons effektivitet er avhengig av flere aspekter. Det mest vanlige (særlig i private foretak) er å måle effektiviteten ut fra graden av målrealisering i sammenheng med forholdet mellom kostnad og utbytte. Hall inkorporerer også enighet om organisasjonens funksjonsmåte og effekten av organisasjonens virksomhet på omgivelsene som viktige faktorer i et effektivitesbegrep (Hall 1982:270). Meyer og Zucker legger vekt på at effektivitet og "efficacy" henger sammen og at en organisasjon både må være effektiv og effisiens (dugelig) for å kunne nå de mål som er satt.

Når en benytter et rasjonelt perspektiv på reformprosesser så blir begreper som satisfiering, styring, kontroll, målfastsettelse, implementering og design sentrale (Brunsson og Olsen 1990:13). Disse begrepene angir en måte å tenke på, som gjør at det i perspektivet som kalles rasjonell, utkrystalliseres en tankegang som kan betegnes som instrumentell. Begrepet instrumentalitet kan sies å ha/inneholde en rasjonell tankegang omkring formelle organisasjoner og endringer i disse.

Hvis jeg skal oppsummere de viktigste sidene ved det rasjonelle perspektivet, slik jeg vil benytte det, så innebærer dette at en organisasjon betraktes som et instrument for måloppnåelse. Men at organisasjonen også møter relativt konsistente krav fra omgivelsene og at det er sammenheng mellom organisasjonens produksjonseffektivitet og dens muligheter til å overleve. Ut fra et slikt rasjonelt perspektiv er altså administrative reformer et resultat av beviste og målrettede valg mellom alternative organisasjonsformer. Perspektivet understreker at

²¹ Dette er sentrale resonnementer innenfor ressursavhengighet og populasjons-modeller (Hannan og Freeman 1977, Pfeffer og Salancik 1978, Thompson 1967 og Aldrich 1979)

"det er aktører i visse posisjoner i offentlige organisasjoner som har et særlig ansvar for styring, samordning, planlegging, budsjettering, økonomisk effektivitet osv." (Christensen 1991:7)

Men perspektivet bygger også på at en lærer av tidligere reformer (Brunsson og Olsen 1990:12). Dvs. at reformatørene er gjenstand for en kontinuerlig innlæring. Denne innlæringen kan en få gjennom andre organisasjonsmedlemmer eller at en på eget initiativ "går tilbake" i historien og ser på tidligere endringer som er blitt gjort for så å trekke erfaringer ut av disse. Innenfor dette perspektivet kan reformhistorien og MS-prosessen betraktet som et resultat av reorganiseringprosesser som skal sørge for endringer i organisatorisk og individuell atferd.

Jeg vil nå men utgangspunkt i det instrumentelle perspektivet vurdere hvilke forventninger som kan knyttes til Postverkets reformhistorie og til innføringen av Mål og strategi styring ved Tromsø postkontor.

2.2.4 FORVENTNINGER TIL REFORMMINNHOLDET OVER TID – REFORMHISTORIEN

Hvis vi ser på reformhistorien, i lys av en instrumentell forståelsesmodell, så forventes det at administrative reformers opphav kjennetegnes av at det oppstår problemer, med den eksisterende organisasjon, som en ikke klarer å løse (oftest problemer knyttet til formell struktur). På grunnlag av en problembeskrivelse blir en ny struktur foreslått innført. Denne strukturen kan bygge på den gamle eller det kan være helt nye strukturelle anordninger. Jeg forventer å finne klare problembeskrivelser og løsninger/organisasjonsformer som dominerer forskjellige reformperioder. Et karakteristisk trekk ved perspektivet er at det er **organisasjonsledelsen** som gir nye områder systematisk organisatorisk oppmerksomhet.

NB! Ledelsens handlingsmotive forventes å være begrunnet ut fra en rasjonell årsak-virknings resonement. Dvs. at de strukturelle endringer som foreslås tidligere har vist seg å fungere i praksis hos andre organisasjoner, eller at ny struktur med rimelig visshet vil innfri organisatoriske mål. Det forventes at organisatoriske problemer, da særskilt at mangler eller dysfunksjoner i formell struktur, er en viktig reformårsak.

Ut fra et rasjonelt perspektiv på reformhistorien kan det da forventes at:

- a) Det er en systematisk tenking omkring FNS som virkemiddel²².
- b) Når endringer settes i verk så er det først og fremst ut fra et problem med den eksisterende struktur (FNS). Det er organisasjonsledelsen som står som gjennomføringsansvarlige.
- c) Gjennom de prioriteringer som gjøres, f.eks. det å lage en ny struktur eller endre den eksisterende, vil ledelsen synliggjøre hvilke områder som oppfattes om viktig å prioritere.
- d) Ledelsen vil styre systematisk reformprosessene. Siden det instrumentelle perspektivet er forankret i et hierarkisk syn på organisasjonsendringer og ledelse vil vi finne opphavet og initiativet til endringsprosesser hos den organisatoriske ledelsen.

Hvis det skjer noe organisatorisk på 1920-tallet som er forskjellig fra endringsprosesser i 1890 så kan det innenfor dette perspektivet forklares ut fra at organisasjonsledelsen oppfatter andre og nye problemområder med den eksisterende strukturen som problematisk. Dette medfører beviste forsøk på å endre dette.

Jeg forventer altså å finne variasjon i områder som oppfattes som problematiske. Etter hvert som de forskjellige problemene løses gjennom reformtiltak dukker nye opp (dvs. at problemer løser seg og reformtiltakene varierer). Dvs. at problemoppfatningene endrer seg hele tiden. En "korrekt" løsning vil, ut fra et slikt resonement, rette opp de problem som organisasjonen hadde. Vi forventer dermed at de samme problemene ikke dukker opp igjen, men at stadig nye organisatoriske områder blir gjenstand for endringer og får systematisk organisatorisk oppmerksomhet. Men pga. at en organisasjon endrer på seg og er i utvikling så vil en stadig oppdage at nye sammenhenger skaper nye problemer som i neste omgang bidrar til nye endringsprosesser.

Dette var forventninger knyttet til en organisasjons reformhistorie. Hvilke forventninger er det mulig å knytte til selve caset, altså til innføringen av mål- og strategistyring ved Tromsø postkontor.

²² Med formell normativ struktur menes det her stabile system av upersonlige forventninger som knytter seg til rolleinnhaverne i en organisasjon (Egeberg 1984, Scott 1981).

2.2.5 MOTIVER FOR Å REFORMERE – INITIATIVTAKERE OG PROBLEMBE- KREFTELSE

Det instrumentelle perspektivet er sterkt forankret i et hierarkisk syn på organisasjonsendringer og ledelse. Det er rimelig å anta at den **administrative ledelsen** er de viktigste initiativtakere og aktører i arbeidet med utformingen og innføringen av mål og strategistyring ved Tromsø Postkontor. Det forventes at initiativet er tatt på sentralt hold i postdirektoratet og at postsjefen ved Tromsø postkontor er den lokale initiativtakeren i prosessen men da i form av kontakt og medvirkning fra sentralt hold. Vi vil forvente at overordnet politisk organ, samferdselsdepartementet har gitt reformen et innhold(målsettinger) og at de definerer MS-prosessen som en viktig omstillingsprosess for hele organisasjonen. Vi forventer at Postdirektoratet står som sentrale gjennomførere og reformatører og at postsjefen er den lokale initiativtaker og reformatør.

I et slikt perspektiv er organisatoriske problemer en viktig hovedårsaken til at reformer settes i gang. Disse problemene kan være av forskjellig art, f.eks strukturelle problemer, informasjonsproblemer, styringsproblemer, manglende måloppnåelse, for lav effektivitet osv. Dette er problemer som bl.a kan føre til at organisasjonen ikke får den inntjeningen som de ønsker. Men det må her poengteres at tyngden av en slik begrunnelse vil mest sannsynlig variere fra organisasjon til organisasjon.

Det sentrale her er allikevel at organisasjonen er blitt oppmerksom på at ting ikke fungerer som de skal og at de har problemer som må løses. Intensjonene deres er derfor at reformen (MS-prosessen) skal bidra til en løsning av disse problemene.

Ut fra en instrumentell tankegang så forventes det at en "går inn" i organisasjonen for å synliggjøre de problemene som en oppfatter organisasjonen har (Røvik 1992a). Vi forventer at Postdirektoratet gjør en grundig undersøkelse for å eventuelt bekrefte de antagelser en har om at "ting" ikke er som de burde være. Vi antar at en slik undersøkelse bygger på "vitenskapelige metoder" (Røvik 1991). Ut fra en slik undersøkelse skaffer en seg relevante data som danner grunnlaget for den endelige problembeskrivelsen.

2.2.6 VALG AV ORGANISASJONSLØSNINGER OG FORVENTNINGER TIL EN REFORMPROSESS

Et sentralt element er beviste valg av løsninger gjennom kjennskap til flere modeller/konsepter. Man har en klar mål-middel tankegang, hvor det gjøres rede for hvilke målsettinger og løsninger som er mest hensiktsmessig sett i lys av den problembeskrivelsen en kom frem til. Organisasjonsløsninger velges ut i fra at de har vist seg å fungere i praksis på lignende problemer f.eks gjennom at en viser til andre eller egne erfaringer med slike løsninger. Foruten å støtte seg til "vitenskapelig" baserte løsninger "for god organisering", forventes det også at organisasjonsledelsen vurderer "isolert" hvilke tiltak som er best egnet for deres bedrift. Dvs. at de støtter seg til egne erfaringer og egne vurderinger ut fra en mål-middel tankegang. Dvs. en lukket og hierarkisk høyt plassert prosess med lederskapet som viktige aktører.

Sjansen for en vellykket prosess er større hvis vi har å gjøre med en relativt homogent lederskap som ikke er preget av spenninger og konflikter (Christensen 1991). Det er også viktig at lederskapet gir prosessen de økonomiske betingelsene som er nødvendige for en grundig og god prosess der ansatte på administrativt nivå og på grunnplanet blir aktivisert mot et relativt klart og innholdsmessig mål for omstillingsprosessen (Christensen 1991).

Ut i fra dette perspektivet forventer vi altså kontroll og klarhet i prosessene vil frembringe ønskete effekter. Vi vil ut fra et instrumentelt perspektiv forvente at det ikke byr på særlige store problemer å innføre Mål- og strategistyring ved Tromsø postkontor. Det forventes at organisasjonsmedlemmenes kostnadsbevissthet og evne til å jobbe etter mål øker.

For Postverket, som leverer mye av sine varer og tjenester i konkurranse med andre, vil det være viktig å konsentrere seg om produktutvikling, effektivitet og fortjeneste²³. Det er nettopp slike variabler MS-prosessen fokuserer på.

Men som en offentlig organisasjon med plikt på å opprettholde et postalt nett rundt omkring i lande vil det være borgerne som er deres målgruppe. Borgerne vil i liten grad være opptatt av hvordan en organiserer virksomheten da organisasjoner bare er tekniske virkemidler (Røvik 1992a). For dem er det resultatene som teller (at de får sin post hver dag og har tjenestene tilgjengelige). Postverket har derfor flere hensyn å ta enn et "snevert" mål om økonomisk best mulig resultat. Perspektivets normative forankring "tillater" heller ikke en slik ensidig

²³ I 1991 stod de monopolbeskyttende tjenestene for 20 % av all inntekt (Årsmelding 1991).

vektlegging. Tyngden av at et "snevert" mål om økonomisk best mulig resultat vil derfor være varierende.

Hovedhypotesen blir altså at mål og strategistyring lar seg innføre forholdsvis raskt og problemfritt ved Tromsø postkontor. Det kan da være en mulighet for at effektiviteten øker men at kvaliteten på det arbeide som utføres synker en del. Dette vil antagelig kunne forklares ut fra den sterke økonomifokuseringen som en slik prosess medfører. Vi forventer at reforminnholdet i den siste reformen (problemoppfatninger/diagnoser, organisasjonsløsninger osv.) er forskjellig fra tidligere reformer. Dette begrunnes ut fra rasjonaliteten i det instrumentelle perspektivet. Når administrative problemer dukker opp vil vi ut fra et slikt perspektiv forvente at reformatørene går rasjonelt og målrettet tilverks. Hvis det er problemer av strukturell karakter vil reformatørene benytte seg av anordninger som, hos andre organisasjoner, tidligere har vist seg å være vellykket. Problemet vil da løses gjennom en instrumentell endringsprosess. Strukturelle problemer er ikke løst for alltid men vi forventer ikke at de samme problemene umiddelbart dukker opp igjen.

Hvis MS-reformen i tillegg er tilstrekkelig normativ forankret forventes det ikke noen problemer med innføringen av konseptet.

2.3 ET INSTITUSJONELT PERSPEKTIV PÅ REFORMPROSESSER²⁴

Et lite homogent felt

Det institusjonelle perspektivet er splittet opp i flere og til dels sterk forskjellige retninger (Scott 1987, DiMaggio og Powell 1991). Institusjonell tankegang finner man innenfor flere teoritradisjoner som f.eks innenfor sosiologien, økonomisk analyse og statsvitenskapen. Institusjonelle tilnærminger betraktes ofte som konkurrerende og som et svar på rådende behavioristiske og individuelle forståelsesmodeller (DiMaggio og Powell 1991). Jeg vil i denne oppgaven benytte meg av to varianter av det institusjonelle perspektivet. Disse kan i hovedsak samles innenfor en Selznick-variant, der det særegne ved organisasjonen (et institusjonelt særpreg) blir vektlagt og der en er opptatt av organisasjoner som institusjoner (Selznick 1949,

²⁴ De institusjonelle teoriretningene kan bl.a. spores tilbake til "Human relation" bevegelsen og funn som ble gjort i Hawthorne-eksperimentene.

1957). Dessuten et myte perspektiv der organisasjoner oppfattes som handlende innenfor en kontekst av institusjonelle omgivelser der det til enhver tid finnes sosialt skapte normer for hvordan en organisasjon bør se ut, f.eks hva angår strukturelle arrangementer, prosedyrer, rutiner og ideologier (Meyer og Rowan 1977, Scott 1987, DiMaggio og Powell 1983, 1991). Denne teoriretningen vektlegger altså de forventningene som omgivelsene har til organisasjoner når det gjelder måten ting gjøres på.

Hovedretningene i det institusjonelle perspektivet, slik de her vil bli skissert, gir klart andre forventninger til empiriske enn det rasjonelle perspektivet, noe som vi skal komme tilbake til senere i dette kapittelet.

2.3.1 SELZNICKS INSTITUSJONELLE TILNÆRMING

Selznick er representant for en tidlig tradisjon innenfor institusjonell teori. Han anses for å være grunnleggeren av den institusjonelle skole, som er en variant av det naturlige organisasjonsperspektivet (Scott 1987). Han har utviklet sin egen naturlige systemmodell med en spesifikk fortolkning av den institusjonelle retning (Scott 1981:90). Hans teorier og tanker er utviklet gjennom flere sentrale arbeider så vi finner derfor ikke hans presentert under et.

Med utgangspunkt i, et slikt, institusjonelt perspektiv betraktes ikke lenger organisasjoner som et instrument.²⁵ I følg dette perspektivet vil den faktiske atferden avspeile at organisasjoner ikke bare, eller kanskje ikke primært, er instrumenter for måloppnåelse, men at de også utgjør mål i seg selv (Scott 1981). Her oppfattes organisasjoner snarere som institusjoner (Brunsson & Olsen 1990). De har fått en egenverdi (Selznick 1957). I mitt case blir det derfor viktig at reformer (f.eks. mål- og strategistyring) skal settes i verk i institusjoner som ikke er nøytrale instrumenter, men egne kulturelle systemer som ikke automatisk reagerer på styringsforsøk, selv fra egen politiske ledelse (Olsen 1985).

Institusjonen blir oppfattet som langsam tilpassede til indre og ytre forhold. Med dette mener

²⁵ Hos Selznick finner vi både en aksept for at organisasjoner er rasjonelt ordnede instrumenter for måloppnåelse og at organisasjoner også har en ikke- rasjonell dimensjon. Det er denne siste dimensjon som vektlegges i hans tidligere arbeider. For Selznick "the most important thing about organizations in that, though they are tools, each nevertheless has a life off its own" (Selznick, 1949:10).

Organisasjonens ikke- rasjonelle trekk har to hovedkilder, individene og de institusjonelle omgivelsene (Selznick, 1957).

de at organisasjoner i langt større grad styres av mere bestemte regler som kommer til uttrykk gjennom organisasjonsinterne handlingsrutiner. Disse kulturbestemte reglene er et resultat av en langsom tilpasningsprosess til indre og ytre forhold. Dette er verdier og normer som er relaterte til organisasjonens naturlige historie, der selvfastholdelse og overlevelse blir et mål i seg selv (Selznick 1957). Organisasjonen får gjennom en slik prosess et institusjonelt særpreg, en egenverdi altså en særegen karakter og historie som bidrar til organisasjonell unikhet og stabilitet. Disse normene er relatert til organisasjonens "naturlige" historie, hvor overlevelse og beskyttelse av organisasjonen i tillegg til organisasjonens instrumentelle mål, blir et mål i seg selv (Christensen 1991)²⁶. Atferd kan da avspeile individers og gruppers uformelle mål, normer og verdier i organisasjonen. Slike institusjoner vil ikke uproblematisk utvise instrumentalitet i forhold til generelle reformtiltak. En organisasjonell unikhet og stabilitet vil virke som en motvekt mot raske endringer (March og Olsen 1989).

Denne utviklingen er det Selznick kaller for en institusjonaliseringsprosess noe som kan sammenlignes med utviklingen av menneskets personlighet. Institusjonaliseringen er en prosess (Selznick 1957:16) som foregår, og påvirker organisasjonen, over tid. Denne institusjonaliseringsprosessen reflekterer organisasjonen sin historie, de personene som den er fylt av, de interessene som personene representerer, og den måten den har tilpasset seg omgivelsene. Kritisk for institusjonaliseringen vil være om det gies spillerom for naturlig og fri samhandling mellom personer og grupper i organisasjonen.

Selznick uttrykker det slik at "to institutionalize is to infuse with value beyond the technical requirements of the task at hand" (Selznick 1957:17). I tidligere arbeider så Selznick denne institusjonaliseringsprosessen som en naturlig prosess. Etter hvert la han mer vekt på hvor viktig lederens rolle er når det gjelder å fatte kritiske beslutninger som på sikt vil påvirke organisasjonens institusjonelle verdier. I denne varianten betraktes strukturen som et produkt av institusjonaliseringsprosessen som delvis styres av organisasjonen selv, representert ved dens ledelse. Det Selznick oppfordrer oss til å gjøre, er å observere de prosesser som fører til at organisasjoner utvikler et distinkt preg. I denne oppgaven vil det være egenskaper som; størrelse, alder, legitimitet, hovedoppgaver, strukturer, styringsprinsipper, prosesser og ressursituasjon, altså se på trekk og egenskaper ved organisasjoner som en naturlig historisk prosess (Scott 1981:92). Nå utelukker ikke perspektivet, at en gjennom bevisste beslutninger,

²⁶ Institusjoner kan også være preget av homogene og spesielle interessegrupper og idealer.

kan etablere og endre formelle organisasjonsstrukturer, men slike beslutninger er bare uttrykk for en gradvis tilpasning av det formelle til den utvikling som **uformelt** har foregått (Selznick 1957:12).

Reformatører som vil forsøke å endre organisasjonens grunnleggende verdier og normer vil møte motstand. Reformforsøk kan bli sett på som å utfordre organisasjonens sjel (Christensen 1991). Organisasjoners reaksjoner på reformer avhenger derfor av reformens innhold, institusjonelle trekk/egenskaper og grad av samsvar mellom disse og reformideene. Med et slikt syn på organisasjoner blir det derfor viktig å kartlegge institusjonelle trekk, egenskaper, sentrale verdier og normer som er rådende i organisasjonen. Gjennom en slik analyse kan vi få et bilde av normer, verdier, institusjonelle trekk, karakter og egenskaper ved organisasjonen disse kan så i neste omgang holdes opp mot verdier, normer, trekk og karakter i en administrativ reform.

En slik analyse blir interessant når vi bruker teoretiske innfallsvinkler som tar utgangspunkt i at en organisasjons normer og verdier ikke nødvendigvis er tilpasset de ulike moderniseringskontekstene (Wærnes 1989:14). Organisasjonens egen-art, uformelle normer, verdier og karakter blir innenfor dette perspektivet viktige faktorer for endring. Sentralt i dette perspektivet er at uformelle normer enten kan støtte eller svekke de formelle normene i en organisasjon. Perspektivet innebærer at PV som organisasjon ikke trenger å være tilpasningsdyktig i forhold til sine egne omgivelser. Institusjonen sin egen utvikling og historie er ofte "ineffektiv" (Mach og Olsen 1984).

2.3.2 FORVENTNINGER TIL REFORMINNHOVD OVER TID - REFORMHISTORIEN

Postverket har bestandig lagt stor vekt på å utføre en god jobb. Alle kjenner til uttrykket "Posten skal frem". Dette er noe som de ansatte, i løpet av postens sin 350 år gammel historie, har satt sin ære i å utføre. Posten har sitt eget utdanningssystem og de har utdannet sine egne folk i snart 70 år. De er vant til å ha stor autonomi når det gjelder måten å organisere det postal arbeide på. De har altså tradisjonelt vektlagt det faglige og det postale i langt større grad enn bedriftsøkonomiske mål- og strategier.

I Selznick's perspektiv om institusjonelle organisasjoner oppfatter han offentlige organisasjoner som langsam tilpassede til indre og ytre forhold (Selznick 1949,1957). Denne tilpasningsprosessen gir organisasjonen et distinkt preg mhp. organisatoriske verdier og normer. Dette er verdier og normer som blir en del av organisasjonens naturlige historie. Selvfastholdelse og overlevelse, i tillegg til deres instrumentelle arbeidsoppgaver, blir et mål i seg selv. Dette kan være viktige variabler for å forstå Postverkets reaksjoner på et nytt planleggings- og strategiverktøy. Slike institusjoner vil ikke uproblematisk utvise instrumentalitet i forhold til generelle reformtiltak. En organisasjonell unikhet og stabiliteten vil virke som en motvekt mot raske endringer (March og Olsen 1989).

Dette perspektivet vektlegger altså historiens betydning når det gjelder å forklare og å forstå endringer i organisasjoner. Det Norske postverket kan i 1997 se tilbake på en 350 år gammel historie. Det skulle være rimelig å kalle den for en velutviklet institusjon, med en markant institusjonell identitet, der normer og verdier har fått utvikle og nedfelle seg i organisasjonen over lang tid. Varianten vektlegger institusjonell autonomi. Det blir derfor meget viktig å gi et grundig "bilde" av organisasjonell størrelse, alder, legitimitet, hovedoppgaver, struktur, prosesser, historisk utvikling, normer og verdier. Men Selznick's holdning om at enhver organisasjon er unik kan også bidra til at en ikke så lett kan generalisere ut fra funn som blir gjort. Det kan også være problematisk å forsøke å bevise organisatorisk unikhet. Det vil heller ikke være innen for denne oppgavens ramme å bevise organisatorisk unikhet.

Selve tidsbegrepet står altså sentralt innenfor et institusjonelt perspektiv. En organisasjon utvikler og endrer seg gjennom en naturlig, evolusjonær og langsam tilpasningsprosess. Denne tilpasningsprosessen er med på å gi organisasjonen et institusjonelt særpreg. Organisasjonen vil reagere forskjellig ut fra hvordan en reform blir forsøkt implementert. Hvis organisasjonen blir utsatt for mange **eksogene** reformforsøk så kan vi, ut fra en slik tankegang, forvente at reformer blir frastøt av organisasjonen. Men kortsiktig fiasko kan også bli langsiktig suksess (March og Olsen 1983). Med dette mener de at en "tanke må modnes" en stund i organisasjonen for at den skal bli vellykket. Forventningsmessig fører dette oss over til en antagelse om at reformer må tilpasses sakte og over tid altså en vektlegging av **endogene** endringsprosesser.

Endogene endringer er mer nærliggende å forvente seg som vellykkede endringsprosesser. Ut fra et historisk perspektiv så kan en forvente at en reform må bruke lang tid for å bli godtatt

og tatt opp av organisasjonen. Raske endringsforsøk vil ikke føre frem. Offentlige organisasjoner sitt særpreg er med på å skape stabilitet som en motvekt mot raske endringer (March og Olsen 1989). Reformen må da først gjøres kjent for organisasjonsmedlemmene, de må utredes, editeres og vurderes over lang tid før den kan innføres. Jeg forventer at reformspørsmål som kommer på dagsorden vil bruke lang tid før de innføres i organisasjonen.

Reformhistorien får da preg av lite variasjon, langsom tilpasning og endringer.

La oss se nærmere på hvilke empiriske utslag et slikt perspektiv vil få på studiet av en mål- og strategi prosess.

2.3.3 MOTIV FOR Å REFORMERE - PROBLEMOPPFATNINGER OG VALG AV ORGANISASJONSLØSNINGER

I likhet med Meyer og Rowan varianten forventer vi ikke her at endringer er et resultat av en nøye og vitenskapelig fundert problembeskrivelse. Perspektivet sitt klare beslektskap til det naturlige organisasjonsperspektivet (Scott 1987) vanskeliggjør funn av rasjonelle motiver bak reformen. Det er nærliggende å anta at innføringen av mål og strategi dokumentet oppfattes som en naturlig tilpasning og som et resultat av den generelle samfunnsutviklingen (med MS blir et nytt hensyn dominerende).

Altså ikke som resultat av rasjonelle valg, på bakgrunn av en problemoppfatning, mellom flere alternativ organisasjonsløsninger. Stabilitet er et sentralt stikkord i perspektivet. Dvs. vi forventer ikke hurtigere, bråe eller raske reformprosesser. Det er heller nærliggende å anta at mindre endringer som i minst mulig grad berøre og går på tvers av de eksisterende strukturer, prosesser og ideologier har lettere for å lykkes en reformer av større karakter.

Det er lederskapets institusjonelle rolle/oppgave å beskytte og fremme, endre og vedlikeholde de særlige verdier og normer som skal infuseres i organisasjonsstrukturen. Sentralt for lederskapet er å velge kjerneverdier, bygge disse inn for dermed prøve å skape en sosial struktur i organisasjonen. Verving av verdier som er historisk utviklet og nedfelt dvs. ta disse som rammebetingelser for den daglige virksomheten blir et viktig poeng for Selznick.

På den andre siden kan PV historiske kompetanse og lange erfaring på virksomhetsområdet gi dem legitimitet som selvstendig forvaltningsbedrift og dermed et forsvar mot endringsprosesser som rokker ved deres stilling. Postverkets historie vil kunne si meg noe om i hvilken grad

organisasjonen er opptatt med andre reformer parallelt med MS-reformen og om de evt. har gjennomgått store reformer tidligere samt tidligere reformers karakter. Disse to forholdene kan ha betydning for institusjonens endringsvilje og endringskapasitet. Jeg vil gjennom en vurdering av PV's reformhistorie forsøke å kartlegge disse forholdene.

Hvis det viser seg at PV, gjennom store reformperioder, stadig er blitt gjenstand for krav om fornyelse og forandring så kan dette skape skepsis, ansatte kan bli rett og slett lei dette med utredninger, rundskriv, papir og skjemaer. Personalet kan da oppleve reformer og fornyelse som turbulent og kravkrevende. Hvis det viser seg at organisasjonen er opptatt med andre reformer, parallelt med MS-reformen, som krever oppfølging og etablering av ny policy eller strukturer vil dette kunne gi trange vilkår for mål- og strategistyring. Mål- og strategistyrings reformen må da "kjempe" med andre reformelementer om oppmerksomhet og ressurser. En kombinasjon av strenge effektivitetskrav, lite ressurser, mange oppgaver og parallell opptatthet omkring andre og store reformer vil kunne medføre en prioritering av andre reformelementer og oppgaver fremfor MS-reformen.

Ut fra den diskusjonen som ble gjort i kap.1 kan vi trekke ut noen begreper som kjennetegnet postverket før reformprossene startet. Dette er; **institusjonell tyngde (størrelse, alder og legitimitet), reformhistorie, PV's hovedoppgaver, eksisterende styringsprinsipper, struktur, ressursituasjon, likebehandling, regelstyring, personaldemokrati, sentralisering av myndighet, faglig kvalitet ("posten skal fram"), profesjon og ekspertiselementer osv.** Disse normer og verdier må sees på som et resultat av et klassisk oppbygd byråkratisk postverk med en lang institusjon og forvaltningshistorie. Reformen som representerer et brudd med interne normer og verdier blir modifisert/editert eller avvist. Dvs konflikter kan oppstå mellom reformatørene og de som blir reformert. Muligheten for en vellykket endringsprosess ligger i postverkets institusjonelle normer og verdier. Hvis disse normene samstemmer med normer og verdier i MS-prosjektet så forventer vi at implementeringen vil bli vellykket hvis så ikke er tilfelle forventer vi at reformen vil møte stor motstand. Et empirisk problem en slik forventning vil være å avdekke slike institusjonelle normer og verdier. Dessuten er norm og verdi begrepene noe tvetydige. Men for å kunne si noe om dette må vi analysere og vurdere hvilken organisasjon som vi har å gjøre med.

En aksept av mål- og strategistyrings reformen kan innebære at de må gå på akkord med disse idealene og det vil dessuten kreve avlæring av tidligere effektivitetsnormer. Fortsatt "skal

posten frem" men i forhold til MS-dok skal de i langt større grad vurdere lønnsomheten i postfrembringingen. Hvordan organisasjonen reagere på en slik reform gjenstår det å se men i lys av dette perspektivet er det "naturlig" at en forventer seg problemer med å få aksept for et slikt konsept.

Jeg forventer, ut fra dette, at ansatte vil oppfatte mål- og strategidokumentet som et teoretisk dokument som virker truende og fremmend for ansatte og at de er lite interessert i den ideologi som ligger bak mål- og strategistyring. Ut fra et institusjonelt perspektiv vil personalet ved Tromsø postkontor være skeptisk til en slik reform og føle at den bare virker forstyrrende i en ellers travel hverdag og true sterke og dypt forankret normer og verdier for organisering av Det Norske Postverket.

Ut fra et institusjonelt perspektiv er det rimelig å forvente motreaksjoner, vanskeligheter og liten interesse overfor reformens effektivitetsmål, prosesser og innhold. Postverkets innarbeide rutiner innenfor regelstyring og byråkratisk kontroll avviker fra reformens krav om strategisk ledelse, desentralisert resultatansvar(desentralisering generelt) og markedsrettet drift.

Et institusjonelt perspektiv vektlegger som tidligere nevnt etablerte normer og verdier i en organisasjon. Mål- og strategiprosessen skal ende opp i et styrings og planleggingsverktøy for Tromsø postkontor.

Ut fra et institusjonelt perspektiv kan vi anta at PV, som en byråkratisk forvaltningsinstitusjon, kan tro på og ha erfaring med predikasjon og planlegging noe som vil kunne lette gjennomføringen av mål og strategistyring.

Et reformkrav fra politiske myndigheter vil innenfor denne konteksten også kunne oppleves som "naturlig" og forventet sett i lys av den rollen og ansvaret PV har overfor forvaltetet ressurser og postalle oppgaver.

Postverkets omfattende organisasjon, forvaltning av betydelig ressursmengder, egen etatskultur, århundrelang praktisk erfaring innen for et bestemt virksomhetsområde og fortsatt et legitimt statelig monopol på visse tjenester kan gi Postverket solid institusjonell tyngde i forhold til eksterne inngrep. Postverket vil kunne betraktes som en lukket organisasjon i forhold til reformer som vil endre intern styring. PV's institusjonelle tyngde er ikke knyttet til en tradisjon med å styre omfanget av egen virksomhet, slik mål- og strategireformen krever. Deres lange erfaring, ekspertise på område 'posttjenester', sakkunnskap og erfaring medfører til at de kan

"slå i bordet" overfor inngripen som rokker ved deres oppfatninger omkring posten sin oppgave og rolle. Deres legitimitet, tradisjonelle normer og verdier vil bidra til at mål- og strategistyring ikke passer inn som styringsform ved Tromsø postkontor. Ut fra en institusjonelt perspektiv forventes det derfor at deltakere i MS-prosessen ved TPK opptrer som institusjonsforsvarere. Det forventes at de understrekker Postverkets særegenhet og integritet, det spesielle ved virksomheten og dens sentrale og autonome plass i en større samfunnsorden. Det forventes at Postverket ut fra egen tyngde kan frastøte seg eller "editere" reformforsøket altså tilpasse det til egen tradisjon og egne mål- og strategirutiner. Dvs. at et mål- og strategidokument ikke vil spille noen rolle eller få den funksjon som det var ment å ha. Dokumentet kan da bli et "skuffedokument". På den annen side så kan momenter eller deler av MS-dokumentet bli tatt opp i organisasjonen. Dvs. det kan da hende at vi finner momenter i MS-dokumentet som i langt mindre grad fraviker fra tradisjon og praksis. Disse momentene kan da bli adoptert og implementert på annen måte i organisasjonen f.eks. gjennom budsjettrutiner el.l.

Ut fra dette kan vi utledet at postverket vil søke å adoptere organisasjonsformer som "matcher" disse normer og verdiene. Reformprosesser som er i samsvar med disse verdiene vil ut fra et slikt perspektiv bli vellykket. Skulle det vise seg at så ikke er tilfelle og at den nye reformen bryter med disse antagelsene så vil reformatørene møte motstand. Vellykkede forsøk på å implementere motstridende normer og verdier kan også forklares ut i fra at konkurrerende verdier gjør sitt inntog i forvaltningen og i samfunnet generelt.

2.4 INSTITUSJONELLE OMGIVELSER – ET MYTE-PERSPEKTIVET

Den andre varianten av det institusjonelle perspektivet som jeg her benevner som **myteperspektivet** tar utgangspunkt i det teoretiske arbeidet til Berger og Luckman (1967). De betrakter virkeligheten som sosial konstruert der individer, gjennom sosial interaksjon, skaper en felles definisjon av virkeligheten. Denne virkeligheten oppleves som ekstern og objektiv for individene på tross av at den er menneskeskapt. Denne virkelighetsoppfatningen skapes gjennom en institusjonaliseringsprosess som etterhvert fører til at aktørene tar sentrale verdier, normer, oppfatninger og tenkemåter for gitt.

Den sosiale virkeligheten skapes gjennom samhandling, hvor gjentakende handlinger fører til at aktører etterhvert tar strukturer, prosesser, verdier og normer for gitt "as a rule-like-fact"(Zucker 1987). Denne utviklingen er den seneste innenfor institusjonell teori og benevnes ofte som ny-institusjonalisme. Vi kan også betrakte det som en teori om institusjonelle omgivelser.

Meyer og Rowans (1977) artikkel "Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony" viderefører denne tankegangen "...also embraced Berger og Luckmanns conception" (Scott,1987:496). De tar utgangspunkt i en organisasjons institusjonelle omgivelser og myteadoptering i offentlige organisasjoner. Et Berger og Luckmann resonnementet ligger altså til grunn for et Meyer og Rowan perspektiv, for organisasjoners samhandling.

Når organisasjoner oppfattes som institusjoner så legges det vekt på at deres atferd styres av kulturbestemte regler som viser seg i handlingsrutiner (Brunsson og Olsen, 1990). Grunnleggende her er tanken om at det i institusjoners omgivelser utvikles sosialt skapte normer og verdier for hvordan organisasjoner bør se ut mht. ulike strukturelle arrangementer, prosesser, rutiner og ideologier (Meyer og Rowan, 1977, Scott, 1987, DiMaggio og Powell, 1983). Med normer ut fra Meyer og Rowans institusjonelle tilnærming mener vi altså generelle samfunns-messige normer²⁷

Meyer og Rowan legger mindre vekt på institusjonaliseringen som en særegen prosess dvs. at organisasjoner ikke lenger trenger å tilpasse seg omgivelsene sett ut fra institusjonell "tro" eller ut fra at de tilhører en institusjonell virkelighet (det at de blir tatt for gitt), men heller tilpasning ut fra at de oppnår gevinst gjennom økt legitimitet og overlevelse muligheter (Scott 1987)²⁸. I følge Meyer & Rowan adopterer og gjenspeiler organisasjonene de større sosiale strukturer som eksisterer i omgivelsene, slik at endringer i en organisasjons institusjonelle standarder (omgivelser) vil virke inn på hvilke organisasjonsmodeller som velges. I en organisasjons institusjonelle omgivelser vokser det frem institusjonaliserte, rasjonaliserte myter som får en allmenn utbredelse og en regellignende karakter ("ta-for-gitt").

En organisasjons omgivelser deles her inn i to deler, de tekniske og de institusjonelle

²⁷ Det her vert å legge merke til at alle tre teoriretningene har et forskjellig normgrunnlag de legger forskjellig betydning i normbegrepet.

²⁸ Postverket(les TPK) blir innenfor dette perspektivet sett på som en offentlig organisasjon som er avhengige av ressurser og legitimitet fra bevilgende myndigheter (Egeberg, 1984).

omgivelser. De **tekniske omgivelsene** er rettet inn mot instrumentell beslutningsaktivitet i organisasjonen. Dette er beslutningsaktiviteter som er styrt av formell struktur. Det er en handlingsorganisasjon der bytterelasjoner, effektivitet, produkter og tjenester er i fokus. De **institusjonelle omgivelsene** har en "ikke" handlingsrettet karakter men en mer kulturell karakter som preges av fremherskende verdier og normer for hva som er akseptable og korrekte former og prinsipper for organisasjonen. Normer og verdier i de institusjonaliserte omgivelsene ytrer seg i organisasjonen som institusjonaliserte og rasjonaliserte myter. Disse mytene får en allmen utbredelse og en regellignende karakter, samtidig som deres faktiske effekter sjelden berøres. Myter skapes i en evolusjonær utviklingsprosess. De oppstår i en kontekst og spres til andre gjennom imitasjon/adopsjon (Meyer og Rowan 1977). De kan f.eks. oppstå rundt private organisasjoner og overføres til å gjelde i andre kontekster f.eks i offentlige organisasjoner.

Meyer & Rowan betrakter myter som metastrukturelle elementer som oftest har karakter av ferniss dvs. de er dekoplet organisasjonens kjerneaktiviteter. Strukturell isomorfi oppstår ved at organisasjonen "tvinges" til å ta etter de organisasjonsformene som anses for å være de riktige. Det utvikles en formlikhet eller **isomorfi** mellom organisasjoner som gjør at i utg.punktet ulike organisasjoner blir like. Over tid kan dette føre til at den formelle strukturen reflekterer en sosial konstruert virkelighet (Meyer og Rowan 1977:345-346). Strukturen blir da en manifestasjon av myter i omgivelsene, myter som bla. forteller en organisasjon hvilke normer og verdier som er rasjonell å benytte seg av for å nå sine mål (f.eks. MBO teknikker). Mytene i dette resonnementet blir sett på som metastrukturelle elementer dvs. at de fungerer som et ferniss og får derfor ikke effekter av instrumentell karakter. Men "the organization becomes, in a word, legitimate, and it use its legitimacy to stregthen its support and secure its survival (Meyer og Rowan 1977:349). Økt legitimitet i forhold til omgivelsene, større ressurstilgang og dermed bedre overlevelses evner er et viktige årsaker til at prosessen vedlikeholdes (Dimaggio og Powell 1983).

I dette perspektivet blir det altså lagt vekt på at det i omgivelsene til organisasjon blir utviklet normer for hvordan organisasjonen bør se ut når det gjelder struktur, prosesser og ideologier (Brunsson og Olsen 1990, Røvik 1991). Omgivelsene vil da ikke primært bedømme organisasjonen ut i fra hvor effektiv de er til å produsere vedtak, varer og tjenester. De vil i tillegg bedømmes ut i fra hvorvidt de anvender strukturer, prosesser og ideologier som kommer

innenfor de sosialt skapte konvensjonene for hva som blir oppfattet som moderne, rimelig og akseptabelt (Dimaggio og Powell 1991, Brunsson og Olsen 1990:19).

I motsetning til det instrumentelle perspektivet så innebærer et ny-institusjonalistisk perspektiv at organisasjoner ikke bare blir vurdert ut fra hva de faktisk produserer av varer og tjenester og hvor effektiv de gjør det. Isteden blir organisasjoner i langt større grad "vurdert" ut fra om de anvender og har adoptert strukturer, prosesser og ideologier som av organisasjonens omgivelser blir betraktet som effektive og moderne/riktige (Meyer og Rowan 1977, Zucker 1983, Brunsson og Olsen 1990, Forsell 1992).

Innenfor dette perspektivet kan administrative reformer, som mål- og strategistyring, f.eks. bli brukt for å tilfredsstille organisasjonens institusjonelle omgivelser. MS-dokumentet eller andre administrative reformer blir en slags "window-dressing" der hensikten er å fremstå som moderne og vellykket uten at den tekniske kjernen berøres (Brunsson og Winberg 1990). Nå er et slikt ferniss resonement noe omstridt. For det første er et slikt resonement vanskelig rent empirisk å underbygge (bortsett fra Brunsson og Winbergs arbeid om NSJ eksisterer det få arbeidere som kan vise til en slik tilstand). For det andre vil det bli meget vanskelig for en organisasjon å håndtere en slik kompleks to-delt struktur og det er heller ikke sagt noe om at dette er en stabil tilstand i en organisasjon.

Adopsjon av slike "tids-riktige løsninger blir innenfor en slikt perspektiv sett på som viktig for at organisasjonen skal kunne øke sin legitimitet og sikre overlevelse. Men dette kan legge føringer på de frihetsgradene som organisasjonen har i forbindelse med administrative endringsprosesser. Innenfor et slikt myte-perspektiv blir administrative reformer et resultat av press fra institusjonelle omgivelser. Sentralt i resonementet er at en reform da ikke trenger å få substansielle effekter. Det er tilstrekkelig at organisasjonen blir oppfattet som en moderne og effektiv bruker av "gode" organisasjonsformer.

Formelle organisasjoner er sosiale fenomener under kontinuerlig endring (Carniawska-Joerges 1992). Slik sett må man også anta at det som defineres som "kunnskap" om organisasjoner skifter over tid (Røvik 1992b). For å kunne danne seg et bilde av hvordan endringsprosesser forløper og hvilke administrative konsepter/strukturelle arrangementer som adopteres blir det derfor viktig å studere en organisasjon over en lengere tidsperiode for på denne måten avdekke organisatoriske egenskaper, trekk, normer og verdier. Det at denne samhandlingen er rettet mot relative spesifikke mål er en oppfatning som går igjen i de fleste definisjoner (Blau og Scott

1962, Etzoni 1984). Arbeid, makt og ansvar er således fordelt på en forholdsvis fast måte innenfor en formell organisasjonsstruktur. Organisasjonsmedlemmenes adferd vil i midlertid påvirkes av andre forhold. Vi snakker da om uformelle normer og verdier som særpreger organisasjonen. En slik uformell normativ struktur er med på å styre den faktiske sosiale interaksjonen i organisasjonen (Egeberg 1989:19, Scott 1987). I mitt case kan det være uformelle normer vedrørende organisatoriske arbeidsoppgaver og hva som blir betraktet som PV's viktigste rolle. Et gammelt og velkjent slagord som "posten skal frem" bygger på et likhetsprinsipp som etterstreber en altomfattende og rask postombringing uavhengig av om det er en forsendelse til en privat husstand i distrikts norge eller om det er en storkunde i det sentrale østlands-område.

2.4.1 FORVENTNINGER TIL REFORMMINNHOLDE OVER TID - REFORMHISTORIEN

Organisasjoner trenger ikke (alltid) å være et instrument der ledelsen styrer reformprosesser på en stram og hierarkisk måte (Brunsson og Olsen 1990:15). I et åpent samfunn som det norske så vil alltid organisasjoner og grupper i omgivelsene skaffe seg innsikt i f.eks postverkets virksomhet. I neste omgang kan dette føre til at en organisasjons institusjonelle karakter over tid påvirkes av deres interaksjon/samhandling med sin omgivelser. Dette er forståelse av organisasjoner som "åpne" systemer noe som i neste omgang kan føre til at påvirkningen fra omgivelsene øker og at grensene mellom organisasjon og omgivelser blir uklare (Brunsson og Olsen 1990:19). Denne påvirkningen kommer til uttrykk gjennom et sett av konfliktlinjer, normer og verdier som samlet representerer en organisasjons institusjonaliserte omgivelser. PV som en statseid forvaltningsbedrift kan fungere som et eksempel her. Det PV gjør, organisatorisk og produksjonsmessig, berører og har innvirkning på mange forhold og parter. Disse vil komme i konflikt med PV hvis de har andre oppfatninger omkring driften og organiseringen av PV. PV kan heller ikke, så lenge de ligger under et slikt konformitetspress, "stenge" seg ute fra omverden, omverden blir en viktig del av og legger føringer på hva PV gjør som organisasjon.

Ut fra dette perspektivet forventer jeg at Postverkets administrative reformhistorie er preget av hvilke institusjonaliserte standarder som til enhver tid er rådende i organisasjonens omgivelser²⁹. Institusjonaliserte standarder, normer og verdier som er rådende i en organisasjons omgivelser sier noe om hvilke strukturer, prosesser og ideologier som en bør anvende seg av for å bli oppfattet som rasjonell, effektive og moderne (Meyer og Rowan 1977, Brunsson og Olsen 1990, Røvik 1992a). Institusjonelle omgivelser og myter er ikke noe stabil tilstand. Krav fra institusjonelle omgivelser og organisatoriske myter kan endres over tid. Vi vil forvente at reformer begrunnes ut fra et modernitetsønske og at de viser til at krav fra omgivelsene fordrer slike endringer. Endringer i omgivelsene mhp. hva som er gode former for organisering, fører til en fokusering på tilsvarende elementer hos PV. Dvs. at postverket forventes å følge, til en hver tid, rådende organisasjonsformer for god organisering. Siden PV er en statseid organisasjon, underlagt statelige bestemmelser og en del av en helhetlig forvaltningspolitikk, forventes det å finne samsvar mellom forvaltningspolitiske trender for god organisering og reformlinjer i Postverket³⁰. Med utgangspunkt i et slikt resonement blir det interessant å stille seg spørsmål om hvordan Postverket takler at stadig nye strukturer, prosesser og ideologier blir "tatt opp" av organisasjonen. Hvis en holder ved et slikt resonement så er det naturlig å anta at det organisatoriske "bilde" mhp. strukturer, prosesser og ideologier blir relativt mer kompleks over tid, viss dette "lagres" i organisasjonen over tid³¹. Men vi kan også tenke oss at organisasjoner inntar et mer strategisk forhold til institusjonelle omgivelser. Hvis en organisasjon er bevist mhp. dette med myter så kan man også tenke seg at en organisasjon skaper og "tar opp i seg" myter rund det man er sterkest på eller motsatt for å skjule egne svakheter.

²⁹ I følge Røvik (1992a) defineres institusjonalisert standard som "sosialt konstruerte normer for hvordan organisasjoner bør utforme strukturer og prosesser, gi innhold til ideologier og utforme relasjoner til omgivelsene" (Røvik 1992a:30).

³⁰ Dette forutsetter også at en forvaltningspolitikk også er underlagt og blir påvirket av institusjonaliserte omgivelser oppfatninger om hva som til en hver tid er god organisering.

³¹ Hvordan en organisasjon takler nye institusjonaliserte standarder, hva som skjer med "gamle" ordninger, hvordan en avinstitusjonaliseringsprosess foregår (hvis vi kan snakke om avinstitusjonalisering som prosess) er teoretiske spørsmål som ennå står åpent.

2.4.2 MOTIVER FOR Å REFORMERE - PROBLEMOPPFATNINGER

Det er to sentrale begreper som, innenfor dette perspektivet, kan fungere som en forklaringsfaktor til et ønske om å reformere, **modernitet** og **legitimitet**.

Et ønske om å være moderne, fremgangsrisk og effektiv er kanskje et av vår tids mest fremtredende og dominerende konvensjoner (Forsell 1992)³². Innenfor dette perspektivet trenger ikke reformer å være problemdrevet men en er heller opptatt av at en endrer seg i takt med de rådende organisasjonsmoter som til en hver tid er fremtredende. Reformforsøk kan mer forståes ut fra en motelogikk en ut fra en effektivitetslogikk (Røvik 1993). Mål- og strategistyring eller virksomhetsplanlegging som det også benevnes er blitt sett på som en rådende og institusjonalisert "superstandard" for god organisering (Røvik 1992b). Jeg forventer at Postverket adopterer en slik løsning ut fra en motelogikk altså for å fremstå som moderne og fremtidsrettet "bedrift".

Dette vil sørge for at omgivelsene oppfatter postverket som en moderne og fremgangsrisk organisasjon noe som i neste omgang er med på å øke/skaffe organisasjonens anseelse, støtte og legitimitet utad (Røvik 1992a).

Legitimitet er en viktig faktor for at organisasjonen skal kunne vinne sympati og i neste omgang sikre seg større ressurser. Hvis det viser seg at Postverkets legitimitet, som monopol og forvaltningsbedrift, er blitt svekket eller stilt under tvil, så kan dette i neste omgang redusere deres evne til å stå mot krav om endringer fra statlige myndigheter. Postverket vil, i fremtiden, være avhengig av å kunne dokumentere egen innsats, egne resultater og effekter overfor sine eiere, departement, skattebetalere og andre berørte omgivelser. En slik avhengighet vil ut fra et ny-institusjonelt perspektiv svekke PV's motstand mot politiske reformtiltak. Synkende legitimitet og usikkerhet omkring egen fremtidig rolle vil kunne "tvinge" PV til å tilpasse seg krav fra omgivelsene eller sine eiere om endring, rasjonalisering, effektivitet og fornyelse. Hvis det viser seg at Postverket "sliter" med sin legitimitet så forventes det innenfor et ny-institusjonalistisk perspektiv at PV "trenger" denne reformen for å styrke sin rolle. De trenger å visse endringsvilje og modernitet over for sine omgivelser. Ut i fra et slikt perspektiv

³² Et ønske om å være moderne og fremtidsrettet lå også til grunn for reformer i postverket på begynnelsen av 1920 tallet (Administrasjonskomiteen, 1919 "Innstilling vedrørende de organisatoriske og praktiske forholdene ved driften av Postverket". I St.prop.nr.77, 1924.).

adopteres reformen kun som modernitets og legitimitets fremmende tiltak overfor omgivelsene. Jeg forventer derfor at Tromsø postkontor utformer sitt eget MS-dokument men at dette dokumentet ikke får noen lokal profil. Jeg forventer at MS-dokumentet kun forblir et "skuffedokument" innad i organisasjonen og et "flaggdokument" overfor deres omgivelser. Men hvis det er lenge siden de var utsatt for litt større endringer så kan MS-reformen sees på som noe nytt og interessant. Sett i lys av PV's stadig svekkede posisjon og synkende legitimitet kan krav til fornyelse og forandring oppleves som en sjanse til å snu denne utviklingen. Man opplever at "noe hender" angående PV's rolle som monopolbedrift.

Det presset på strukturen, ideologien og prosessene som kommer fra omgivelsene er ofte begrunnet og motivert ut fra at de skal øke organisasjonens effektivitet og legitimitet men det trenger ikke å være noen sammenheng mellom det som sterke grupper i omgivelsene sier er gode måter å organisere på og det som egentlig fører til gode resultater (Brunsson og Olsen 1990:20). Dvs. at mål- og strategistyring trenger ikke å ha effekter av økonomisk-rasjonell karakter. Det er i et slikt perspektiv langt viktigere de signaler som "en sender ut" til omgivelsene i forbindelse med en sådan reform.

I motsetning til det instrumentelle perspektivet så antar vi her at det ikke trenger å ligge noen spesifikk problemoppfatning bak et ønske om å reformere. Reformatørene er her ikke rasjonelle aktører som handler etter nøye vurderte problemoppfatninger. I stede så forventer vi at innføringen av MS ved Tromsø postkontor er et resultat av institusjonaliserte meningsdannede standarder i omgivelsene. Reformen er ikke fremdrevet av faktiske "sykdomstegn", men av behov om å fremstå moderne og konform med omgivelsene.

2.4.3 VALG AV ORGANISASJONSLØSNING

Institusjonaliserte standarder har en sterk meningsdannede effekt på organisasjonen. Vi forventer derfor at det ikke er noen problemer og uenighet mhp. valg av organisasjonsløsning. Dvs. at Postdirektoratet vil ha klare oppfatninger om hva som er de riktige og gale løsninger for dem. Siden slike institusjonaliserte og sosialt konstruerte løsninger har så sterk påvirkning på meningsdannelsen så kan vi forvente oss at de har få alternativer å velge mellom. De vil velge det som til enhver tid, i den aktuelle tidsperioden, er legitime og "moderne" løsninger for god organisering.

Hvis det viser seg at PV i løpet av de siste årene erfarer at det endelig hender noe i organisasjonen, at virksomheten er i utvikling, kan dette bidra til en fornyet optimisme blant ansatte og reformatører ved Tromsø postkontor. Det forventes da at MS-reformen kan få bedre vilkår for å lykkes. Mål- og strategistyring kan passe veldig bra inn i en situasjon der PV er opptatt av å markere egen fremtidsrolle, fornyelse og identitet som forvaltningsbedrift altså legitimitets fremmende tiltak.

I tillegg til reformhistorie lanserte jeg deres ressurssituasjon som en mulig handlingsbetingelse og faktor. Hvis postkontoret ikke har noe form for ressursproblemer eller ikke har vært i en slik situasjon tidligere forventer jeg at dette vil lette arbeidet med innføringen av mål- og strategistyring. På den annen side hvis institusjonen har knapphet på ressurser og har spart og innskrenket i perioder forut og under reformen vil dette virke negativt på mål- og strategiprosessen. Nedskjæringer forut eller under reformprosessen vil antagelig ramme ansatte generelt og det operative personalet spesielt. Dette kan medføre sterk misnøye siden det som regel er disse gruppene som ofte må "bære" belastningen. Det positive i MS-reformen blir satt til side til fordel for fokusering omkring ressursanvendelse. Hvis ansatte ikke har måttet spare tidligere så kan en plutselig endring på dette område føre til sterke reaksjoner eventuelt omstilling.

Ut fra Meyer og Rowan-varianten av det institusjonelle perspektivet vil vi forvente at reformen blir innført, men at den ikke får noen særlig innvirkning på det operasjonelle nivået i organisasjonen. Dette skyldes først og fremst at Mål og strategi konseptet representerer rasjonaliserte, institusjonaliserte myter for hva god organisering er. Konseptet blir adoptert for å tilfredsstille og tekke krav fra institusjonelle omgivelser. Vi forventer at mål og strategikonseptet oppfyller betingelsene av å være en institusjonalisert, rasjonalisert myte med allmenn utbredelse og en regellignende karakter (Meyer og Rowan 1977:344). En annen forventning er at MS-konseptet er utviklet og formidlet av andre organisasjoner som Postverket oppfatter som viktige og med en vis form for autoritet. Det kan f.eks være store private bedrifter, andre lands postverk og andre større statlige etater. Løsningen forventes også å ha en vis utbredelse i tid og rom. Vi forventer at Postdirektoratet går i gang med en slik prosess for å tilfredsstille krav fra omgivelsene. Å innføre et slikt management inspirert system, fra det private næringslivet, i en forvaltningsinstitusjon, med en 350 år gammel forvaltningshistorie, blir i dette perspektivet en viktig symbolsk markering som på sikt kan bedre organisasjonens legitimitet,

ressurstilgang og renommé.

Adopsjon av mål og strategikonseptet forventes å være et resultat av modernitespress og sosialt skapte konvensjoner for hva god organisasjonsform er og et resultat av rasjonelle strategier overfor en slik situasjon. Hypotesen "vår" blir at mål og strategistyring blir innført men at MS-dokumentet ikke blir det overordnede styringsverktøyet som det skulle være. Det er også nærliggende å anta at MS-dokumentet ikke får noen særlig innvirkning på atferden til de ansatte.

2.5 EN SAMMENFATNING AV FORVENTNINGER TIL REFORMHISTORIEN OG MÅL- OG STRATEGI PROSESSEN

Jeg har i kap.1 trukket fram tre hovedgrupper av uavhengige variabler som alle og på hver sin måte vil virke inn på innføringen av mål- og strategistyring. Dette er: PV's **institusjonelle tyngde**, operasjonalisert som; **størrelse, alder og legitimitet**. PV's **hovedoppgaver, struktur, prinsipper om styring/prosesser og eksisterende mål- og strategistyringsrutiner**. Til slutt forventer jeg at PV's **reformhistorie og ressursituasjon** kan ha betydning for innføringen av mål- og strategistyring ved Tromsø postkontor. Sett i forhold til perspektivene hvilke forventninger kan en ha til innføringen av reformen Mål- og strategistyring ved Tromsø postkontor?.

I lys av det **instrumentelle perspektivet** forventer jeg at **reformhistorien** er preget av en systematisk tenking omkring FNS og org.demografi som virkemiddel. Og at organisasjonsledelsen, som initiativtakere og gjennomføringsansvarlige, setter i verk endringer ut fra en sikker og grundig problembeskrivelse altså et rasjonelt årsaks - virknings - resonement. Det kan antas at mål- og strategireformen er et resultat av en godt begrunnet problembeskrivelse. Motivet for å reformere er hovedsakelig begrunnet ut fra strukturelle mangler. Mål- og strategistyring forventes å være en bevist valgt løsning som velges fordi konseptet tidligere og på lignende problemer har vist seg å fungere i praksis. Ut fra en instrumentell tankegang vil det ikke være noen problemer forbundet med innføringen av mål- og strategistyring. Jeg forventer at ledelsen ved Tromsø postkontor "tar tak" i prosessen, styrer den og sikrer den normativt i form av en legitim deltakelse og normativt forankret beslutningspremisser.

Ved bruk av **Selznicks institusjonelle tilnærming**, der offentlige organisasjoner blir oppfattet som langsam tilpassede til indre og ytre forhold, forventer jeg at det tar lang tid fra et reformforslag blir presentert til det blir iverksatt. Jeg forventer at endringsforslag blir gjenstand for en lang utrednings prosess innad i organisasjonen. En endogen endrings prosess vil, innenfor et slikt perspektiv, ha størst sjanser til å bli vellykket. Reforme som samsvarer med organisasjonens autonomi, normer og verdier vil ikke møte motstand og vil som oftes uproblematisk bli adoptert av organisasjonen.

Et eksogent reformforsøk, der reformelementet ikke samsvarer med organisasjonens rådende normer og verdier, forventes å bli frastøt og mislykket. Ved eksogene reformforsøk, der reformer blir innført og tilpasset organisasjonens normer og verdier over tid, er det mer nærliggende å forvente seg en vellykket endringsprosess.

Sentralt i Selznicks institusjonelle tilnærming er forestillingen om at det vokser frem forskjellige typer uformelle normer som påvirker og nedfeller seg i strukturen. Reformhistorisk forventer jeg, hvis enn går ut fra at de ikke forsvinner igjen, mer komplekse normer og verdier over tid. Organisasjonen blir stadig "fylt opp" av og pålagt flere og nye hensyn. Det kan også tenkes at hensyn, normer og verdier kommer igjen. Mine forventninger til det totale norm og verdigrunnlaget vil derfor bli kompleks.

Det vil derfor bli sentralt i denne oppgaven å gi en **grov** beskrivelse av Postverkets administrative reformhistorie altså deres norm og verdigrunnlag. For i neste omgang stille spørsmål om hva det gjør med organisasjonen. Blir den mer fleksibel, eller tvert imot at det blir vanskelig å endre organisasjonen.

Med et **myte-perspektiv** bringes andre hensyn, enn rasjonelle og autonome, inn i forståelsen av en organisasjons reformhistorie. Et sentralt poeng er at organisasjoner, innenfor dette perspektivet, i langt større grad en hva som er tilfelle med de to-2 foregående perspektivene, betraktes som mer "åpne" systemer. Her fungerer organisasjoner innenfor og blir påvirket av institusjonaliserte normer og verdier. Dette er normer og verdier som sier noe om hvilke former for organisering, som en organisasjon bør, velge. Reformhistorien får da karakter av å være et valg mellom rådende konvensjoner som til enhver tid oppfattes som moderne og fremtidsrettet.

Men en mål- og strategiprosessen antar vi at det ikke ligger noen spesifikk problemoppfatning bak et ønske om å reformere. Reformen forventes ikke å være fremdrevet av faktiske

"sykdomstegn" men snarere ut fra et behov om å fremstå som moderne og fremtidsrettet. Valg av mål- og strategikonseptet er gjort ut fra et modernitetsønske og et ønske om økt legitimitet, flere ressurser og økt overlevelsessevne.

I forhold til de benyttede perspektiver på reformhistorien og mål- og strategi prosessen forventer jeg blandet reaksjoner og holdninger. Det er særlig egenskaper ved PV selv, deres særtrekk og situasjon som kan tale for en blandet holdning til reformen. Deres institusjonelle "tyngde" operasjonalisert som legitimitet, alder og størrelse taler for vanskeligheter ved innføringen av MS. Men siden deres legitimitet er truet/svekket p.g.a en sterkere konkurranse, der oppgaver stadig overtas av andre og antall konkurrenter øker, kan dette tale for endring-svilje i forhold til MS-prosessen.

PV's reformhistorie og en prosess beskrivelse av mål- og strategi innføring ved Tromsø postkontor vil gi meg en pekepinne på hvilke faktorer som får størst betydning for en vellykket MS-prosess.

3.0 DET NORSKE POSTVERKET - ET REFORMHISTORISK TILBAKEBLIKK

3.1 INNLEDNING

Ambisjonene med denne delen, av oppgaven, er å gi et bilde av PV's administrativ reformhistorie. Denne historien kan være med på å skape forståelse for og innsikt i Postverket som institusjon. En historisk organisasjonsforståelse blir et sentralt element i en analyse som av MS-reformen.

Jeg skal i dette kapitlet **kun gi noen generelle karakteristikk ved PV reformhistorie**. Her er jeg opptatt av å beskrive hvilke former for organisering altså hvilke organisatoriske områder, som i de forskjellige reformperiodene, blir viet organisatorisk oppmerksomhet. Hvordan eller i hvilken grad problemoppfatningen, ideer og løsninger har endret seg over tid. Samlet kan dette si noe om hvilke institusjonelle normer og verdier som har nedfelt seg i organisasjonen over tid. Jeg vil så knytte denne delen opp mot MS- reformen i Postverket. Her vil jeg vurdere om MS-reformen er noe forskjellig fra tidligere reformer mhp. problemoppfatninger, organisering, virkemidler og løsninger. Altså om betingelsene for en vellykket MS-prosess, sett i forhold til tidligere reformer og reformhistorien generelt, er til stede?. Først vil jeg minne

litt om hvilke forventninger perspektivene spesifikk gir til en organisasjons reformhistorie.

Men utgangspunkt i en **instrumentell forståelses modell** så forventer jeg at reformer iverksettes, av organisasjonsledelsen, ut fra en klart definert problembeskrivelse. Reformen er som oftes knyttet til endringer i den formelle strukturen. Reformhistorisk variasjon forklares ut fra at det oppstår andre og nye organisatoriske problemområder.

Innenfor **Selznicks institusjonelle tilnærming** oppfattes reformer som en endogen tilpassingsprosess. Endringsprosesser tar tid. Reformen som "matcher" organisasjonen mhp. normer og verdier forventes å ha størst sjanse til å bli adoptert og akseptert av organisasjonen. Jeg forventer få men store reformer som gjennom lengere tid er blitt drøftet og tilpasset organisasjonen. Eksogene endringsprosesser kan, ut fra en slik tankegang, forvente å møte motstand. Med å benytte et **myte-perspektiv** på reformer forventer jeg at

reformhistorien er preget av og samsvarer med de rådende institusjonaliserte standarder, for god organisering, som til en hver tid er dominerende i en organisasjons omgivelser. Dette knytter jeg til teorier om institusjonaliserte omgivelser (Meyer og Rowan 1977, DiMaggio og Powell 1991). Postverket vil adoptere de løsninger, som i samfunnet og til en hver tid, blir oppfattet som moderne, dominerende og fremtidsrettet. Et ønske om å reformere kan vil innenfor dette perspektivet begrunnes ut fra et ønske om å styrke den organisasjonelle legitimiteten eller fremstå som moderne og fremtidsrettet. Reformen sikrer ressurstilgang fra andre aktører som oppfatter slike omstillinger som legitimerende. I en slik situasjon kan reformtiltakene bli et fersk eller en "window-dressing".

De reformtiltakene som jeg beskriver er formelt gjennomførte men det er mer uklart, og til dels meget vanskelig, å si noe om i hvilken grad disse har ført til faktiske effekter³³. Selv om dette er problematisk så kan nye reformer til en vis grad belyse hvorvidt "gamle" reformer var vellykket. Som tidligere sagt vil jeg heller forsøke å si noe om hvordan organisasjonen har endret seg og hvilke organisatoriske områder som er blitt viet oppmerksomhet og hvilke betingelser dette gir "nye" administrative reformer.

³³ Dette kan tyde på at det er viktig å forsøke å skille mellom ideverden og det praktiske liv i studie av en organisasjons historie.

3.2 POSTFORORDNINGER ETABLERES 1647 - 1746 POSTVERKET FRA ET PRIVAT FORETAK TIL EN STATSINSTITUSJON

3.2. 1 INNLEDNING

Fra de eldste tider har det vært bruk for budbærere. I Middelalderen, før det ble opprettet et ordnet postverk, ble meldinger og nyheter sendt frem ved hjelp av en tilfeldig budtjeneste. Etter loven skulle det gå bud fra gård til gård minst en gang i uken. I Norge foreslo Oslobispen Hans Rev i 1525, for erkebispen i Trondheim at en skulle opprette "en ordinans paa hester paa den vis som er i Italien" (Informasjonsnummer POST nr.5 1991)³⁴. Forslaget ble aldri ført ut i livet.

På begynnelsen av 1600-tallet var Norge inne i en periode preget av økonomisk fremgang og optimisme (Berg 1989). Det hadde da vært flere forslag fra private personer om opprettelsen av et postverk. Forslagene var bygget på ideer fra utlandet (Italia, Danmark). I Norge som i andre land hang opprettelsen av et postverk nært sammen med veksten i næringslivet og statsmakten sin økende innflytelse. Etter hvert som statsmakten ble fastere, ble det behov for en mer velorganisert postgang. I 1642 ble Hannibal Schested oppnevnt til Dansk statsholder i Norge. Hans interesse for landets fremgang og trivsel førte bla. til at han fikk opprettet et eget "postvesen" i Norge. Det Norske Postverket ble så stiftet 17.1.1647 og kom i drift fra 15.12.1647. Da fikk Nederlenderen Henrik Morian enerett til å drive Postverket mot en årlig godtgjørelse. De første postrutene gikk fra Christiania til København samt til sentrale byer på sør og vestlandet. Posten gikk over land og ble ført av såkalte postbønder. Disse fikk ingen direkte betaling (det ble sett på som en plikt).

Tiden var preget av mye konflikter mhp. postgangen over landegrensene og maktkamp om postprivilegiet.

³⁴ Det første tegn til forbildehenting noe som skulle vise seg å bli svært så vanlig i det 20 - århundre.

3.2.2 STATEN OVERTAR

Frem til 1719 var postverket drevet av private, som et privat foretak og den ble etterhvert en god inntektskilde. Da enerettsinnehaver Ulrik Kristian Gyldenløve døde i 1719 uten å etterlate seg noen livsarvinger, bestemte Kongen at det norske og det danske postverket skulle slå sammen under generalpostamtet i København. Siden den gangen har Postverket vært en ren statsinstitusjon.

På disse første hundre årene skulle det bygges opp en helt ny organisasjon. Perioden er preget av de generelle forhold i samfunnet der nattvekkerstatens karakteristiske særtrekk var rådende. De første et hundre årene var preget av korrupsjon, tilfeldigheter, underslag og svindel (Norges Posthistorie 19). Dysfunksjonene ble i ettertid foranledningen til de første reformene for å rette på problemene. Den 9.8.1650 fikk vi en "forordning" som beskrev tider for postavgang. Men det var ikke før staten overtok driften av postverket, i 1719, at vi fikk den første "anordning og reglement" for postverket. 15.11.1721 fikk vi instruks for posttjenester. 25.4.1722 kom det "reglement for lønninger og andre utgifter". Reformtiltakene var begrunnet ut fra ovennevnte problembeskrivelse.

Kontroll med virksomheten og ansatte er et sentralt reformområde. Generelt kan vi si at reformene frem til 1747, hadde karakter av **"forordninger, anordninger, kontroll, reglement/lovverk, arbeidsbeskrivelser** (for ansatte på lavere grad) og **instrukser**. Det var altså et klart behov for noen felles spilleregler for driften av Postverket. Denne tidsperioden så forsøkte man å endre på "negative" uformelle normer og verdier som spesielt var knyttet opp til et **klart og reelt problem** med ustabile/uhederlige tjenestemenn, en upålitelig postgang og mangel på arbeids og ansvarsfordeling blant ansatte. Slike dysfunksjoner er i denne perioden opphav til at endringer blir i gang. Gjennom myndighet og lov reformer forsøker man å få bukt med korrupsjonen og underslagskulturen i datidens Postverk. Perioden er ikke preget av strukturell "bygging" men heller endringer som berørte **myndighets- lov- og kontroll spørsmål** noe som i for seg er "naturlig" for en "ny" organisasjon.

3.3 DE FØRSTE STORE REFORMENE 1747–1836

Postverket vokser nå raskt. Et privat initiativ taes for å møte denne utviklingen. Under et besøk i Chrisiania legger Jens Schanche frem en plan om reformer i postforholdene i Norge. Dette førte til at han i 1752 ble engasjert og betalt av postdirektøren for å undersøke postforholdene nærmere. Han skulle foreslå organisatoriske endringer i form av rapport til postdirektøren³⁵. Reformene var begrunnet i at PV administrativt måte oppgraderes for å følge med i utviklingen da særlig mhp. en raskt voksende handelsaktivitet (en begrunnelsen som i et historisk perspektiv skulle vise seg å bli svært så vanlig) (Berg 1989). Reformene skulle gjennom, postkart over Norge, bringe orden i **postforsendelser**, **offentlige poståpnerier**, **lønning av postbønder** og **kontroll** med postkontorene utover i lande.

Dette arbeidet førte til en ny "postforordning" av 4.8.1758 med følgende innhold:

- Postkart over Norge
- Offentlige "poståpneri" i rutene med "poståpnere".
- Lønning av "postbønder" (jobbet tidligere gratis)
- Nye instruksjer og kontroll regler (bla. vedrørende postforsendelser.

Schanche ble ansatt for å sørge for at reformen ble gjennomført. Han ble senere postmester i Kristiania og han førte nøyaktig kontroll med postkontorene utover i landet noe som var nødvendig i en tid som var preget av mye underslag og utroe tjenere (Berg 1989). Men **overskuddet som postverket opparbeidet seg kom ikke postverket til gode men ble ført rett inn i statskassen (et stridsspørsmål allerede den gangen)**³⁶.

1770 den "**Struenseeske**" reformperiode starter. Regjeringen i Danmark planla adm.endringer etter påtrykk fra den tysk legen Struensees (Berg 1989). Dette førte til rasjonaliseringer mhp. stillinger og lønn. Oppretting av egne avdelinger (tre avdelinger med tre sjefer) som

³⁵ Det første kjøpet av konsulenttjenester i postverket.

³⁶ Spørsmålet om hvem som skulle kunne bruke et eventuelt overskudd(jfr. debatten om Postverket som "melkeku" for staten) fikk ikke en løsning får på 1970-tallet da Postverkets regulerings- fond ble opprettet. I reguleringsfonde skal et eventuelt overskudd plasseres.

kassererkontor, sekretariat og revisjonskontor. Tiden frem mot slutten av 1700-tallet var preget av mange endringer, skifte av ledere, underslag og svindel.

Gjennom det 18-århundre ble det en forbedring. Embetsmennene ble hederligere, dyktigere osv. En mann som Schanche levde bare for sitt embete. Dette representerte et brudd med fortiden som var preget av mye svindel og uro. Men det ble ikke ordentlig før i det 19-århundre da rollen som den pliktoppfyllende og nøyaktige byråkrat ble toneangivende.

Et karakteristisk trekk ved denne perioden er at det er en privat person som tar initiativ til reformer. De områdene som nå blir viet oppmerksomhet er stort sett de samme områdene som var gjenstand for reformer i tidligere perioder. Endringer som ble forsøkt gjort i forrige periode, for å rette på disse forholdene, har tydeligvis ikke hjulpet. Vi har den samme problembeskrivelsen og et ønske om å få kontroll med underslag, utroetjenere, ansvar og myndighetsforhold og ustabilitet i postgangen. Forskjellen ligger i at en nå forsøker å få mer oversikt og **struktur** over organisasjonen altså konstruksjon og oppbygging av en formalisert struktur. Dette forsøker en å oppnå bla. gjennom et "postkart" (les organisasjonskart) over Det Norske Postverket og oppretting av offentlige "poståpneri" (les postkontorer). Men fortsatt er reforminnsatsen rettet mot uformelle normer og verdier som oppfattes som uheldige for Postverket.

3.4 ORGANISASJONEN VOKSER-VEKST SOM REFORMÅRSÅK 1837-1899

1800-tallet - Postverket i en viktig utviklingsperiode

Ved overgangen til 1800-tallet økte postmengden betraktelig. Samtidig var postgangen, bla. som et resultat av det arbeidet som Schanche og Struensees gjorde, nå blitt mer effektiv.

Etter frigjøringen i 1814 og den senere foreningen med Sverige, gikk det Norske Postverket inn i en helt ny epoke. Postverket fikk nå sin egen ledelse, som ble lagt til "3 departement", med sete i Christiania. I 1814 fantes det i Norge 25 postkontorer, 6 postekspedisjoner og 97 poståpnerier.

Postbefordringen skjøt på nytt fart ved at jernbane nå tas i bruk. I ¹⁸³⁵1884 får vi det første norske frimerket, frimerkeproduksjon og innføring av enhetsporto over hele landet. I denne perioden skjedde det raske endringer i postbefordringen. Postloven av 1871 var den første

virkelige omfattende lov om Postverket, og er den lov som alle senere utgaver bygger på. I 1870-årene dannet arbeiderne de første fagforeningene og i tiden frem mot århundreskiftet fikk de fleste faggrupper sine foreninger³⁷.

Hvis vi skal se tilbake på hvilke administrative reformer som preget denne perioden så startet denne med et forslag av 3.3.1838 av Jonas A.Hiellm om å skille postverket sitt budsjett ut fra statsbudsjettet (dette er en debatt som fortsatt pågår og som er meget aktuell). Forslaget blir ikke gjenstand for noen form for utredning eller endringsprosesser. Men forslaget er interessant siden det er starten på en lang og viktig diskusjon, som fortsatt pågår, vedrørende valg av tilknytnings forhold, eierstruktur og myndighetsspørsmål. Det er et radikalt og drastisk reformforslag som nå settes på dagsorden.

Postadministrasjonen vokser nå både i Norge og i andre land. For Norge sin del gir dette seg utslag i en styrking av sentraladministrasjonen. En økning i posttrafikken, produkter og tjenester er den viktigste argumentasjonen som blir brukt som begrunnelse for å reformere. Resultatet blir en styrking av sentraladministrasjonen i form av **flere avdelinger**, byråsjefsstillinger og administrasjonskontorer. **Sentralisering, kontroll og spesialisering** blir viktige reformområder i denne perioden. Disse reformene er, for første gang, med på å gi Postverket en mer helhetlig struktur. Organisasjonen får klassiske byråkratiske trekk og det legges stor vekt på hierarkisk struktur og arbeidsfordeling.

I denne perioden blir det også etablert egen avdeling og virksomhet for bedring og utvidelse av posten³⁸.

³⁷ Andre merkeår på slutten av 1800-tallet var:

- 1845 Stempler taes i bruk.
- 1855 De første landpostbud.
- 1874 Verdenspostforeningen stiftes.
- 1883 Postanvisningstjenestene blir innført.
- 1888 Telegramanvisningstjenesten blir innført.
- 1889 De første underpostkontor.

³⁸ Oorganisasjonsutvikling har blitt et offisielt arbeidsområde som det vies oppmerksomhet mot.

/T

Denne sentraliserings perioden varer frem til 1884 da Johan Sverdrup blir leder for Marine og postdepartementet. Som en følge av dette ledelses skiftet fikk vi nå en periode med økt delegering av myndighet ut i distriktene. Men dette var ikke endringer av større karakter. Det brede seg en misnøye ute i organisasjonen pga. manglende fokus og oppmerksomhet, fra sentral administrasjonens side, på de problemer og krav som organisatoriske enheter ute i distriktene hadde (også en svært så aktuell problemstilling den dag i dag).

Hvordan kan vi så karakterisere denne perioden. For det første så er det en helt klart økt oppmerksomhet om endringer og oppbygging av en formell struktur. Dette viser oppbyggingen av en sentralisert administrativ stab oss. Sentraladministrasjonen får viktige kontroll og myndighetsfunksjoner. Altså en byråkratisk "bygging" og sentralisering av makt og myndighet. I denne perioden ser vi klarere hvordan "kontroll" normen i langt sterkere grad blir "bygget" inn i sentraladministrasjonen. Tradisjonen med et sentralt plassert kontroll apparat "setter seg" og blir sentralt i denne perioden.

3.5 KRAV FRA OMGIVELSENE SOM REFORMBEGRUNNELSE 1900–1921

Fra midten av 1800-tallet og fram til 1920 hadde postverket gjennomgått en kontinuerlig og meget sterkt vekst både når det gjaldt trafikken, postale tjenester og tallet på ansatte (Berg 1989:92). Men Postverkets organisasjon hadde i denne perioden ikke endret seg i takt med samfunnsutviklingen og hang derfor administrativt og organisatorisk etter i utviklingen (Berg 1989). En omordning av postverkets administrasjon og funksjon hadde vært drøftet i lang tid og signaler fra ledelsen til politikerne om at noe måte gjøres var blitt sendt ut. Det ble argumentert om at store interesser i landets næringsliv var avhengige av et moderne og effektivt postverk (Administrasjonskomiteen 1919:5). Den administrative ledelsen mente at det var nødvendig med forandringer som kunne bidra til at postverket ble mere **forretningsmessig og tidsmessig mhp. organisasjon og ledelse.**

Dette bidro til at en "Administrasjonskomite" ble nedsatt 15.11.1917, for å vurdere administrative endringer som kunne i møte komme en slik utvikling og tilfredsstille de krav som omgivelsene hadde til et moderne postverk. Den behandlet spørsmål angående sentraladministrasjonens organisasjon og stilling samt distriktenes lokale administrasjon. Deres forslag var preget av at organisasjonen, fra 1880 og frem til 1920, hadde vært inne i positiv vekst perioden

(Berg 1989). **Spesialisering** i form av oppretting og deling av avdelinger og administrative nivåer, **endring i saks og arbeidsoppgaver** og **kontroll og ansvarlighet** karakteriserer denne perioden. For første gang så finner vi spor etter en omgivelses-begrunnet/påvirket problembeskrivelse. I denne perioden blir postverket som service og tjenesteytende bedrift fremhevet som en viktig norm for driften. Dette er et ny innfallsvinkel som ikke tidligere er blitt brukt som reformbegrunnelse. For å få et mer moderne, service innstilt og fremtidsrettet postverk blir det gjort endringer i den formelle strukturen.

3.6 EFFEKTIVISERING OG SPARING SOM REFORMBEGRUNNELSE 1921-1939

På begynnelsen av 1920-tallet oppstod endringer i samfunnet som i negativ retning påvirket betingelsene for driften av Postverket. Sviktende samfunnsøkonomisk basis førte til økonomiske problemer, arbeidsløshet og inflasjon preget denne tidsperioden. Europa gikk inn i en lavkonjunkturperiode som, for PV's del, varte til midten av 1930 tallet (Berg 1989). For å møte disse vanskelige tidene ble det nedsatt sparekomiteer for flere statlige institusjoner ("øksekomiteer"). Også Postverket fikk sin sparekomite nedsatt 29.7.1921. De skulle ta for seg hele organisasjonen mhp. organisatoriske og administrative endringer og samtidig vurdere samtlige økonomiske forhold mhp. mulige besparelser. En ny administrativ ordning med ledelsen av Postverket organisert i et eget direktorat med betegnelsen Poststyret, med en postdirektør i spissen, ble innført fra 1.10.1926, bla. som et resultat av dette arbeidet.

"Øksekomiteen" var i arbeid helt frem til 1931. På denne tiden ble organisatoriske endringer foreslått og innført med det for "øye" å **effektivisere, rasjonalisere og forenkle** driften mest mulig. **Sentralisering** er et viktig virkemiddel i denne perioden. Komiteens mandat og øvrige rapporter danner grunnlaget for min analyse av denne reformperioden³⁹.

³⁹ Postverkets sparekomite stod for flere administrative endringer i denne perioden. Mitt materiale er hentet fra sparekomiteens:

- Innstilling nr.1, "angående kontortid, postombæring, personalt samtlige postkontor" (1921).
- Innstilling nr.5, "Poståpneriene" (19..)
- Innstilling nr.7, "Postvesenets administrasjon" (19..)

Sparekomiteen stod for et stor og omfattende reformarbeid. Hovedsakelig gjøres det endringer med den **formelle strukturen**. Det er endringer som skal rasjonalisere og effektivisere driften av Postverket. Jeg nevner her noen av de endringer som blir gjort: Sammenslåing, nedlegging og oppretting av avdelinger og administrative ledd, stillingsallokering, søndagslukking, begrenset åpningstider, innskrenking av postgangen, mindre forenkling og arbeidsbesparende metoder og prosesser(rasjonell drift), effektiv utnytting av personalet i arbeidstiden, lik tjenestetid ved postkontorene dvs. 48 timer effektiv arbeidstid, reduksjon av kontortid.

Men det iverksettes også reformer som berører **personalspørsmål**. Jeg nevner her områder som arbeidsmiljø (ulønnet hviletid), bemanningsreduksjoner og mobilitet blant personalet (flyttes etter behov).

Reformaktiviteten setter også **management og økonomi** i sentrum. Dette medfører økt oppmerksomhet omkring planlegging, prognoser, konsekvensanalyser, statistikk, budsjetteringsrutiner, økonomiske styringssystemer og prosesser.

Disse administrative reformene begrunnes med at "Det moderne Postvesen er aldri i hvile" (Sparkomiteen, innstilling nr.1, 1921). Det kreves derfor endringer som er tilpasset de rådende samfunnsforhold⁴⁰. En generell dårlig samfunnsøkonomi og nedgangstider var i denne perioden den viktigste årsak til de ovennevnte reformtiltak.

Vi fikk i denne perioden en spesiell administrativ utvikling. Administrasjonskomiteen hadde i sitt arbeid, fra 1917 til 1921, kommet med mange administrative endringsforslag. Forslagene, som ble gjennomført, var alle preget av at den positive utviklingen som PV hadde vært igjennom (Berg 1989). Da "øksekomiteen" startet sitt arbeid, med å rasjonalisere og effektivisere, i 1921, ble administrative ordninger, som bla. var et resultat av det reformarbeidet som administrasjonskomiteen utførte, avskaffet. Vi fikk isteden administrative anordninger som skulle "slanke" og effektivisere organisasjonen. "Øksekomiteen" var i arbeid helt frem til 1930 (Berg 1989). Etter den tid ble administrative forslag og ordninger fra administrasjonskomiteen på nytt vurdert og tidligere ordninger, som "øksekomiteen" den gang syntes var for kostbare, ble reinnført. PV gikk altså, etter en periode med økonomisk nedgangstider og reformtiltak

⁴⁰ På den tiden var det økonomiske nedgangstider. Dette ble fulgt opp på sentralt hold med direktiver om sparing og effektiviteysiltak.

preget av effektivisering og rasjonalisering, tilbake til "gamle" administrative ordninger.

Denne perioden ser vi en økt opptatthet omkring endringer i **formell struktur**, økonomiske og rasjonelle effektivitets reformer.

En **økonomisk rasjonalitetsnorm** får økt oppmerksomhet og blir brukt som argument for administrative endringer og reformprosesser i denne perioden. Men vi kan også betrakte denne reformperioden som et resultat av en generell opptatthet og aksept, blant politiske myndigheter og i samfunnet generelt, av økonomisk rasjonalitet og effektivitet som norm for god organisering. Postverket blir da "fange" av denne "bevegelsen" og som et resultat av dette iverksettes administrative reformer som tilfredsstillende en slik norm for god organisering. Vi kan si at omorganisering gjennom "øksekomiteer" er en institusjonalisert standard.

3.7 DESENTRALISERING OG RASJONALISERING 1945 – 1959

Denne perioden er først og fremst preget av gjenreisningen etter krigen. På grunn av manglende rekruttering i mellomkrigsperioden stod PV nå overfor et generasjonsskifte og en merkbar generasjonsskløft i Postverket (Berg 1989). Bl.a. som et resultat av denne utviklingen, ble det i denne tidsperioden bygde opp et opplæringsprogram for ansatte på alle nivåer i PV.

På 1940 og 1950 tallet er det fire hendelser som ble veldig viktige for den videre utviklingen av Postverket i Norge. Dette var:

1. Etablering av en postgirotjenesten ble tatt opp og vurdert i mange sammenhenger opp gjennom årene og til tross for krigen startet Postgirokontoret sin virksomhet 1.5.1943.

2. Regjeringen Sverdrup satte i 1883 frem forslag om postsparebank i Norge. Stortingets flertall ville se hvordan det gikk med den svenske postsparebanken som nettopp var startet, og saken ble utsatt. Siden ble den utsatt og nedstemt flere ganger, inntil et Stortingsflertall i 1948 vedtok en "Lov om Norges Postsparebank". Postsparebanken ble åpnet 2.1.1950.

3. "Postkasseloven" ble 4.7.1952 vedtatt enstemmig av Stortinget. Den inneholde et påbud om oppsetting av postkasser og de postale myndigheters rett til å bestemme plasseringen. Dette

revolusjonerte postombringingene over hele landet.

4. Etableringen av et nytt administrativt ledd var blitt diskutert og tatt opp i mange sammenhenger helt fra 1917. Saken var blitt utsatt flere ganger. Men pga. den positive økonomiske utviklingen, en kraftig vekst i arbeidsoppgaver og posttrafikk som postverket var inne i fra 1935 til 1950, ble det etablert større enighet omkring dette spørsmålet. Et administrativt distriktsledd ble innført fra 1952.

En stor reform preget PV i denne tidsperioden. Med opprettelsen av en distriktsadministrasjon gikk PV fra en to-leddet organisasjonsstruktur til en tre-leddet struktur. Dette var et organisasjonsspørsmål som hadde vært diskutert helt siden 1917, da administrasjonskomiteen tok opp dette spørsmålet. Siden den gang var det behandlet og utredet av mange komiteer og det var en veldig omstridd sak. I st.prp. nr.46, 1949 kommer det endelige gjennombruddet. Her blir Postverkets sterke vekst mhp. tjenestemenn, tjenester, arbeidsoppgaver og trafikk brukt som argument for opprettelse av en distriktsadministrasjon. Postverket hadde ikke gjort administrative endringer, av noen betydning, på ca. 20 år. Behovet for styrking av **kontrollfunksjonene**, **effektivisering** av administrasjonen og økt **delegering av myndighet** ble benyttet som argumentasjon for å tilfredsstille de krefter som var skeptisk til denne **desentraliseringsreformen** (distriktsadministrasjon som kontrolledd). I realiteten var dette en stor desentraliseringsreform som Postverket brukte 28 år på for å avgjøre. Et kontroll argument, på bakgrunn av en voksende virksomhet (den postale utviklingen), var en viktig og avgjørende faktor for innføringen av et administrativ distriktsledd. Av to alternative organisasjonsmodeller blir en valgt. En distriktsadministrasjon blir så etablert i 1952.

Distriktsadministrasjons reformen er klart inspirert av **Rasjonaliseringskomiteen**, av 1945, sitt arbeid vedrørende rasjonalisering av statsvirksomhet. Rasjonaliseringskomiteen sitt arbeid var klart inspirert av ideer fra **klassisk administrasjonsteori**. De la vekt på teknisk rasjonalisering, delegering av myndighet og motivasjonstiltak over for de ansatte som virkemiddel for å oppnå effektivitet og god administrasjon (Lægrid 1992:4). Dette ble, for Postverket sin del, koblet til den kraftige postale utviklingen som hadde funnet sted, mhp. trafikk og tjenester, de siste 20 år. For å bedre kunne kontrollere en organisasjon i kraftig vekst ble det argumentert

med et behov for delegering av myndighet⁴¹. Fortsatt er kontroll og rasjonalisering en viktig norm og reformbegrunnelse men siden arbeidsoppgavene vokser taler dette for økt delegering. Perioden legger økt vekt på formell struktur som en viktig endringsfaktor og metode for god organisering.

3.8 POSTVERKET VOKSER – MYNDIGHET OG ANSVARSREFORMER 1960–1968

Etter en periode med oppbygging av distriktsadministrasjonen og desentralisering av arbeidsoppgaver, opptatthet av formell struktur og tekniske rasjonalitetsproblemer får vi nå en periode der sentraladministrasjonen blir viet oppmerksomhet. Vi får en **sentraliseringsperiode og styrking av sentraladministrasjonen** gjennom oppretting av styre og råd. Myndighetsutvalget, organisasjonsutvalget og reglementsutvalget var i arbeid med administrative reformer i denne perioden⁴². Gjennom de spørsmål som utvalgene tok opp fikk vi en generell styrking av sentraladministrasjonen gjennom oppretting av styre og råd gjennom myndighets og reglementsendringer. Det var særlig forholde mellom sentraladministrasjonen og det nye distriktsledet som ble tatt og til vurdering men også myndighets og kontroll spørsmål mellom distriktsadministrasjonen og postområdene var gjenstand for utredning.

Jeg har ikke funnet noe konkret begrunnelse, i organisasjons utvalgets rapporter av 1967 og 1971, for hvorfor dette reformarbeidet kom i gang. Men i kap.6 i forstudie av 1967 og kap.2 og 3 i st.prp.75 1973/74 har jeg funnet en del momenter som er brukt som forklaring på at postverket må endres mhp. administrasjon og funksjon.

Dette er for det meste generelle betraktninger om behovet for å styrke den sentrale administrasjonen som blir brukt som reformbegrunnelse. Reglementsendringer skulle styrke,

⁴¹ Et administrativt distrikts ledd skulle føre kontroll med den kraftige regionale veksten av postkontorer, trafikk og ansatte, som hadde funnet sted de siste 20 år.

⁴² **Myndighetsutvalget** "om retningslinjer for størrelsen av postkontorenes distrikter", delinnstilling sept. 1967.
"myndighetsfordeling i Postverket", hefte 1. des.1968.

Organisasjonsutvalget "Om endringer i Poststyrets organisasjon", innstilling nr.1, forstudie av des. 1967, "om postdirektoratets organisasjon", hefte 1, juni 1971.

Reglementsutvalget, rapport 1966.

forbedre organisasjonens saksbehandling og forvaltning.

Sentraladministrasjonen hadde på den tiden ikke vært gjenstand for prinsipielle endringer siden 1938 og de postale tjenestene hadde ekspandert sterkt siden slutten av andre verdenskrig⁴³. Dette gjaldt både postverkets virksomhetsområde og den trafikkmessige utviklingen. Opprettelsen av Postgiro og Postsparebanken henholdsvis i 1943 og 1950 og gjennom den sterke vekst som de to tjenestegrenene fikk, førte til en dramatisk endring av postverkets karakter og arbeidsoppgaver (Organisasjonsutvalget 1967). I tillegg var det en kraftig vekst i trafikkutviklingen og økning av tjenester i tidsrommet 1945 til 1966. Dette førte til en vesentlig økning av arbeidsmengde og personalstyrke.

Men også andre samfunnsmessige faktorer blir brukt som forklaring på hvorfor det er nødvendig med organisatoriske endringer ved sentraladministrasjonen. Tidsrommet 1946–66 var preget av strukturendringer i samfunnet med økende urbanisering, en sterkere og større servicenæring. Den sterke veksten i tjenester og de strukturelle endringer i samfunnet bidro til at postverkets karakter ble vesentlig endret. Roness påpeker at "**Det var utviklingen**" som hadde presset frem, som hadde gjort omstilling nødvendig og som ble brukt som reformbegrunnelse i denne perioden (Roness 1982:20)

Generelt kan vi si at "**utviklingen**" blir brukt som argument for å reformer i denne perioden. Dette er i tråd med Roness og Lægrið's karakteristikkk av denne perioden (Roness 1982, Lægrið 1992).

Disse forholdene sammen med et stadig **økende krav til mer dynamisk forretningsdrift** og behov for en rask tilpassing av tjenester etter publikums behov er de sentrale argumentene som blir benyttet som argument for å starte disse endringsprosessene ved postverkets sentraladministrasjon (Organisasjonsutvalget 1967). Det blir i tillegg påpekt at instruksen for postverket pålegger de postale organer å foreta undersøkelser av behovet for videre utbygging av posttjenesten samt utarbeide programmer for denne utbyggingen. Denne formaliserte instruksen pålegger altså postverket til fortløpende å vurdere nødvendigheten av endringer i sin organisasjon og tjenester. I denne perioden foregikk det også en utredningsprosess som

⁴³Da ble postdirektoratet(da poststyret) delt inn i avdelinger. Endringer som er foretatt etter den tiden hadde sin bakgrunn i den trafikkmessige og servicemessige utviklingen i postverket,

behandlet **myndighetsspørsmål** og postverkets stilling i statsforvaltningen⁴⁴.

Denne utviklingen må sees i lys av at det fra midten av 1950-årene startet en debatt mhp. arbeids og ansvarsfordeling mellom regjering, departementer og direktorater (Lægriid og Rolland 1992:10). I St.prp.nr.121, 1955 foreslåes det å opprette flere departementsråder og overføre oppgaver til mer frittstående direktorater. Denne proposisjonen skulle få stor betydning for det som skjedde av endringer i statsforvaltningen utover 1960-tallet (Lægriid og Rolland 1992:10). Reformene i Postverket, i denne perioden, trekker opp retningslinjer, myndighetsområder, arbeids og ansvarsfordeling mellom administrative ledd i Postverket. En del funn kan tyde på at også postverket er blitt påvirket av denne forvaltningspolitiske "trenden" for god organisering. Vi kan si at "pendelen" nå svinger tilbake fra desentralisering til sentralisering. Kontroll med virksomheten er fortsatt en sterk reformbegrunnelse.

3.9 PERSONAL OG DESENTRALISERINGSREFORMER 1969–1978

Postverket var nå inne i en kraftig vekst periode. De store postmengdene skapte store vansker og den tvang frem en omfattende mekanisering, særlig i de større byene, av postbehandlingen. I 1968 var postmengden fordoblet i løpet av 20 år. Sortering av posten krevde stadig større personalinnsats og omfattende geografikunnskaper. Behovet for maskinell sortering økte. Grunnlaget for slik sortering var postnummer, som ble innført i Norge fra 18.3.1968.

Etter langvarig utvalgsarbeid, administrativ behandling og politiske drøftinger fikk Postverket en ny organisasjonsform som ble gjort gjeldende fra 1.1.1969. De viktigste endringene var at det ble fastsatt instruks for Postverket, at Postverket fikk eget styre på 5 medlemmer, at det fikk et Postråd på 15 medlemmer med rådgivende virksomhet og det ble innført en ordning med reguleringsfond. Poststyret endret samtidig navnet til Postdirektoratet under ledelse av en generaldirektør.

I denne perioden så ser vi en dreining av oppmerksomheten mot nye verdier. Nå rettes reformaktiviteten inn mot personal demokratiske verdier. Dette førte til at et personalutvalget, som ble nedsatt 1.5.1969, fikk i oppdrag å utrede visse personalspørsmål i PV. De kom med

⁴⁴ **Myndighetsutvalget**, nedsatt 1964, som behandlet ansvars og myndighets spørsmål mellom de tre administrative ledd i postverket og **Tvedtkommiteen**(nedsatt 1955) som behandlet postverket og Televerkets stilling og forhold til sine statlige eiere(St.prop.nr.82,1964–65).

fem rapporter henholdsvis i 1969, 1970, 1973, 1974 og 1979⁴⁵. Det var et altomfattende reformarbeid som tok opp alle sider vedrørende personalet og personaldemokrati. De spørsmålene som utvalget tok opp omhandlet; Utdanningskrav, kvalifikasjoner til stillinger, forfremmelsesregler, stillingsbetegnelser, sammensettingen av styre og råd ved poststedsgrupper og opplæringsspørsmål. I denne perioden ble det postale utdanningssystemet styrket bla. med innføringen av trinn 2 i 1973, førstestpostbetjenkurs og trinn 3 i 1978. Reformene som ble innført og hovedavtalen for de ansatte, som kom i 1974, styrket de ansattes stilling mhp. disse spørsmålene.

Ser vi på samfunnet under et så var denne perioden preget av representasjons og deltakelses verdier der ansattes medbestemmelse var i fokus (Lægrid og Rolland 1992:17). Dette blir ytterligere understreket i St.meld.nr.31 1975-76. Her påpekes det at likebehandling og ansattes medbestemmelse er viktige satsningsområder for den forvaltningspolitikken som skal føres.

Men Postverket gjennomfører også en større delegeringsreform i perioden 1973-75. Det ble etablert poststedsgrupper ute i distriktene, inndeling av postkontorer i A, B og C kontorer. I tillegg ble det gjennomført en større delegeringsprosess av arbeidsoppgaver fra postdirektoratet til postdistriktene. Etablering av "Det postale utflyttingsutvalget" i 1975⁴⁶ understreker bare ytterligere denne tendensen. På nytt svinger "pendelen" denne gangen fra sentralisering til desentralisering. Desentralisering har karakter av formelle strukturendringer men også arbeidsoppgaver blir delegert fra postdirektoratet til distriktsadministrasjonen. Disse reformene kan være et resultat av at det i 1971 ble etablert en "Hovedkomite for reformer i lokalforvaltningen". Denne komiteen jobbet med å desentralisere oppgaver fra sentralt nivå til lokalt nivå (Lægrid og Rolland 1992:11).

⁴⁵ Personalutvalget "Utvalg til å undersøke vise personalspørsmål i Postverket". Innstilling nr.1, 1.5.69, innstilling nr.2, Okt. 1970, slutføring, innstilling nr.1, Mars 1973, utredning nr.3, Nov.1974.

⁴⁶ Skulle vurdere delegering av arbeidsoppgaver og administrativt ansvar/funksjoner. Var i arbeid til 1978.

3.10 MANAGEMENT ORIENTERTE REFORMER 1979–1992

I løpet av 80-årene har offentlig sektor, i Norge og i andre vestlige land, blitt utsatt for sterke rystelser. Denne perioden blir også omtalt som en turbulent periode i postverkets historie. Den er preget av mange og hyppige reformer av forskjellig karakter og størrelse⁴⁷. Dette henger sammen med at det ble satt i gang en samlet innsats av administrativt reformarbeid i forvaltningen (Lægrid 1992). Budsjettreformen på midten av 80-tallet gikk inn for en omlegging til et statelig budsjettssystem som la økt vekt på **produktivitetsfremmende tiltak, målstyring**, og større **frihet** til statlige virksomhet som f.eks postverket, til disponering av egne ressurser (NOU 1984:23, St.prp.nr.52, 1984–85, Matland 1991).

Denne utviklingen har for Postverket ført til en "Management" orientert reformperiode. Med dette mener jeg reformtiltak der bedriftstankegangen er fremtredende. Jeg vil trekke frem fem hendelser som kan tydeliggjøre denne utviklingen

1. Postverkets Bedriftspolitik av 5.7.79. Dette var det **første** bedriftspolitik dokument som ble laget og det er det første dokument som forsøker å sette mål og virkemidler/strategier for driften av Postverket. Her blir det påpekt viktigheten av å utvikle nye og andre tjeneste- og servicetilbud. Det vektlegges at postverket skal drive rasjonelt og i samsvar med forretningsmessige prinsipper i den utstrekning det er forenlig med de samfunnsmessige hensyn Postverket skal ivareta.

2. Organiseringsprosjektet "utredning om postverkets administrasjon og administrativ funksjonsfordeling" (1980 til 1983).

Følgende mandat for prosjektet skulle kunne si noe om hvilke administrative "idealer" som er fremtredende;

"På grunnlag av en analyse av myndighets og funksjonsfordelingen mellom 3-tre administrative ledd i Postverket, vurderes hvilke endringer som bør gjøres for å tilpasse Postverkets administrasjon til de krav som stilles til Postverket på kort og på lang sikt. Foruten å ta sikte på generell administrativ effektivisering, foreslår utvalget å legge forholdene til rette for en ytterligere desentralisering av de administrative funksjoner i postverket, og til mulighetene for

⁴⁷ Det er mange likhetstrekk ved denne perioden og reformperioder fra 1900 til 1939.

utvidet målstyring, bl.a gjennom omlegging av budsjetterings- og planleggingssystemet i Postverket" (Organiseringsprosjektet, rapport 1983).

3. Økonomistyringsprosjektet- ØS, etableres i 1983. Målet for prosjektet er å få til en økonomisk styringsmodell er postverket styres etter inntekter, kostnader og produktivitet. Med grunnlag i markedsmål og ambisjonsnivåer skal postkontorene sette opp budsjett for inntektene og kostnadene. Systemet skal gi dem større handlefrihet til å treffe beslutninger og mindre byråkrati noe som skal gi større mulighet til å ta avgjørelser der problemer oppstår og skaffe bedre oversikt over markedets behovet. ØS-reformen søker å delegere resultatansvar for de beslutninger som taes.

4. Postverkets Bedriftspolitikk av 15.10.85. Som et resultat av "Organiseringsprosjektet" ble det etablert en "Langtidsplanleggingsgruppe" i 1983. Denne gruppen, i samarbeid med generaldirektøren, tok opp arbeidet med å utarbeide et nytt bedriftspolitik dokument for mål og strategi fastsetting i postverket. I 1985 forelå det ferdige dokumentet. Her sies det at postverkets bedriftspolitik skal være dynamisk. En skal drive strategisk utvikling og ledelse. De oppfatter seg selv helt og holden som en bedrift, der hensyn til markedsbetjening, markedsorientering og lønnsomhetskrav skal prioriteres. Selv om det de sier at myndighetene krever at de skal dekke samfunnets behov for posttjenester med et godt servicenivå i alle deler av landet, så påpekes det at de har som mål å oppnå en friere ramme for deres virksomhet. Det vedtas også at postkontorene rundt om i landet skal utarbeide sine egne MS-dokument.

5. CAPI-prosessen-etablering av ny organisasjonsstruktur. Konsulentfirmaet IKO-management fikk i 1986 i oppdrag til å utarbeide en ny organisasjonsplan for postverket. Dette arbeide ble organisert gjennom en CAPI-prosess og førte til forslag om en to-leddet organisasjonsstruktur, etablering av ledergrupper og utstrakt bruk av delegert resultatansvar⁴⁸.

Denne perioden kjennetegnes også ved at konservative og markedsliberalistiske ideer om "mindre stat og mer marked" brede seg både innenfor privat og offentlig sektor. En sviktende samfunnsøkonomisk basis samtidig som befolkningens etterspørsel etter velferdsstatens tjenester øker, har blitt fremstilt som vesentlig årsak til denne utviklingen (Røvik 1991:13). Det ble

⁴⁸ IKO "kjørte" hele prosessen ut fra et amerikansk konsulent/endrings konsept.

skapt større legitimitet for at offentlig virksomhet skulle hente forbilder fra det private næringslivet (Røvik 1991:17). I denne perioden får vi altså en dreining mot verdier som legger vekt på forvaltningen som tjenesteyter overfor folket og borgere. Mange av disse reformene henter sine ideer fra privat sektor, og de er i stor grad bygd på en management- og effektivitetstankegang (Olsen 1988).

3.11 EN SAMMENFATNING AV REFORMHISTORIEN

Innledningsvis i kapittel 1 skisserte jeg opp noen aktuelle problemstillinger som skulle belyses nærmere gjennom et reformhistorisk kapittel. Jeg var ute etter å kunne si noe om hva som kjennetegner Postverkets reformhistorie, om noen normer og verdier vært dominerende i ulike utviklingsfaser og hvilke generelle forklaringer kan man ha på sentrale institusjonelle normer og verdier og endringer i disse. "Bak" en slik problemstilling ligger det et institusjonelt resonnement. Sentralt her er at administrative reformer "former" organisasjonen og gir den distinkte institusjonelle normer, verdier, tyngde, trekk og karakter. Kunnskap som er ervervet gjennom en slik reformhistorisk gjennomgang vil jeg benytte meg av i kapittel 4 der jeg forsøker å gi et bilde av Tromsø postkontors "nå-situasjon". En slik "nå-situasjon" beskrivelse vil senere stå sentralt i kapittel 5, 6, og 7, men da som enten en hemmende og/eller fremmende betingelse for innføringen av Mål- og strategistyring ved Tromsø postkontor. Nedenfor har jeg oppsummert og samlet dette kapittelet i en tabell.

Reform perioder	ENDRINGER I			
	Formell normativ struktur	Personal Demokrati Demografi	Myndighets spørsmål. Lov og kontroll.	Management.
1647-1746			X	
1747-1836	X	X	X	
1837-1899	X		X	
1900-1920	X			X
1921-1939	X	X		
1945-1959	X			
1960-1968	X		X	
1969-1978	X	X		
1979-1992	X			X

Her har jeg delt reformperiodene inn i fire-4 analytiske områder⁴⁹. Endringer i **formel normativ struktur** innbefatter nedlegging, oppretting og sammenslåing av administrative avdelinger og organisatoriske nivåer/ledd, åpningstider, stillingsjemler og stillingsallokering etc. Personalspørsmål, demokrati og demografi innbefatter rekruttering, derekruttering, etatsutdanning, arbeidsmiljø, interesseorganisering og medbestemmelse etc.

Myndighetsspørsmål, lover og kontroll er reformer som omhandler endringer vedrørende myndighetsutøvelse, fordeling av arbeidsoppgaver, saksbehandlingsregler, lovendringer og kontroll funksjoner etc.

Til slutt har jeg **management, service, økonomi og budsjetter** som en administrativ reformkategori. Her innbefatter jeg reformer som tar opp spørsmål vedrørende budsjettrutiner/-systemer, økonomiske styringssystemer, service tiltak overfor brukere, økonomisk-produktivitet og effektivitetsreformer etc. Som vi ser av tabellen så er det noen hensyn og foci ved Postverkets virksomhet som er stabile over tid mens andre områder kommer og går dvs. de er gjenstand for en mer flyktig oppmerksomhet. Administrative reformer som kan karakteriseres som endringer i FNS har veldig stor stabilitet over seg. Hvis vi går tilbake til de forutsetningene som vi satte oss i kapittel 2 så forventet vi her ut fra et instrumentelt perspektiv at det var en systematisk tenking omkring FNS som virkemiddel, når endringer iverksettes så er det først og fremst ut fra et problem med den eksisterende strukturen og at ledelsen vil styre systematisk en slik reformprosess. Hvis vi ser på tabellen så har Postverket nesten gjennom hele sin historie fokusert på FNS som virkemiddel. Det formelle initiativet har også stort sett hatt sitt utspring hos den sentrale ledelsen. Det er derfor nye som taler for at en instrumentell modell kan være et nyttig bidrag i et forsøk på å forklare oppmerksomhet omkring FNS som virkemiddel.

Nå hadde jeg innledningsvis også en hypotese, under en instrumentell forståelsesmodell, der jeg forventet å finne stor variasjon i organisatoriske virkemidler. Hypotesen her bygde på en mer økonomisk rasjonell tolkning av det instrumentelle perspektivet ("en doktor-modell (Røvik 1992a)) der en gjennom en diagnose/problembeskrivelse anvender vitenskapelige modeller som tidligere har vist seg å være vellykket på lignende problemområder. En "korrekt" løsning

⁴⁹ Jeg har valgt å lage "grove" kategorier for å i helle tatt kunne "gripe" fatt og oppsummere kapittelet. Her kunne en sikker ha valgt en litt "finnere" inndeling. Mitt valg er gjort ut fra de reformelementene som fantes i mitt materiale.

forventes å rette opp de problemene som organisasjonen hadde slik at dette problemet ikke dukker opp igjen i nærmeste fremtid. Jeg forventet dermed at stadig nye organisatoriske problemområder blir viet systematisk oppmerksomhet.

Nå viser min empiri at denne hypotesen ikke "slo til". FNS som virkemiddel kommer stadig tilbake. Et problem blir ikke løst med en gang men "dukker" ofte opp på nytt igjen selv om det ble viet oppmerksomhet under "forige" reformperiode.

En slik oppservasjon kan vi knytte opp til Simon sitt begrep omkring **begrenset rasjonalitet** (Simon 1947). En oppfatning omkring mennesket som begrenset rasjonelt står også sentralt i Egebergs instrumentelle modell som setter den individuelle beslutningsatferden i fokus. Beslutningsatferden i en organisasjon er avhengig av mange forhold hvorav bare noen er tilgjengelig for planmessig og kontrollert påvirkning. Simon hevdet at det ikke er mulig å priori å si hvilke organisasjonsmåte som er mest effektiv, da effektivitetsnivået i en organisasjon bl.a vil avhenge av hvorvidt man klarer å fjerne begrensninger på den individuelle rasjonaliteten. En slik teori kan være et fruktbart bidrag når en skal forklare en slik empirisk observasjon. Men vi kan også sette frem andre mulige forklaringer på hvorfor en stor del av innholdet i "nye" reformer også har vært viktig innhold i tidligere reformer. Jeg skal ikke problematisere disse punktene men bare vise at det er flere løsninger som kan diskuteres. Vi kan spørre oss hvorfor organisasjonsledelsen stadig foreslår løsninger som tidligere er prøvd. Et svar kan være **evnen til å glemme** (Brunsson, Forssell, Winberg 1989). En annen forklaring kan være at selv om en i tidligere reformer har forsøkt å innføre samme løsning så har en ikke lykkes slik en ville og derfor må en forsøke på nytt (Brunsson 1990). En teori som bl.a Brunsson bruker er at det finnes vise fundamentale og vanlige egenskaper ved reformer som gjør at de av natur er vanskelige å gjennomføre.

En annen oppservasjon som jeg har gjort er at det ofte tar lang tid fra en administrativ reform blir foreslått innført til implementering av den. Her er det mange eksempler i mitt materiale. Med utgangspunkt i Selznicks institusjonelle tilnærming så hadde jeg innledningsvis en hypotese om at **eksogene** reformforsøk vil bli frastøt av organisasjonen. Forventningsmessig førte dette oss over til en antagelse om at reformer må tilpasses sakte og over lang tid, for å bli vellykket, altså en vektlegging av **endogene** endringsprosesser.

Materialet mitt har eksempler både på eksogene og endogene prosesser. F.eks så fikk vi i perioden 1921 til 1931 der det ble fokusert på administrative anordninger som skulle "slanke"

og effektivisere organisasjonen (også kalt "øksebevegelsen). Dette var reformideer som kom veldig raskt opp på dagsorden. Perioden avbrøt administrative reformforslag som hadde vært behandlet fra 1900 til 1920 (Administrasjonskomiteen). Her var løsninger allerede utarbeidet og en skulle begynne et arbeid med å implementere reformene. "Økseperioden" skapte stor uro i organisasjonen. Fra 1930 og utover ble derfor mye av administrative endringer fra "økseperioden" avskaffet og en tok opp administrative reformforslag fra Administrasjonskomiteen. Dette var forslag som allerede hadde vært diskutert over flere ti-år og de fikk nå sitt endelig gjennombrudd. Vi kan også trekke frem spørsmålet om et nytt administrativt ledd som var på dagsorden i 60 år før endelig implementering. Da ordningen kom gikk også prosessen smertefritt. Nå ble dette administrative leddet nedlagt fra og med 1.1.89. Dette var en prosess som kom veldig overraskende på ansatte, spørsmålet var ikke blitt diskutert i organisasjonen. Postverket har nå en 2-leddet organisasjonsstruktur men allerede nå kan vi se "avleiringer" etter en uformell 3-leddet struktur. Dette er observasjoner som peker i retning av vanskeligheter med den nye strukturen. Dette er bare noen eksempler som kan støtte opp omkring et Selnick's institusjonelle resonnement om at reformer må ta tid slik at organisasjonen får vent seg til de nye reformideene. Organisasjonen må utvikle seg "naturlig" mot nye administrative ordninger. Mange empiriske funn peker i retning av at ansatte i organisasjoner må få tid til å utvikle seg "naturlig" mot nye administrative ordninger. Hvorvidt en slik "naturlig" prosess kan eller må styres skal jeg ikke ta stilling til her men bare konstantere at graden av vellykkethet i mange tilfeller, i mitt materiale, henger nøye sammen med den tid reformen har vært på dagsorden.

Oppsummert så kan vi si at noen hensyn og foci ved Postverkets virksomhet er stabile over tid mens andre reformelementer er mer flyktige og kommer og går. Et eksempel på slike ustabile elementer er 1920-tallets og 1980-tallets oppmerksomhet omkring økonomiaspektet og økonomiske reformer. Endringer i FNS og tildels myndighetsspørsmål, lover og kontroll er relativt stabile reformelementer som en lettere kan vurdere og forklare ut fra en instrumentell modell. Det flyktige, ustabile kan fortolkes i lys av Meyer og Rowans institusjonelle tilnærming og de sakte endrede elementene mer må sees i lys av Selznicks institusjonelle tilnærming.

Som vi har vist så har FNS vært viet stor oppmerksomhet men også fokus omkring myndighetsspørsmål, lover og kontroll reformer har vært viktige reformelementer. I kombinasjon har disse reformområdene "spilt" en viktig rolle i en utvikling av en byråkratisk

organisasjonsform.

Nå kan det være litt problematisk ut fra det grunnlaget jeg har i dette kapitlet å si noe om Postverkets plassering/rolle i det norske samfunnsorden utfordres av direkte reformforsøk utenfra. Vi kan vel si at Postverket langt på veg har fått utviklet seg etter sine egne tradisjoner. Det er også institusjonsforsvarene som definerer kriser og forlanger at samfunnet skal yte mer til institusjonen.

En viktig konklusjon er altså at noen hensyn og foci er stabile over tid mens andre er mer flyktige og kommer og går. Ut fra en slik oppservasjon kan vi trekke en ny konklusjon. Det jeg også har vist med dette kapitlet er at stadig nye reformelementer, innenfor og mellom de fire hovedgruppene, kommer til, slik at det totale institusjonelle grunnlaget blir mer sammensatt og kompleks.

Om disse elementene har vært med på å gi organisasjonen karakter og trekk vil stå sentralt i neste kapittel. Dette gjør jeg ut fra en hypotese om at Postverkets administrative reformhistorie kan forme organisasjonen og gi den distinkte trekk, karakter, normer og verdier. En slik organisatorisk "nå-beskrivelse" kan i neste omgang være med på å gi betingelser for innføringen av Mål- og strategistyring ved Tromsø postkontor.

4.0 NÅ-SITUASJON - INSTITUSJONELLE EGENSKAPER OG KARAKTERER VED POSTVERKET.

I kap.2 ble det utformet en del forventninger i lys av perspektivene. Forventningene var knyttet til antagelser omkring Postverkets reformhistorie, "nå-situasjon" og status. Jeg har trukket fram tre hovedgrupper av faktorer/"uavhengige variabler" som alle og på hver sin måte forventes å virke inn på innføringen av mål- og strategistyring ved Tromsø postkontor. Dette er: PV's **institusjonelle tyngde**, operasjonalisert som; **størrelse**, **alder** og **legitimitet**. PV's **hovedoppgaver**, **struktur**, **prinsipper om styring/prosesser** og **eksisterende mål- og strategistyrings rutiner**. Til slutt ble det forventet at PV's **reformhistorie** og **ressurssituasjon** kan ha betydning for innføringen av mål- og strategistyring ved Tromsø postkontor.

I denne delen skal jeg derfor forsøke å si noe om slike faktorer karakter i Postverket altså en beskrivelse av Tromsø postkontors nå-situasjon ved innføringen av Mål- og strategistyring. Jeg vil ta for meg de institusjonelle egenskapene og karakterene som ble utledet i kapittel 1, altså en form for empirisk-nå-beskrivelse av Postverket (les Tromsø postkontor). En nå-beskrivelsen vil bli holdt opp mot forventningene i kap.2. Dette "tar jeg med meg" til en analyse, i kap.5, 6 og 7, av de forskjellige fasene av Mål- og strategi prosessen ved Tromsø postkontor. Med reformhistorien som bakteppe skal det i kapittel 4 forsøkes å gi et bilde av en organisatorisk "nå-situasjon". Meningen er, med utgangspunkt i reformhistorien, å trekke frem faktorer som enten kan virke hemmende eller fremmende på innføringen av Mål- og strategistyring ved Tromsø postkontor.

4.1 POSTVERKET ORGANISASJON, STRUKTUR OG "TYNGDE"

Postverket er en av landets største arbeidsplasser og hadde pr. 31.12.1991, 32.533 tilsatte som samlet i 1991 utgjorde 26.926 årsverk. I 1991 var Postverkets totale inntekter på 8.723,4 millioner kroner noe som bidro til et årsoverskudd på 36,7 millioner kroner.

Ved Tromsø postkontor var det pr. 01.10.86 351 årsverk, dette tallet var i 1992 412 årsverk. Det er en stor og kompleks organisasjon med horisontal og vertikale, organisatoriske, enheter

og nivåer⁵⁰.

I 1989 omorganiserte Postverket sin virksomhet. Antall administrative enheter ble redusert fra tre til to noe som innebar nedlegging av et administrativ distriktsledd. Etter en periode fra 1989 til 1991 med 37 regioner ble denne modellen endret fra og med 1992.

Postdirektoratet inklusiv fem forretningsnivåer er det strategiske nivået⁵¹ og 12 postregioner utgjør det operative nivå⁵². Hver av postregionene består av flere postområder. Pr. 1.1.1992 var det totalt 61 postområder i Postverket. Postområdene er de administrative enhetene i postregionene. Et av områdekontorene i hver postregion er tillagt rollen som koordinator mellom postregionene og Postdirektoratet⁵³, og det er opprettet en sentral ledergruppe hvor de 12 regionssjefene, Postverkets sentrale ledelse og to representanter fra personalorganisasjonene møtes regelmessig. Postverket ledes av et styre som oppnevnes av Kongen. Styret har seks medlemmer. Administrerende direktør⁵⁴ er den daglige leder for Postverket og Postdirektoratet, som er Postverkets sentraladministrasjon. Postverket er organisert som en offentlig forvaltningsbedrift og er underlagt Statens bevilgningsreglement. Virksomheten reguleres bl.a av Lov om postvesenet av 8.juni 1928 med senere endringer. Lovens § 3 slår fast Postverkets monopol på å utføre visse posttjenester. Intern opplæring, rekruttering, erfaring og tradisjonelt karrieremønster har dominert organisasjonen. Administrerende direktør og fast heltidsansatte på alle nivå har alltid vært "postfolk" med postal utdanning på forskjellig nivå. Rekruttering av postansatte er basert på egen skole, som bidrar til å gi Postverket en egen etatskultur⁵⁵. Det er altså stor homogenitet i utdanning og bakgrunns mønster ved Tromsø Postkontor. Selv om alle er postalt utdannet er det en vis forskjell i bakgrunn. Utdanningssystemet er bygd opp i trinn. Trinn 1 er den allmenne grunnutdanningen for alle som starter i Postverket. Etter hvert

⁵⁰ Ved Tromsø postkontor er det avdelinger for transporttjeneste, sorteringstjeneste, reinhold, assistanse, omdelingstjeneste, avisbud, skranketjeneste, tolltjenester, opplæring osv. Se vedlegg 1 organisasjonskart TPK 1992

⁵¹ Dette er Postens Brev, Postens Lettgods, Postgiro, Postens frimerketjeneste og Postsparebanken. Postsparebanken er en selvstendig regnskapsenhet og dekker alle sine personalutgifter selv.

⁵² Denne strukturen ble gjeldende fra 1.1.92. Se organisasjonskart pr.01.1.92. Vedlegg 2.

⁵³ Tromsø postkontor er blitt regionskontor for Troms og Finnmark.

⁵⁴ Ble t.o.m 1990 benevnet Generaldirektør.

⁵⁵ Jfr. Lægriid & Olsen, 1978 vedrørende sosialisering, disiplinering og kontroll

som de klatrer i hierarkiet kreves det utdanning etter trinn 2 og tilslutt en administrativ lederutdanning i trinn 3. Selv om det er stor grad av homogenitet mhp. bakgrunn så kan et slikt utdanningssystem være med på skape forskjellig subkulturer og heterogenitet innad i organisasjonen.

Vi kan da forvente at de enkelte aktører, på grunn av sin bakgrunn, vil bli preget av sin institusjonelle tilhørighet. Samferdselsdepartementet og Postdirektoratet (i samarbeid med eksterne konsulenter) vil først og fremst være opptatt av å få gjennomført prinsippene i MS-reformen (muligheter for å spare ressurser og bidra til økonomisering). Ledelsen ved Tromsø postkontor vil mer befinne seg i en mellomposisjon. På den ene siden må ledelsen forventes å opptre som postkontorets og Postens forsvarer i forhold til krav fra overordnet myndighet. På den annen side er postsjefen plassert i en posisjon hvor det utsettes for kryssende forventninger fra egen sektor, Postdirektoratet, Storting etc. Operativt personalet forventes å innta en mer helhetlig forsvars og institusjonsforsvars holdning.

4.2 ET TRADISJONSRIKT FORVALTNINGSORGAN⁵⁶

Postverket er en gammel forvaltningsinstitusjon. Det står til og med i almanakkene våre at det 17.januar 1647 ble opprettet postverk i Norge. Tromsø Postkontor kunne i 1992 se til bake på 150 år som eget postkontor noe som ble behørig feiret med en stor jubileumsfest. Postverket legger selv i dag vekt på historisk betydning og at man har noe å lære av forrige generasjons postfolk. Det legges opp til en storstilt feiring av 350-årsjubileet både eksternt og i forhold til publikum⁵⁷. Dette ble allerede i 1987 kommentert av Generaldirektøren i en 'leder' i Postverkets bedriftsblad, der trekker han "trådene" tilbake til nederlenderen Henrik Morrian som, i 1647, fikk Kongelig privilegium på å drive Postverket som en privat bedrift. Det blir understreket at Postverket også i fremtiden skal være "en skyttel i samfunnsveven"⁵⁸. Et tradisjonsrikt miljø og tradisjonelle og stabile arbeidsoppgaver har preget organisasjonen opp i gjennom tidene.

⁵⁶ Dette utsagnet er en slutning trukket ut fra mitt historiske kapitel.

⁵⁷ Fra 1.1.93 ble det ansatt to historikere som skal skrive Postverkets historie i to-bind. Det ble i 1992 ansatt en person i 'prosjekt-97' som skal koordinere og planlegge jubileet. Han skal senere knytte til seg en hel gruppe i dette arbeide.

⁵⁸ POST - Postverkets bedriftsblad nr.1, 1987.

4.3 LEGITIME OPPGAVER, MEN UTSATT FORVALTNINGSBEDRIFT

Postverket skal dekke landets behov for formidling av postsendinger og utføre postgiro og postsparebanktjenester. Oppgavene er spesifisert i instruks for Postverket fastsatt ved kongelig resolusjon av 14. desember 1979. Det påligger PV etter instruksen å undersøke behov for, legge planer for og forestå utbyggingen av posttjenester i alle deler av landet.

I løpet av de fire siste årene har nye former for arbeidsoppgaver blitt etablert i Postverket⁵⁹. Postale oppgaver er truet av konkurranse fra private bedrifter og teknologiske nyvinninger, som både kan og har overtatt oppgaver fra Postverket (Årsberetninger, 1979, 83, 87). En slik utvikling er det en del uro omkring i PV.

"Dette kan i fremtiden bety at Postverket vil stå igjen med de ulønnsomme tjenestene, tjenester som få etterspør eller vil ha. Postverkets legitimitet vil da kunne bli redusert noe som i neste omgang vil kunne redusere deres evne til å stå mot krav om endringer fra statlige myndigheter. Det har i løpet av 1970 og 80 tallet dannet seg oppfatninger om postverket som en byråkratisk, sendretlig og ressursløsende organisasjon. Dette er en uheldig utvikling for Postverket" (informantintervju)

Postverket vil, i fremtiden, være avhengig av å kunne dokumentere egen innsats, egne resultater og effekter overfor departement. En slik avhengighet vil ut fra et institusjonelt perspektiv svekke PV's motstand mot politiske reformtiltak.

På den andre siden kan PV historiske kompetanse og lange erfaring på virksomhetsområdet gi dem legitimitet som selvstendig forvaltningsbedrift. Postverket har helt siden 1719, da staten overtok ansvaret for postfrembringingen, hatt monopol på posttjenester her i landet. Dette monopolet er i løpet av det 20-århundre blitt innskrenket men fortsatt har de monopol på brevtenester. Omfanget av virksomheten er i stor grad regulert av eksterne faktorer som generell og internasjonal trafikkutvikling, samfunnskonjunkturer, eksterne overføringer og internasjonal teknologisk utvikling.

Postverkets "produksjon" har av statlige styringsmakter vært regnet som nødvendig. Normer for Postverkets virksomhet har alltid vært å sørge for en rettferdig, sikker og lik postombringning

⁵⁹ Dette gjelder særlig nye tjenester som billetter på posten, rikstoto, postens bedriftspakke og minibanker.

over hele lande (St.meld.nr.31:7)⁶⁰. Postverket som distriktspolitisk virkemiddel og viktigheten for bosetningen ute i distriktene har vært et sentralt virkemiddel og politisk argument (Larsen 1983). Postverket er synlig hos det allmenne publikum, de tjener "allmennheten" og inngår som en "naturlig" del av nasjonalstaten.

Postverkets omfattende organisasjon, forvaltning av betydelig ressursmengder, egen etatskultur. Århundrelang praktisk erfaring innen for et bestemt virksomhetsområde og fortsatt et legitimt statelig monopol på visse tjenester kan gi Postverket solid institusjonell tyngde i forhold til eksterne inngrep. Postverket vil kunne betraktes som en lukket organisasjon i forhold til reformer som vil endre intern styring. PV's institusjonelle tyngde er ikke knyttet til en tradisjon med å styre omfanget av egen virksomhet, slik mål- og strategireformen krever. Deres lange erfaring, ekspertise på område 'posttjenester', sakkunnskap og erfaring medfører til at de kan "slå i bordet" overfor inngripen som rokker ved deres oppfatninger omkring posten sin oppgave og rolle. Deres legitimitet, tradisjonelle normer og verdier vil bidra til at Mål- og strategistyring ikke passer inn som styringsform ved Tromsø postkontor. Det er nærliggende å anta at Postverket ut fra egen tyngde enten kan frastøte seg eller "editere" reformforsøket altså tilpasse det til egen tradisjon og egne "mål- og strategirutiner".

Men utviklingen på 1970 og 80-tallet med stadig sterkere konkurranse og med en generell legitimitetskrise i det offentlige har ført til at PV de siste femten årene har blitt en mer åpen og gjennomsiiktig organisasjon som fra midten av 1970-tallet og frem til i dag er blitt omorganisert flere ganger, utsatt for utredninger som behandler deres fremtidige virksomhet⁶¹. Vi kan si at de er blitt mer avhengige av ressurser og legitimitet for å møte en skjerpet konkurranse. Synkende legitimitet og usikkerhet omkring egen fremtidig rolle vil kunne "tvinge" PV til å tilpasse seg krav fra omgivelsene om endring, rasjonalisering, effektivitet og

⁶⁰ Historien viser oss at slike prinsipper er hyppige "gjester" på den på den administrative reformhistoriens dagsorden. Demokratiske prinsipper er jevnlig blitt organisert inn i organisasjonen.

⁶¹ De prinsipielle retningslinjene for PV's virksomhet er blitt gjenstand for flere utredninger de siste tyve årene. Postverkets virksomhet ble på grunnlag av St.meld.nr.80 (1974/75) "Om PV's virksomhet, organisering og fremtidige utvikling" behandlet av Stortinget i 1975. I 1986/87 forelå St.meld.nr.31 "Om PV's rammebetingelser" og i 1991 ble spørsmålene på nytt drøftet i St.meld.nr.17 (1991) "Om posttjenestenes fremtidige rammevilkår".

fornyelse. Et reformkrav fra politiske myndigheter vil innenfor denne konteksten oppleves som "naturlig" og forventet sett i lys av den rollen og ansvaret PV har overfor forvaltet ressurser og postale oppgaver.

4.4 POSTVERKETS HOVEDOPPGAVER, PROSESSER OG EKSISTERENDE STYRINGS-PRINSIPPER

Gjennom et landsomfattende transportsystem supplert med den mobile tjenesten som by- og landpostbud representerer, når Postverkets service alle husholdninger i landet. I følge Lov om postvesen av 8.juni 1928 skal PV med enerett, regelmessig og mot vederlag å motta til utlevering eller befordre innen riket og til å befordre mellom Norge og utlandet:

- 1) Lukkede brev.
- 2) Kort med skriftlig eller med skrift utfylte trykte meddelelser".

PV skal altså dekke landets behov for formidling av postsendinger og utføre postgiro og postsparebanktjenester. Disse oppgavene er spesifisert i Instruks for Postverket fastsatt ved kongelig resolusjon av 14.desember 1979. Det påligger PV etter instruks å undersøke behovet for, legge planer for og forestå utbyggingen av posttjenesten i alle deler av landet. PV driver med mange ulike oppgaver alt fra tradisjonelle forvaltningsoppgaver altså typisk "skrivebordsarbeid" og saksbehandling til mer tradisjonelle poststale oppgaver og forretningsdrift. PV hovedforretningsområdet er:

- Postens Brev. Som er fysisk informasjonsformidling (lukkede og åpne brevpost sendinger, aviser, blader og elektronisk post service-EPS).
- Postens Lettgods. Innebærer godstransport/pakkepost, postfortolling.
- Betalingsformidling - Postgiro.
- Bankvirksomhet - Postsparebanken.

Reformhistorien viser oss at PV har tradisjon for klassisk byråkratiske styringsprinsipper som legger vekt på styring ovenfra og nedover i hierarkiet. Styringsprinsippene legger vekt på kontroll, regelstyring og toppstyrte autoritetslinjer. Postreglement, instruks og gjøremålslist

har vårt (og er fortsatt) de viktigste styringsredskapene i PV

4.5 REFORMERS ENKELTHET OG VIRKELIGHETENS KOMPLEKSITET⁶²

Gjennom postnettet skal PV yte service og tilby ovennevnte tjenester til 4,2 mill. innbyggere, 1.8 mill. husholdninger, 180000 bedrifter, organisasjoner og institusjoner. Det skal ikke store fantasien til for å forstå at dette er oppgaver som krever store mengder ressurser og en mengde organisasjonsenheter med egen personalsammensetning, omfattende rutiner og regler, styringsprinsipper, normer og verdier.

Det er derfor mulig å oppfatte postverket som en meget kompleks virksomhet. Norge er et langt og variert land med lokale og geografiske variasjoner mhp. trafikk og ressurser. PV's mange ulike oppgaver, styringsnivå og enheter krever et omfattende apparat og mye "papirarbeid". Det finnes sterke tekniske sammenhenger mellom hva ulike enheter gjør. Tusentalls postbiler befinner seg på et bestemt tidspunkt på hundretalls ulike steder, terminaler og postkontorer eller er på veg til ulike steder og deres utgangspunkt bestemmer i neste omgang hva man kan gjøre. Kundene utnytter mange ulike muligheter og kombinasjoner ved bruk av postale tjenester. Trafikk som kjøpes i et område gir opphav til kostnader i et annet område. Gjennom dirigeringslister (trafikk forsendelser), gjøremålslistene og budruter har Postverket i løpe av flere hundre år utviklet en metode for å håndtere denne kompleksiteten. Til all denne kompleksiteten kommer så kompleksiteten i deres forretningside. PV skal både være forretningsbedrift og forvaltningsmyndighet. PV skal både være lønnsom og tilfredsstillende politiske krav og felles interesser. All denne kompleksiteten har oppgjennom tidene ført til en rad ulike ideer og utredninger om en funksjonell organisasjon (jfr. kap.3).

For å styre, disiplinere og kontrollere en slik kompleks organisasjon har PV gjennom en lang (reform)historie utviklet og etablert (saksbehandlings)rutiner og prosedyrer. PV's egen opplæring og byråkratiske kontroll rutiner kan virke til sterkere sosialisering av personale og dermed lette styringen (Lægriid og Olsen 1978). Mål- og strategireformen representerer i sin form en forenkling i forhold til nåværende situasjon. En skal føre resultatansvar og nye budsjett rutiner så langt nedover i organisasjonen som det er mulig, i de fleste tilfeller helt ned

⁶² Overskriften og denne delen er hentet og inspirert av Nils Brunsson og Hans winberg "Att genomföra reformer" i "Makten att reformera(Brunsson & Olsen, 1990)

til det enkelte postområde og postkontor. Ledere på alle nivå skal få en friere stilling til å ta egne avgjørelser uten bruk reglement som sier hva en skal gjøre. Markedsorientering, strategisk ledelsesfilosofi og delegering skal sørge for fornøyde kunder, motiverte medarbeidere og god lønnsomhet.

Postverket har **ikke tidligere** styrt etter noe overordnet mål- og strategidokument og lignende prinsipper. Budsjettansvaret har alltid vært plassert hos den sentrale ledelsen. Tidligere har instruks for PV og postreglement i flere bind, spesifisert og styrt deres handlemåte og hverdag. Dette er et system basert på hierarkisk kontroll, byråkratisk organisering, regelstyring og autoritet.

Mål- og strategireformens lette og enkle begreper står i sterk kontrast til en kompleks virksomhet som har vært basert på regelstyring og tradisjonell byråkratisk kontroll. En slik erkjennelse kan skape vanskelige betingelser for MS-reformen. Forenkling i tanke trenger ikke å føre til en like stor forenkling i handling. I tankenes verden har man større frihet en i handlingens verden (Brunsson, Forsell, Winberg 1989:176).

Sett i forhold til PV omfattende virksomhet, oppgaver, kompleks og omfattende organisasjonsstruktur og byråkratisk regelstyringskontroll så er dette faktorer som kan ligge noe fjernt fra bedriftsøkonomiske aktiviteter som en MS-reform bygger på.

"Postverket, det har for meg alltid vært ensbetydende med det å drive med saksbehandling, det være seg internt eller eksternt rettet" (intervju)

Det kan da tenkes at utforming og iverksetting av Mål- og strategistyring ved Tromsø postkontor vanskeliggjøres og eller reduseres. Tradisjonell måte å lede, styre og kontrollere på vil innenfor et slikt system ha sine klare forsvarere i PV. Administrative reformer som denne, kan bli oppfattet som for teoretisk og relativt uinteressant for hovedtyngden av personalet. Personalet kan følle seg "truet" av økende kontroll, tidsbrukskjema, trafikkdatakontroll og bedriftsøkonomisk effektivitetsfokusering. De kan oppfatte dette som lite relevant når personalet i løpet av århundre lang erfaring har utviklet arbeidsrutiner og prosesser som de kan og vet fungerer. Mål- og strategireformen kan komme til å virker forstyrrende i en ellers travel hverdag. Eller som en informant uttrykker seg:

"vi postfolk kan "post" og vi vet best hvordan arbeide skal utføres" (intervju)

PV's egen effektivitetsnorm har vært begrenset til det å sørge for en sikker og rask postfrembringning. Det er dette de oppfatter som en effektiv drift "*det å få posten frem*" (intervju). MS-konseptets fokusering omkring utgifts og inntektsbudsjettering, rasjonalisering, markedstilpasning og økonomisk effektivitet er noe helt annet en tradisjonell effektivitets- og styringsnorm. jeg anser det derfor som viktig å "ta høyde for" tidligere rutiner, ved Tromsø postkontor, på dette området. De har ikke tidligere drevet med noen form for inntekts og utgiftsbudsjettering. Deres budsjetter har mer hatt form av "ønskelister" over hvilke ressurser de trengte for å kunne sikre en sikker postfrembringning. Deres ønsker ble som regel oppfylt av den sentrale ledelsen. De hadde derfor liten eller ingen forhold til egne inntekter og utgifter før MS-prosessen startet. En aksept av mål- og strategistyrings reformen kan innebære at de må gå på akkord med "gamle" idealer noe som vil kreve avlæring av tidligere effektivitetsnormer. Fortsatt "skal posten frem" men i forhold til MS-konsept skal de i langt større grad vurdere lønnsomheten i postfrembringingen. Fokus omkring andre og "nyere" effektivitetsnormer kan innebære en nedlegging av postkontorer, postruter og et lavere service nivå overfor utkantene. Mye kan tyde på at dette er en utvikling som ikke vil bli positivt mottatt av postalt ansatte, i så fall vil betingelsene for en vellykket overgang til Mål- og strategistyring bli svekket. Uttalelser fra flere av informantene mine kan tyde på at dette er et "ømt" punkt i MS-reformen:

"vi postfolk har i flere hundre år bygd opp et fantastisk og unikt postnett og vi postfolk skal kjempe med nebb og klør for å hindre at dette systemet bygges ned" (intervju).

Mål- og strategistyring fremstår som en økonomi- og resultatfokusert reform i forhold til PV's lovregulerte oppgaver. Deres regelstyringsform der strategiske beslutninger taes på sentralt hold, står i sterk kontrast til desentralisert mål- og strategistyring. PV har alltid utarbeidet analyser over egen virksomhet. Dette er grovere kategorier som måling av postmengde (antall sendte brev, pakker osv.), arbeidsvolum altså rent kvalitative bedømmelser av hvordan virksomheten har utviklet seg. Det eksisterte ingen analyser eller rutiner som knytter ulike aktiviteter til bestemte mål, strategier og resultater. De har alltid vært opptatt av å beskrive den postale utviklingen, ikke styre den (intervju). Ut fra et institusjonelt perspektiv er det rimelig å forvente motreaksjoner, vanskeligheter og liten interesse overfor reformens effektivitetsmål,

prosesser og innhold. Postverkets innarbeidet rutiner innenfor regelstyring og byråkratisk kontroll avviker fra reformens krav om strategisk ledelse, desentralisert resultatansvar (desentralisering generelt) og markedsrettet drift.

Men på den annen side Mål- og strategireformen innebærer også fokus på statistikk, kvantitative mål og prognoser som styringsredskap. PV har lang tradisjon mhp. kvantitative mål, statistikk og planlegging. Denne virksomheten har særlig dreid seg om kartlegging av postmengde sett i forhold til allokering av "postale ressurser". "PV kan tall" (intervju). Med det menes det at de er vant med tradisjonell bokføring og regnskapskontroll. De har tradisjon med å gjennomføre kostnadsundersøkelser der en beregner kostnader, enten de betraktes som variable eller faste i forhold til produksjonsmengden. Disse fordeles så etter tjenestegrein og sendingsart. Dette er noe som er gjort hvert femte år. PV er dessuten fullt integrert i de statlige budsjettene (NOU, 1989:5). Dette er momenter som peker i retning av en mykere overgang til Mål- og strategistyring.

4.6 KONKURRANSEUTSATTE ARBEIDSOPPGAVER

Men det er også andre sider ved deres virksomhet som kan ha betydning for MS-prosessen. PV's rolle som monopolbedrift har i løpet av de siste 30-årene blitt kraftig svekket. Deres hovedoppgave står fortsatt ved lag men de har fått konkurranse fra mange hold. På 70 og 80-tallet ble det etablert lettgodsfirmaer som i stadig større grad driver med forsendelse av gods og pakker⁶³. Disse har "spist" markedsandeler hos PV. I tillegg har vi hatt en drivende teknologisk utvikling på tele og datasiden noe som truer brevet sin rolle som kommunikasjonsformidler. Samlet kan vi si at PV's rolle som forvaltningsmyndighet, deres legitimitet, arbeidsoppgaver/produkter og rolle som monopolbedrift, innenfor sitt domene, er truet.

4.7 POSTVERKETS REFORMHISTORIE OG RESSURSSITUASJON

I kapittel 2 presenterte jeg noen forhold (forventninger til forhold omkring) mhp. PV's reformhistorie, som kunne ha betydning for innføringen av en Mål- og strategireform ved

⁶³ Ca. 80 % av PV's inntekter kommer fra konkurranseutsatte produkttjenester (Årsmelding 1991).

Tromsø postkontor. Det var i hvilken grad PV er gjenstand for eller opptatt med andre reformer, om de har gjennomgått store reformer tidligere samt tidligere reformers karakter. Med dette som utgangspunkt om at slike forhold kan ha betydning eller være en viktig betingelse for institusjonens endringsvilje og endringskapasitet. Dette var spesielt knyttet til en hypotese omkring endogene og eksogene endringsprosesser. Med bakgrunn i reformhistorien hva kan vi si om disse variablene. Hvordan kan deres situasjon mhp. reformhistorie og ressursituasjon beskrives?.

PV sin reformhistorie er behørig behandlet i kapittel 3. Jeg skal her bare trekke frem noen observasjoner fra den delen. PV har vært igjennom mange store reformprosesser. Organisasjonen har tradisjon (og god erfaring) med å behandle store administrative reformprosesser. Jeg mener forholdene skulle ligge godt til rette for nye endringsprosesser. Reformen er ikke noe ukjent fenomen det interessante her er hvordan reformprosessen blir satt på dagsorden og hvilken karakter en spesifikk reform har. Her viste kapittel 3 at dette var viktige variabler som la betingelser for en vellykket eller mislykket reformprosess. Jeg fremhevet under forventninger i kapittel 2 og i kapittel 3 spesielt forskjellen mellom endogene og eksogene endringsprosesser. Det er flere forhold som peker i retningen av og nødvendigheten av endogene endringsprosesser, som en kritisk betingelse for å lykkes, i en institusjon som Postverket. I hvilken grad MS-prosessen er et resultat av en slik endogen endringsprosess vil stå sentralt som en viktig betingelse for en vellykket prosess.

Tidligere reformers karakter antas også å stå som en viktig og sentral betingelse for en vellykket prosess. Jeg har i kapittel 1 karakterisert MS-prosessen som en Management-inspirert administrativ reform. Vi må gå helt tilbake til 1920-tallet for å finne lignende reformprosesser. Dette kan være et viktig moment mhp. en vellykket prosess.

I hvilken grad MS-reformen må "kjempe" med andre administrative reformprosesser forventes også å stå sentralt mhp. en vellykket prosess. I kapittel 3, under reformperioden 1979 til 1992, trakk jeg frem flere eksempler som viser at MS-reformen må "kjempe" med andre reformer om oppmerksomhet. Både økonomistyringsprosjektet (ØS) og omorganiseringsprosessen (CAPI) er store og viktige reformer som pågikk i den aktuelle perioden da Tromsø postkontor startet arbeide med MS-reformen. I tillegg til dette så startet Tromsø postkontor på begynnelsen av 1990 en intern omorganiseringsprosess. Ut fra de forventningene som jeg hadde i kapittel 2, så er det her flere faktorer som peker i retning av vanskelige betingelser for en lokal Mål- og

strategiprosess.

I tillegg til reformhistorie lanserte jeg deres ressurssituasjon som en mulig organisatorisk handlingsbetingelse. Hvis postkontoret ikke har noe form for ressursproblemer eller ikke har vært i en slik situasjon tidligere forventer jeg at dette vil lette arbeidet med innføringen av mål- og strategistyring. På den annen side hvis institusjonen har knapphet på ressurser og har spart og innskrenket i perioder forut og under reformen vil dette virke negativt på mål- og strategiprosessen. Nedskjæringer forut eller under reformprosessen vil antagelig ramme ansatte generelt og det operative personalet spesielt. Dette kan medføre sterk misnøye siden det som regel er disse gruppene som ofte må "bære" belastningen. Det positive i MS-reformen blir satt til side til fordel for fokusering omkring bedriftsøkonomiske effektivitetskriterier. Hvis ansatte ikke har måttet spare tidligere så kan en plutselig endring på dette område føre til sterke reaksjoner og stor motstand.

Postverkets driftsresultat har i perioden fra 1976 til 1985 vært gunstig. I 1976 var overskuddet på 37,7 mill.kr. mens det i 1985 og 1986 var et overskudd på henholdsvis 269,9 og 251 mill.kr og i 1992 på 750 mill.⁶⁴. Postverket har siden 1975 overført sitt overskudd til et reguleringsfond og i 1986 var beholdningen på dette fondet på 1 milliard kroner⁶⁵. I den forbindelse kan det være på sin å mine om at Postverket er en selvfinansierende forvaltningsbedrift som ikke har driftsoverskudd som mål. Postverket er altså på dette tidspunktet (og heller ikke nå) noen inntektskilde for staten og belaster heller ikke statsregnskapet eller skatteseddelen, om man vil. Den positive økonomiske situasjon har fortsatt også frem til i dag. Men til tross for gode driftsresultat og stigende trafikkurver satte Postverket i 1986 i gang en storstilt effektivitetsprosess. Streng effektivitets krav, nye budsjett rutiner osv har ført til en voldsom fokusering omkring bedriftsøkonomiske lønnsomhetskriterier. Ansatte opplever nedskjæringer og innskrenkninger på alle områder noe som bla. har medført større arbeidsbelastning på den enkelte (intervju).

⁶⁴ St.meld.nr.31, 1986/87. Overskuddet var f.eks. i 1985 oppe i 502,6 mill.kr.

⁶⁵ Opprettelsen av et reguleringsfond var drøftet og utredet fra begynnelsen av 1900-tallet. Det ble sett på som et meget viktig spørsmål som berørte forhold om kontroll over egen virksomhet og ressurser.

4.8 POSTVERKETS NÅ-SITUASJON - EN SAMMENFATNING

Organisatorisk og ressursmessig er Postverket en stor og kompleks organisasjon, med en lang administrativ reformhistorie. De har en klar oppgave å sørge for at alle blir tilbud like gode og sikre postale tjenester uavhengig av kundens geografiske plassering. Gjennom en lang institusjons historie er dette et **ideal** som står sterkt i dagens postverk. Men deres situasjon er også preget av at konkurrenter truer deres virksomhet. Siden de fortsatt er en monopolbedrift, der enhetsporto og andre politiske og demokratiske verdier står sentralt, så legger dette føringer på deres frihet og muligheter til å differensiere tjenester mhp. pris og kvalitet.

Et generelt trekk, som også er typisk for større statlige forvaltningsetater er det **mangfold** av normer og verdier (Wærnes 1989). Dette kan nok også sies å være tilfelle for i en organisasjon som Det Norske Postverket. Som jeg har vist ovenfor skal de ta mange hensyn samtidig. En organisasjon vil i løpe av sin levetid ta opp i seg forskjellige normer og verdier. Når et reformelement skal innføres så blir de ulike hensyn stilt opp mot rådende institusjonelle normer og verdier. Dette kan være normer som sier noe om strukturelle anordninger i en organisasjon eller hvilke normative verdier som skal vies oppmerksomhet. En organisasjon "fylles" opp med slike normer og verdier. En vektlegger i perioder forskjellige områder, litt mer av det og mindre av noe annet. Det organisatoriske mangfoldet bidrar til at deler av virksomheten har helt klare instrumentelle trekk over seg mens det ikke-instrumentelle preget er sterkere på andre områder. Postverkets legitimitet er helt klart knyttet til hva de er, hvilke funksjon de har, deres lange tradisjon og erfaringsbakgrunn. Dette er forhold som styrker den institusjonelle integriteten og deres faglige autonomi og frihet. Disse verdiene blir viktig å beskytte for å sikre overlevelse. Postverket, deres rolle og funksjon, er derfor avhengig av ytre aksept (institusjonelle omgivelser) og oppslutning. De er dermed veldig sårbare overfor institusjonelle omgivelser og endringer i disse. Institusjonelt preg gir potensiale for ømfintlighet i forhold til endringer i institusjonelle omgivelser. Institusjonelle omgivelser kan derfor både være en institusjonell trygget og en fare for grunnleggende institusjonell identitet (Wærness 1989). Stabile institusjonelle omgivelser som støtter opp om deres rolle, funksjon, normer og verdier sikrer dem legitimitet og overlevelse. I en situasjon der Postverket blir stilt overfor krav som ikke samsvarer med deres institusjonelle tyngde og identitet kan de ta opp i seg, omgivelses produserte, institusjonelle myter som de kan bruke som vern mot krav fra omgivelsene. Den

organisatoriske stabiliteten opprettholdes ved å bruke myter som ferniss og en beskyttelse mot substansielle organisatoriske endringer.

Med bakgrunn i kapittel 3 og 4 blir det interessant å forsøke å si noe om MS-reformens ideer og verdibasis nedfeller seg i forsøket på å reformere Tromsø postkontor. I den grad det skjer er det interessant å studere Tromsø postkontore reaksjonsmønstre. En konklusjon som vi kan trekke av kapittel 4 er at Postverket tradisjonelt har (selv om dette bilde er litt mer nyansert enn som så) institusjonaliserte verdier og oppfatninger som ligger langt fra MS-reformens tankeverden. Postverkets verdi- og virkelighetsoppfatning om seg selv som monopolbedrift med ansvaret for et altomfatende postalt nett bygt opp omkring et rettferdighet- og likhetsprinsipp. Et slikt norm og verdi grunnlag har da også tradisjonelt stått sterkt i den offentlige sektor (Andersen, Gjerde, Magnussen og Olsen 1990). Det er mye som tyder på at etterkrigstidens møte med styrings- og velferdsstaten har bidrat til at slike normer og verdier er på vikende front (Lægrid og Olsen 1978). Vi kan da betrakte denne MS-reformen som et "møte" mellom tradisjonelle "offentlig-sektor-normer" og servicestatens verdier, tankemåte og rutiner.

Med bakgrunn i denne gjennomgangen synes det som de organisatoriske rammebetingelsene, for en MS-prosess, er noe varierende. Noen trekk, normer og verdier synes å stå i motstrid til sentrale elementer i MS-konseptet mens andre samsvarer i langt større grad med et slikt styringsprinsipp.

Jeg skal i kapittel 5, 6 og 7 ta for meg mål- og strategi prosessen ved Tromsø postkontor. Denne prosessen beskrives og analyseres i tre-3 faser. Etter hver fase vil jeg, ved bruk av perspektivene og situasjonsbeskrivelsen analysere mitt empiriske materiale.

5.0 BAKGRUNN FOR MÅL OG STRATEGISTYRING I DET NORSKE POSTVERKET

5.1 INNLEDNING

Før jeg startet opp dette arbeide så hadde jeg 2-to hovedproblemstillinger som jeg ville belyse. I den første problemstillingen ville jeg forsøke å belyse **hva det er som kjennetegner Postverkets reformhistorie**. Jeg skal ikke her komme inn på konklusjoner fra denne delen men bare mine om at det var trekk ved reformhistorien som både talte for en mer "smertefri" omstilling til Mål- og strategistyring og trekk som gikk i retning av en mer problemfylt omstillingsprosess. Med reformhistorien som bakteppe forsøkte jeg i kapittel 4 å gi et bilde av en organisatorisk "nå-situasjon". Meningen var, med utgangspunkt i reformhistorien, å trekke frem faktorer som enten kan virke hemmende eller fremmende på innføringen av Mål- og strategistyring ved Tromsø postkontor.

Dette bringer oss over i oppgavens andre hovedtema: **Fra forvaltning til bedrift – Fra regelstyring til målstyring**. I denne delen vil jeg, med utgangspunkt i kapittel 3 og 4, forsøke å trekke fram i hvilken grad Postverkets reformhistorie, institusjonelle tyngde (operasjonalisert som størrelse, alder og legitimitet), hovedoppgaver, eksisterende prinsipper om styring og ressursituasjon hemmer eller fremmer innføringen av Mål- og strategistyring ved Tromsø postkontor? Uten at det er noe sentralt emne i denne oppgaven vil jeg også forsøke å si noe om hvilke effekter, internt og eksternt, er det mulig å avdekke som følge av reformen?

Utformingen av et mål- og strategidokument er bare et av flere reformprosjekter i en helhetlig reform av Det Norske Postverket⁶⁶. Det vil derfor være viktig å prøve å belyse hvilke muligheter som ligger i mål- og strategi konseptet, og hva som hemmer og/eller fremmer en slik omstillingsprosess i en så særpreget organisasjon som Postverket.

Jeg har i kapitel 2 presentert de tre-3 teoretiske perspektiver som mitt empiriske materiale skal analyseres mot. Disse tre perspektivene representerer en sterk forenkling av virkeligheten

⁶⁶ Se reformperioden "Management" 1979 – 1992

der mange forhold ikke er tatt med. Perspektivene har ulike evner til å belyse hvilke betingelser som må være til stede for å få en vellykket reformimplementering, hvorfor en organisasjon reformerer, hva som styrer organisasjonsmedlemmers atferd, hvem som tar initiativ til reformer, i hvilken grad og på hvilken måte reformer berører den faktiske atferden i organisasjonen etc. Vi kan også forvente at det vil variere hvilket perspektiv som er best egnet til å belyse og forklare de forskjellige fasene av Mål- og strategistyringsprosessen ved Tromsø postkontor.

Det instrumentelle perspektivet og myte-varianten av det institusjonelle perspektivet kan f.eks. tenkes å belyse hvorfor en tar i bruk et mål og strategistyringskonsept.

I det instrumentelle perspektivet er dette begrunnet ut fra at det er et konsept som har vist seg å vært vellykket i andre organisasjoner, og på bakgrunn av dette og en spesifikk diagnose innfører en et slikt konsept. Jeg forventer en klar problembeskrivelse, som oftest myntet på mangler ved den formelle strukturen.

Når en bruker myte-varianten vil forklaringen ofte finnes gjennom en tolkning av aktørens handlingsmotive (hvorfor reformløsninger adopteres). Motivet for å reformer er, innenfor dette perspektivet, som oftest drevet frem av et ønske om å fremstå som moderne og fremtidsrettet. Perspektivet vektlegger organisasjonseksterne forklarings og årsaksvariabler der et ønske om styrke den organisasjonelle legitimiteten står sentralt. Dette er en svakhet ved perspektivet som kritikerne ofte trekker frem (da det ofte er vanskelig å kartlegge enkeltaktørers handlingsmotive). Det er få som vil innrømme at et reformelement blir innført kun for å fremstå som moderne og ikke ut fra rasjonelle og mer effektivitets fremmende årsaker. Det er ikke legitimt nok å benytte et slikt modernitetsønske.

Hvis Selznick-varianten skal kunne kaste lys over årsakene til at endringsprosessen lykkes eller mislykkes så fremstår Institusjonelle tyngde, reformhistorie, hovedoppgaver, struktur, eksisterende styringsprinsipper og ressursituasjon som viktige variabler innenfor dette perspektivet. Varianten vektlegger **institusjonell autonomi**. Det kan være slik at organisasjonen, pga. en sterk institusjonell autonomi, utøver motstand mot endringsprosesser. Det blir, innenfor et slikt perspektiv, legitimt å forsvare den institusjonelle identiteten dvs. de normer og verdier som er rådende og som gir organisasjonen et distinkt og ofte unikt preg. Det blir derfor meget viktig å gi et grundig "bilde" av hvilken betingelser for endring variabler som **reformhistorie** organisasjonell **størrelse**, **alder**, **legitimitet**, **hovedoppgaver**,

struktur, eksisterende styringsprinsipper og ressursituasjon gir en Mål- og strategiform. Men Selznick's holdning om at enhver organisasjon er unik kan også bidra til at en ikke så lett kan generalisere ut fra funn som blir gjort. Det kan også være problematisk å forsøke å bevise organisatorisk unikhhet (PV's unike karakter). Det vil heller ikke være innen for denne oppgavens ramme å bevise organisatorisk unikhhet men heller, gjennom kapittel 3 og 4, forsøke å ta med meg et mest mulig korrekt "bilde" av Tromsø postkontors "nå-situasjon" til en analyse i kapittel 5, 6 og 7. Gjennom en slik beskrivelse kan jeg, med bakgrunn i perspektivene si noe om hvordan og i hvilken grad disse "uavhengige" variablene hemmer eller fremmer en innføringen av mål- og strategistyring ved Tromsø postkontor.

I kapittel 2 ble det, i lys av perspektivene, utledet **forventninger** mhp. muligheten for at mål- og resultatstyring ville la seg gjennomføre ved Tromsø postkontor. Forventningene varierer fra at mål og strategistyring blir implementert ifølge planene til reformatørene (instrumentelt perspektiv), til at hele prosjektet blir mislykket og avvist (Selznick-varianten av det institusjonelle perspektivet).

En tredje hypotese (Meyer & Rowan-varianten av det institusjonelle perspektivet) inntar et mellomstandpunkt. Perspektivet forklarer en adopsjon av MS-reformen med bakgrunn i et legitimitet og modernitets ønske. MS-reformen vil innen for dette perspektivet ikke få noen virkning av instrumentell karakter. Mål- og strategistyring blir en slags omgivelses rettet "windows-dressing".

5.1.1 MÅL- OG STRATEGISTYRING - TRE FASER

Gjennom et studie av det arbeidet som ble gjort for å innføre mål og strategistyring ved Tromsø postkontor skal jeg forsøke å si noen om hvilke av de teoretiske retningene som gir best forklaringskraft mhp. innføring av MS-styring ved Tromsø postkontor. En studie av MS-prosessen vil jeg dele inn i tre faser, en **initiativfase**, en **utformingsfase** og en **gjennomføringsfase**, med en påfølgende analyse av hver fase.

I **initiativfasen** vil jeg forsøke å belyse drivkreftene bak MS-prosessen. Altså hvem som tok initiativ og hvem som hadde ideen til denne form for styringsverktøy. Det vil være sentralt å si noe om årsaken til at MS-prosessen startet og om det var bevisste og klare intensjoner

bak prosessen. Et sentralt spørsmål vil være om det er mulig å avdekke noen form for diagnostisering dvs. om det lå noen form for problemoppfatning bak et ønske om å innføre mål- og strategistyring i organisasjonen. Initiativ og problemoppfatning kan her enten være et resultat av **objektive og rasjonelle vurderinger**, noe som danner basisen i et instrumentelt resonnement, et resultat av at reformatørene befinner seg i såkalte **institusjonelle omgivelser** der det utvikles sosialt skapte normer for hvordan strukturelle arrangementer, prosesser, prosedyrer og ideologier bør se ut ⁶⁷, eller det kan være et resultat av mange års **naturlig** organisatorisk dreining mot disse reformideene (Christensen 1991, Zucker 1987, Selznick 1947).

I **utformingsfasen** vil fokus både ligge sentralt og lokalt med hovedvekten på den lokale prosjektgruppen som skal utforme et mål- og strategidokument for Tromsø postkontor. I denne fasen får MS-dokumentet et innhold. Her vil jeg forsøke å få frem hvilke virkemidler og strategier som blir brukt, hvem som deltar, hva behandles og hvordan blir prosessen organisert. Vi vil også undersøke hvilken rolle postdirektoratet spiller i denne fasen. Her vil vi særlig være opptatt av om de har noen påvirkningskraft mhp. dokumentets innhold (hvilke føringer de legger) og forbildehenting fra det sentrale MS-dokumentet og andre utarbeidet dokumenter. Vi vil også si noe om det ferdige resultatet her mhp. innhold og form. Innholdsmessig blir det interessant å belyse om det gjenspeiler såkalte "tidstypiske trender" for god organisering. Institusjonelle trekk operasjonalisert som størrelse, hovedoppgaver/arbeidsoppgaver, struktur og ressursituasjon vil innenfor et institusjonelt perspektiv påvirke en utformingsfase ved Tromsø postkontor.

Under **gjennomføringsfasen** vil vi konsentrere oss om hva som skjedde etter at det ferdige dokumentet forelå. Hvordan dokumentet er planlagt brukt og brukes som mål- og strategiverktøy, om og eventuelt hvordan det får noen innvirkning på den daglige aktiviteten til de ansatte. Et sentralt stikkord her er om reformatørene møter noen form for **barrierer** når dette mål- og strategiverktøyet skal implementeres i avdelingene ved TPK. Her forventer jeg at Postverkets reformhistorie, institusjonelle "tyngde" (størrelse, alder og legitimitet), hovedoppgaver, prinsipper om styring, eksisterende mål- og strategirutiner,

⁶⁷ Slike normer for "god organisering" nedfeller seg som "regellignende sosiale fakta" i forhold til den enkelte organisasjon (Zucker 1987).

FUNN OG ANALYSE:

I min studie skiller jeg omstillingsprosessen i tre hovedfaser. Det er a) initiativfasen: Her vil det sentrale søkelyset være rettet mot hvem som tok initiativet og hvem hadde ideen, og hva bakgrunnen til teamorganiseringen kan være. b) utformingsfasen: Fokuset vil her være rettet mot aktørene som deltar i utformingen av innholdet, hvordan den er organisert og innholdet og formen i teamorganiseringen. Implementeringsprosessen: Fokuset her er hva ledelsen og andre aktører gjør for å få teamorganiseringen på "plass" og hvordan er prosessen organisert for å få den "installert" på omdelingstjenesten. c) Utfallet av teamorganiseringen: Her vil hovedfokuset være rettet på teamorganiseringen som en følge av hvordan de innførte den, det vil si en teamorganiseringen nedfelt i praksis. Deretter vil jeg fokusere på hvilke faktorer som kan forklare utfallet. Jeg skal forsøke å si noe om hvilke av de teoretiske perspektivene som har størst forklaringskraft i de ulike fasene.

Ved at jeg deler omstillingsprosessen i tre faser, er med på å få en bedre oversikt over endringsprosessen. Initiativfasen og utformingsfasen er glidende og overlappende prosesser, og i enkelte tilfeller er det vanskelig å holde dem separat fra hverandre. Jeg velger imidlertid å reservere initiativfasen til kapittel 5 og utformingsprosessen til kapittel 6. Valget er gjort ut fra den hensikt at det blir mer oversiktlig når utformingsprosessen kommer i sammenheng med implementeringsprosessen, men enkelte gjentakelser i kapittel 5 og 6 kan da ikke unngås. Endelig er kapittel 7 reservert utfallet av "Prosjekt Omdeling".

5. INITIATIVET TIL "PROSJEKT OMDELING"

5.1 INNLEDNING a

I 1997 klargjorde Postens konsernledelse at «Prosjekt Omdeling» skulle tas i bruk på Postens omdelingstjeneste fra og med 01.01.1998, og hovedinnholdet i reformen var at omdelingstjenesten skulle omorganiseres fra å arbeide i budlag til å arbeide i team. Den nye organisasjonsmodellen førte til strukturelle endringer, nye arbeidsmetoder og nye lønns- og arbeidsvilkår. «Prosjekt Omdeling» var landsomfattende og skulle innføres samtidig på landets omdelingstjenester. Søkelyset i kapittelet rettes sin helhet mot bakgrunnen for endringsprosessen, og hvem som tok initiativet til å innføre teamorganisering.

is like problem solving methods
productivity etc

I

program

with all the programs as

II

to do more from the problem solving

~~to do it more~~

ressurssituasjon og egen kriterier for effektivitet vil ha stor betydning for innføringen av mål- og strategistyring. Vi vil også forsøke å si noe om etablerte styringsverktøy må vike plass for det nye mål- og strategikonseptet og hvilke konsekvenser dette eventuelt får. Samlet forventer jeg at de ovennevnte institusjonelle trekk og egenskaper vil spille en viktig rolle, både positivt og negativt ved innføringen av MS.

5.2 BAKGRUNN FOR MS-PROSESSEN-INITIATIVFASE

5.2.1 INNLEDNING

Er det i hele tatt mulig å si noe om hvilke årsaker og eller drivkrefter til at MS-prosessen ved Tromsø postkontor kom i gang?. Og er det i så fall mulig å plassere en slik utvikling innenfor et tidsperspektiv ?. Det jeg er ute etter å avdekke er; når og av hvem ble mål og strategibegrepene for første gang brakt inn i organisasjonen og hva var drivkraften bak et slikt reformtiltak ?. Er MS et resultat av klart definerte organisatoriske "sykdomstegn", altså kom endringsprosessen i gang på grunnlag av en nøye fundert problembeskrivelse?. Kan initiativet bak MS være et resultat av en langsom indre tilpasning og naturlig evolusjonær endringsprosess?. Eller lå det et legitimitet og modernitetsfremende ønske bak innføringen av mål- og strategistyring, dvs. en dreining mot organisasjonseksterne forklaringsvariabler.

5.2.2 FRA ET KONKURRANSEBEGREP TIL MÅL- OG STRATEGISTYRING

Postverket var en av de offentlige etatene som var tidligst ute med å jobbe etter management orienterte ideer. Allerede i St.meld. 80 1974/75⁶⁸ ble konkurransebegrepet brakt inn i organisasjonen. Som en følge av denne meldingen, som bla. spådde Postverkets "død", kom det i gang et arbeid som resulterte i at postverket fikk **sitt første bedriftspolitik dokument** i 1979⁶⁹. Men disse nye styringsprinsippene ble ikke for alvor brakt inn i organisasjonen

⁶⁸ Om Postverkets virksomhet, organisering og fremtidige utvikling.

⁶⁹ Som et resultat av St.m.nr.80 (1974/75), om postverkets virksomhet, organisering og fremtidige utvikling, ble postverkets plankomite opprettet 1.11.74. Komiteen satte i gang en langtidsplanleggingsprosess (LTP-prosessen). De første tegnene til oppatthet omkring mål og strategier finner vi som et resultat av dette arbeide. Postverkets konkurransesituasjon var en

før i 1983. Da i form av et arbeid som langtidsplanleggingsgruppen (LTP) startet, i 1981 og som ble avsluttet i 1983, da de la fram sin rapport om "Postverkets administrasjon og administrative funksjonsfordeling" (Organiseringsprosjektet, 1981-83).

Dette arbeide førte, i 1981, til etablering av et økonomistyringsprosjekt (ØS-prosjektet) og i 1985 til et nytt bedriftspolitikkk dokument (Det sentrale Mål og strategidokumentet). Vi kan si at en bedriftsøkonomisk tankegang hadde fått utviklet seg over en 10-års periode, hos den sentrale ledelsen i Postverket, før den slo ut i "full blomst" i 1984/85. I perioden 1974 til 1984 skjer det altså en oppmerksomhetsdreinig mot administrative reformer av mer bedriftsøkonomisk karakter.

Arbeidet i organiseringsprosjektet førte til opprettelsen av en markedsavdeling i Postdirektoratet og i 1983 blir det, som et resultat av dett arbeidet, satt i gang et "Produkt og markedsutviklingsprosjekt" (her var konsulentfirmaet INDEVO en sentral samarbeidspartner). Innenfor dette prosjektet ble det startet et arbeid med å utarbeide et nytt økonomistyrings-system (ØS-prosjektet) som skulle gi muligheter til økt delegering og desentralisering. Siktemålet var å komme frem til et system som skulle gi muligheten til **målstyring** og **økonomiske resultatenheter**. Konsulentfirmaet SEMKO ble engasjert som samarbeidspartner til dette økonomistyringsprosjektet (ØS). Her var daværende Postsjefen ved Tromsø postkontor knyttet til den sentrale ØS-gruppen. Han hadde meget god kjennskap til sentrale moderniseringsplaner og arbeidet med utformingen av det sentrale MS-dokument.

LTP-gruppen, ledelsen og eksternt konsulent fra konsulentfirmaet INDEVO begynner, som et resultat av denne prosessen et arbeid med et nytt bedriftspolitikkk dokument (dette arbeidet går under benevnelsen LTP-prosessen)⁷⁰.

viktig årsak til det arbeidet som førte til bedriftspolitikkk av 1979. Bedriftspolitikkk dokumentet, av 1979, har også klare trekk som peker i retning av mer bedriftsøkonomiske styringsprinsipper.

⁷⁰ INDEVO og SEMKO ble engasjert i 1983 mens IKO ikke kom inn i bilde før i 1986. Det var arbeidet med et økonomistyringsystem som førte til at en oppdaget nødvendigheten av å få en ny og tidsriktig bedriftspolitikkk samt endringer av organisatorisk art. Prinsippene i et nytt ØS-system skulle nedfelles i et overordnet mål og strategistyringsdokumentet og i strukturen. Siden delegert resultatansvar var et viktig prinsipp i et øs-system så var det også nødvendig å gjøre organisatoriske endringer. Arbeidet med ny administrativ struktur startet ikke før i 1986. Vi kan si at det ikke var klart på forhånd at disse prosjektene skulle settes i gang men at de etterhvert så for seg hvilke endringer som måtte gjøres(intervju). I 1984-85 startet arbeide med en ny stortingsmelding "Om Postverkets rammebetingelser".

De startet ut på den tradisjonelle måten med å sende ut det gamle dokumentet til høring. Men Ledelsen (LTP-gruppen) endret oppfatning de ville at denne prosessen skulle styres fra toppen i organisasjonen, gjennom et lederteam og ikke omvendt slik som var tilfelle med dokumentet fra 1979. LTP-prosessen startet høst-83 og ble avsluttet des.84. Konsulent fra INDEVO hadde i denne perioden ledelsen i Postverket i "skole" (intervju). Rett før dokumentet var ferdig skiftet postverket generaldirektør. Den nye direktøren endret dokumentet litt og la bla. mer vekt på strategisk ledelse og informasjonsteknologi. Det ferdige Mål- og strategidokumentet og et følgeskriv til dette, ble sendt ut til alle hovedpostkontorene. Det ble samtidig bestemt at alle hovedpostkontorene skulle lage sitt eget mål og strategidokument. Dette var en avgjørelse som ble tatt av ledelsen i postverket i samarbeid med eksternt konsulent (intervju). De lokale mål og strategiverktøyene skulle ha den samme funksjonen som det sentrale. Det skulle være et overordnet styringsverktøy. Det lokale dokumentet skulle gjenspeile det sentrale, særlig mhp. hovedmål, men en skulle bryte det ned til lokale delmål og lokalt tilpasset strategier (intervju). Det er her den formelle beslutningen ligger mhp. mitt case. Avgjørelsen om å sette i gang en lokal MS-prosess ved Tromsø postkontor ble altså tatt av den sentrale ledelsen i nært samarbeid med eksternt konsulent og ikke av lokal ledelse.

Før vi går videre så vil jeg forsøke å samle noen "tråder". Vi har her å gjøre med flere parallelle reformtiltak som alle er knyttet sammen til hverandre. Det starter med Organiseringsprosjektet, opprettingen av en markedsavdeling og et eget ØS-prosjekt. For at et nytt økonomistyringssystem, med delegert resultatansvar, skal kunne innføres måtte det skje endringer på flere områder i postverket (intervju apr.92). Det var særlig endringer i styringsprinsipper det ble fokusert på.

5.2.3 HVORDAN BEGRUNNES SATSNINGEN PÅ MS

For det første så blir den negative utviklingen av Postverkets konkurransesituasjon stadig vekkt understreket. Inntekter som kom fra monopolbeskyttet tjenester ble mindre, samtidig som konkurransen på pakketjenester ble hardere (årsberetning, 1982:3) I årsberetningene fra 1981

Stortingsmelding nr.31, 1986-87 betydde mye for hvilke reformtiltak som ble igangsatt i perioden 1984 til 1992. Men dette kommer jeg tilbake til.

til 1985 blir det understreket at konkurransen stadig blir forsterket på de fleste av Postverkets områder. Men det var ikke mindre trafikk og lavere driftsinntekter som bekymret dem. Tvert i mot så hadde Postverket frem til 1985 en meget gunstig trafikkutvikling (årsberetning 1985). Dårlig økonomi kan derfor ikke brukes som forklaringsfaktor for hvorfor mål og strategiarbeide startet.

En konkurransevidning

Det som bekymret ledelsen i Postdirektoratet var den økende konkurransen, fra private bedrifter, som de fikk på pakke, lettgoods og pengeformidling. "Et viktig trekk ved utviklingen er at Postverket i dag er mer konkurranseutsatt" (St.meld. nr.31:3, (1986-87)⁷¹. Arbeidet med stortingsmelding nr.31 "om postverkets rammebetingelser" ble satt i gang som et resultat av at det fra 1974 til 1984 "skjedde betydelige endringer i de markeder hvor Postverket tilbyr sine tjenester. Ledelsen i postverket hadde i lengere tid gjort Samferdselsdepartementet oppmerksomme på denne utviklingen og de mente at det var behov for mer forretningsmessig drift for å møte denne utviklingen (intervju). Det blir påpekt at postverkets rammebetingelser **må** endres for å møte denne konkurransemessige utviklingen (Årsberetning 1983:3). Her ble det fra midten av 1970-tallet etablert flere større firmaer som konkurrerte med Postverket på betingelser som Postverket, pga. sin styringsform og eierstruktur, ikke klarte å gi⁷².

Denne konkurransevidningen ble sett på som en uheldig utvikling som var vanskelig å møte, med datidens form for organisering og eierstruktur (årsmelding 1981, 1982, 1983).

En friere stilling overfor statlige myndigheter og eiere har derfor vært og er et gammelt krav

⁷¹ I 1973 bidro de konkurranseutsatte virksomheter med 63 % av Postverkets totale inntekter. I 1985 var denne andelen øket til 75 %. I dag er denne andelen på 17 %.

⁷² Postverket står over et generelt pålegg om å opptre med ens priser over hele lande (enhetsporto). Slik takstsystemet i dag er bygget opp, fører dette til at Postverket for enkelte tjenester er overlatt den delen av markedet som gjelder forsendelser over lange avstander og/eller i trafikksvake områder, hvor kostnadene er relativ høye. På kortere og trafikksterke relasjoner kan konkurrenter som ikke er bundet av krav om enhetstakster, gi tilbud med takster som ligger under postverkets.

fra postverkets side⁷³. For at Postverket skal kunne oppfylle et krav om dekke sine kostnader med inntekter fra virksomheten mente de at det var behov for å gjennomgå og revurdere de eksisterende rammebetingelsene. Dette blir altså gjort i St.meld. nr.31, 1986–87. Signalene om hva denne meldingen vil inneholde får ledelsen allerede i 1984–85 (intervju). Her slutter samferdselsdepartementet seg til kravet om friere stilling; "Behovet for mer forretningsmessig drift tilsier at Postverket gis en mer friere stilling (St.meld. nr.31:3).

Staten – økt opptatthet omkring bedriftsøkonomiske styringsprinsipper

I denne meldingen setter myndighetene frem flere krav som må oppfylles før Postverket kan få en friere stilling. De må løse sine oppgaver ved en effektiv bruk av ressurser. Samferdselsdepartementet mener at "det bør utformes styringssystemer som bedre kan tilpasses et **mål- og resultatorientert styringssystem** basert på økt delegering av beslutningsmyndighet" (NOU 1984:23). De politiske myndigheten mener at dette setter nye krav til Postverkets budsjett og regnskapssystemer. Her mener de at det bør utformes systemer som gir mulighet til opplysninger om tjenestens dekningsgrad, subsidiering, produktivitet og samlet økonomisk resultat. "Muligheten for delegering av taksmyndighet på monopolområde er helt avhengig av at det foreligger et godt nok system for dette"(NOU 1984:5). Vi har her å gjøre med et statlig direktiv der "gulroten" er en friere tilknytningsform overfor sine eiere. For at Postverket skal få en friere stilling blir det altså stilt krav, fra statlige myndigheter, om mål- og resultatstyring, økt delegering, effektivisering og rasjonalisering. "Det blir opp til PV å ta i mot denne utfordringen" (intervju). En generell opptatthet omkring statlig forretningsdrift og nye bedriftsøkonomiske styringsprinsippers inntog er altså en annen og sentral forklaringsvariabel.

⁷³ Dette kravet dukket første gang opp 1800-tallet. I Tvedtkomiteen av 1955 ble dette spørsmålet, for første gang, gjenstand for en offentlig utredning.

5.2.4 REFORMATØRENE SINE TANKER OMKRING MÅL- OG STRATEGI-STYRING⁷⁴

I 1986 startet postdirektoratet i samarbeid med konsulentfirmaet IKO Management (siden UPK og nå en del av Gemini) et arbeid med ny hovedstruktur til postverket. Hovedstrukturen skulle bygge på "et moderne styringssystem" (årsmelding, 1987). Dette styringssystemet består av:

- Mål og strategidokumenter .
- ØS-prosjekt. Økonomisk oppfølging ned på resultatenhetsplan. Budsjettprosedyrer med angivelse av resultatmål.
- System for oppfølging av prosjektets fremdrift og ressursforbruk.
- Ny organisasjonsstruktur (CAPI-prosessen).

Som tidligere nevnt var det organiseringsprosjektet (1981–83) som startet reformene på 80-tallet. Og som en følge av dette ble Økonomistyringsprosjektet (ØS) igangsatt i 1983. Men en så tidlig at en trengte endringer på alle områder i organisasjonen hvis en skulle kunne gjennomføre et nytt økonomistyringskonsept (intervju). Postverkets "nye" bedriftspolitik ble fastsatt av generaldirektør Flage Pettersen 15.10.1985 og skulle være et overordnet policy dokument for PV . Avdelingsdirektørene, postgirosjefen, postsparebanksjefen og distriktssjefene utarbeidet så, i løpet av 1986, sine egen MS-dokument.

Postdirektoratet gikk så videre i prosessen ved at postsjefene ved alle A-kontorer i løpet av høsten 1986 skulle starte arbeidet med å utarbeide sine egne MS-dokument for postkontoret med avdelinger og tilhørende postområde⁷⁵.

Distriktssjefen for 8 postdistrikt⁷⁶ skulle ha et overoppsyn med denne prosessen og sørge for at arbeide kom i gang. Ledelsen i postverket forutsatte at det lokale MS-dokumentet skulle

⁷⁴ Med "reformatørene" menes det her Postverkets sentrale ledelse og eksterne konsulenter.

⁷⁵ Se organisasjonskart for Postverket 1986, vedlegg nr 3.

⁷⁶ 8-Postdistrikt ble nedlagt, fra 1.1.89, som følge av CAPI-prosessen.

bygge på og samstemmes med det sentrale og overordnede MS-dok. Dette skulle skje ved at distriktssjefene var med i den sentrale ledelsen og dermed inne i prosessen med det sentrale MS-dokumentet. Disse skulle så ta med seg denne erfaringen ut i distriktene. Men en skulle tilstrebe en viss lokal profil mhp. de mål og strategier som ble utformet lokalt (notat LTP-sekretariatet, 1986).

Det ble gjort et forsøk på å lage en handlingsplan for det sentrale MS-dokumentet. På en leder-samling ble det laget en "Virkeliggjøring av MS-dokumentet". Her deltok avdelingsledere ved Tromsø postkontor. Avdelingslederne fikk, pga. vanskelighetene med å finne ansvarlige innenfor rammene av MS-dokumentet, ansvaret med å virkeliggjøre MS-dokumentet. De skulle utarbeide egen mål- og strategier som bidrog til en oppfølging av mål- og strategier i MS-dokumentet. Denne prosessen gikk i forkant av den sentrale MS-prosessen. Dokumentet må sees på som et forarbeid og en læringsprosess til den lokale MS-prosessen.

MS prosjektet var altså en videreføring av den nytenkningen som organisasjonen startet på i forbindelse med ØS og bedriftspolitik dokumentet fra 1985 (intervju). MS var en av flere strategier for å få en målrettet ledelse av postverket. MS skulle være "det på toppen" som skulle dra sammen helle OU-prosessen altså det som ØS, ledelsesfilosofi og ny organisasjonsstruktur skulle bygge på⁷⁷.

5.2.5 FRA FORVALTNINGSLEDELSE TIL STRATEGISK LEDELSE

Postverket skulle gå bort fra den tradisjonelle forvaltningsledelse og over til det bedriftspolitikken kaller strategisk ledelse. Med forvaltningsledelse mente de en leder som administrerer sin organisasjon så effektiv som mulig innen gitte rammer og forutsetninger. Der kunnskap som leder er noe en får gjennom miljø, etatskurs, vaner og erfaringer. Ledelsen i postdirektoratet gikk ut med kritikk av det gamle styringssystemet og de normer og verdier som dette representerer. Det ble sagt at en slik leder var mer opptatt av å **gjøre tingene riktig enn å gjøre de riktige tingene**.

⁷⁷ Intervju med INDEVO's konsulent S.J.Jacobsen i POST-Postverkets bedriftsblad, nr.1:4-5, 1986).

Strategisk ledelse definerte de som forandringsledelse eller dynamisk ledelse. Her skulle ledelsen sørge for å ha tjenester som ble etterspurte og bevisst satse på å lære kundenes ønsker og behov å kjenne. Strategisk ledelse skulle innebære delegering av myndighet og målstyring. Mål- og strategidokumentet skulle derfor i stor utstrekning erstatte instruksjoner og administrative regler altså var retningsgivende for den daglige driften av postkontoret (notat, LTP). Alt dette ble fra Postdirektoratet og konsulentenes side sett på som strategisk ledelse. Mål- og strategi reformen skulle innføres men på hvilken måte skulle en organisere en MS-prosess på ? Dette spørsmålet var gjenstand for en diskusjon i LTP-sekretariatet. La oss se nærmere på den løsningen som de kom frem til

5.2.6 HVORDAN ORGANISERE MÅL- OG STRATEGIPROSESSEN ?

På sentralt hold ble det i 1986 diskutert og drøftet hvordan MS-prosjektet skulle organiseres (intervju). Postdirektoratet har lange tradisjoner og erfaring med sentralstyrte reformprogrammer (jfr.kap.3). Implementering av nye administrative reformelementer har alltid vært sterkt sentralt styrt. Postdirektoratet (PD) utformet konseptene, rundskriv, regler og rutiner. Nøkkelpersonell "ute" i organisasjonen ble hentet inn til sentraladministrasjonen for å bli skolert og informert om nye arbeidsoppgaver, regler og rutiner. Det lokale nivå hadde få eller ingen mulighet til å påvirke disse prosessene, alt var på forhånd bestemt og styrt av PD. I forbindelse med MS-prosessen ble det diskutert om det ikke var på tide å endre på disse rutineene. Det ble argumentert for en mer aktiv lokal deltakelse i utformingen av MS-dokumentet. Et viktig argument var at MS skulle være et lokalt styringsverktøy som skulle tilpasses lokale forhold. I tillegg var desentralisering et viktig, overordnet og sentralt element ved MS og i parallelle reformer som var igangsatt og som skulle i gang settes.

PD hadde i realiteten ikke noe annet valg mhp. organisering av MS-prosjektet. En desentralisert gjennomføringsform, med en lokal utformingsprosess, organisert som prosjekt både sentralt og lokalt, ble derfor valgt. Ved PD skulle langtidsplanleggingsgruppen (LTP) stå som ansvarlig for MS-prosjektet. De skulle være en støtte funksjon for den lokale prosessen. Lokalt skulle MS organiseres som prosjekt der postsjefen skulle være prosjektansvarlig. Men deler av MS-dokumentet skulle postsjefen utforme alene (dette vil jeg komme tilbake til under utformingsfasen). Postdirektoratet valgte altså en "Prosjekt-form" på MS-arbeide.

Fenomenet prosjektorganisering

Enhver virksomhet eller offentlig organisasjon med respekt for seg selv har allerede (eller i det minste) diskutert prosjekt-arbeidsformen i en eller annen form. Prosjektorganiseringen sin viktigste funksjon er å håndtere og løse oppgaver og problemer som vertsorganisasjonen ikke mestrer. Prosjekter opererer som oftest under turbulente omgivelser, usikkerhet, tvetydige forventninger og betingelser (Christensen og Kreiner 1991). Postverket utgjør i denne forbindelsen ingen unntak, noe som reformelementer som ØS-prosjektet og CAPI-prosjektet er et eksempel på. Å oppnå gode resultater under slike betingelser kan vise seg å være en vanskelig "kunst art", en når betingelsene er optimale. Handlings betingelser som reformhistori, institusjonell "tyngde", hovedoppgaver, struktur, eksisterende prinsipper omstyring og ressursituasjon vil i vårt tilfelle være mulige betingelser som kan påvirke (både positivt og negativt) hvor vellykket MS-prosjektet blir. Det er særlig under usikkerhet, turbulens, osv. at prosjektorganisering har blitt benyttet. Institusjonaliserte forestillinger eksisterer i samfunnet, de gir f.eks retning for hvordan man effektivt strukturerer en organisasjon (Røvik 1992a). Slike forestillinger ("bilder" om hvordan et prosjekt skal organiseres/se ut) eksisterer også om prosjektstyring. Det er et "bilde" av prosjekter som et klart målfastlagt, planlagt og styrt forløp, utført av en organisatorisk klart adskilt enhet. Prosjektorganisering blir innenfor en instrumentalistisk teoriretning betraktet som en "instrument" som organisasjoner kan benytte seg av. Men prosjektorganisering kan, som mål- og strategistyring, også bli betraktet som et motefenomen. Dvs. at en benytter seg av prosjektorganiseringsformen fordi institusjonaliserte forestillinger i en organisasjons omgivelser, som sier at prosjektorganisering er et fornuftig, effektiv og riktig måte å strukturere og styre endringsprosesser på.

Et prosjekt har "ideelt sett" 4-fire hovedfaser som må følges for at det hele skal ha form av et prosjekt. En målsetting/initiativfase, en planleggingsfase/utformingsfase og en gjennomførings/iverksettings fase og en evalueringsfase (Christensen og Kreiner 1991). Siden MS-prosessen er organisert som prosjekt vil jeg dele prosess-studie inn i 3-tre hovedfaser. Om det eksisterer en evalueringsfase i MS-prosjektet vil jeg komme tilbake til senere. En bred deltakelse er en viktig faktor ved prosjektorganisering. Siden PV generelt og Tromsø postkontor spesielt ikke har hatt noen tradisjon og erfaring med prosjektorganisering forventer

jeg her problemer med en breidd og allmenn deltakelse. Deres tradisjon går mer i retning av toppstyrte endringsprosesser. En "diskurssiv" organiseringsmåte og en åpen læringsprosess kan bli vanskelig å takle særlig for ledelsen som tidligere har vært vant med å utforme konseptene på egen hånd. Det kan derfor bli et problem for Prosjekt-gruppen ved Tromsø postkontor å på den ene siden fungere legitimt i forhold til institusjonelle forventninger og på den andre siden å fungere effektivt i den konkrete situasjonen.

5.2.7 EN SAMMENFATNING

Jeg har i denne delen trukket frem flere faktorer som til sammen bidro til at det ble tatt en avgjørelse om å innføre Mål- og strategistyring, som et nytt og overordnet styringsprinsipp, ved Tromsø postkontor. Oppmerksomheten mot mer bedriftsøkonomiske styringsprinsipper, blant Postverkets sentrale ledelse, ble mer og mer omfattende. Det er her vært å legge merke til at dette var en bevisstgjøring som kun foregikk hos den sentrale ledelsen. Det var ikke noe prosess mot "fotfolket" i Postverket. Når en avgjørelse om nye styringsprinsipper ble tatt så var ikke dette et resultat av noen lang bevisstgjørings og tilvenningsprosess i helle organisasjonen.

INDEVO hadde ideen til lederteamet som skulle "kjøre" prosessen (intervju). Det er mye som tyder på at det er Deres ideer og strategier som er nedfelt i det sentrale mål- og strategidokumentet og i MS-prosessen generelt (intervju i POST nr.1,1986). Eller som en informant uttrykker det;

"Den gamle generaldirektøren blir av de fleste regnet som "far" til bedriftspolitikkk dokumentet fra 1985. Det vil si – det var ikke han, men konsulentfirmaet INDEVO som var "hjernen" bak det sentrale MS-dokumentet og indirekte den lokale MS-prosessen" (intervju).

En synkende legitimitet, Haga-utvalgets rapport, imitasjon og forbildehenting fra andre lands postverk, stortingsmelding om Postverkets rammebetingelser og et nytt generasjonsskifte i Postdirektoratet er beredte grunnen for en MS-prosess. Hvorfor Postverket valgt Mål- og strategistyring som nytt overordnet styringsprinsipp finnes det ikke noe entydig svar på. Det er flere faktorer som tyder på at MS-konseptet var det styringsprinsippet som var rådende og dominerende i denne perioden. Valg av organisasjonsløsning kan da være et resultat av

forbildehenting og imitasjon i stedet for instrumentelle vurderinger. Dette spørsmålet vil jeg komme nærmere inn på under analysen av denne fasen.

5.3 ANALYSE AV INITIATIVFASEN

Initiativfasen av Mål- og strategistyringsprosjektet ligger helt og holden på den sentrale ledelsen i Postdirektoratet. I samarbeid med ekstern konsulent bar den preg av rasjonell tankegang og sterk styring. Mål- og strategistyring ble eksplisitt nevnt, både hos ekstern konsulent og gjennom signaler fra den politiske ledelsen i samferdselsdepartementet, som den eneste "saliggjørende" løsningen på Postverkets problemer. Konsulentfirmaet som en sentral samarbeidspartner, ga den sentrale ledelsen en beskrivelse av hvilke problemer som kunne løses ved at man innførte Mål- og resultatstyring. Konsulentfirmaet hadde dessuten den sentrale ledelse i "skole" for å bevistgjøre dem omkring et nytt styringsprinsipp.

Fasen er ikke preget av noen spesifikk problembeskrivelse. De momentene som jeg har nemt foran i oppgaven er egentlig problemområder som vi ser stadig går igjen i Postverkets reformhistorie og ikke noe spesifikk unikt for denne reformen (jfr. kap.3).

En rasjonell tankegang og sterk styring bidrar til at prosessen knyttes til toppen av organisasjonen, sentralt representert ved generaldirektøren og lokalt ved postsjefene. Mål- og strategistyring ble eksplisitt nevnt som et av tre virkemidler i en helhetlig reformprosess. Initiativfasen fikk preg av sterk styring der ansvaret for gjennomføringen ble lagt på LTP, ekstern konsulent og lokalt hos postsjefen. Konsulenten hadde bred erfaring med Mål- og strategistyring fra privat sektor og han la stor vekt på å rekruttere sentrale personer som deltakere.

Siden Postsjefen ved Tromsø postkontor var knyttet opp til den sentrale ØS-gruppen og var med på utformingen av det sentrale MS-dokumentet, var det naturlig at han stod for det lokale initiativet i denne prosessen og var den sentrale "entreprenør". Ved Tromsø postkontor var det generelt ingen erfaring med mål- og strategistyring. MS-prosessen i postområde var postsjefen sitt ansvar. Vi har her å gjøre med et direktiv fra sentralt hold til et lokalt nivå. Postsjefen får ansvaret med å ta initiativ til en lokal MS-prosess. "Det å arbeide med fremtidsvisjoner, sette opp mål og utarbeide strategier for å nå målene må være ledelsens viktigste oppgave" (Notat LTP-sekretariatet).

Det instrumentelle perspektivet belyser altså i langt større grad **hvorfor initiativet er der det er** –en hvorfor det taes initiativ til en MS–reform og hvorfor nettopp MS–konseptet blir valgt.

Selznick–perspektivet

Selznick–varianten av det institusjonelle perspektivet på organisasjoner gir dog grunn til å stille spørsmål ved rasjonaliteten av å prøve å innføre Mål– og strategistyring i Postverket. For det første så er MS–konseptet flittig benyttede virkemidler i privat sektor, hvor også konsulentene hadde mest erfaring fra, behøver nødvendigvis ikke å være like godt egnet som virkemiddel i en så kompleks og sammensatt tjenesteytende forvaltningsbedrift som Postverket. Konsulentene hadde heller ikke noe særlig god kunnskap eller kjennskap til hvordan en slik organisasjon fungerte.

Innledningsvis, under Selznick's institusjonelle tilnærming, så forventet jeg at et initiativ til MS skulle være et resultat av en langsom og naturlig organisasjonell tilvenningsprosess som til slutt ender opp i adopsjon og iverksetting av et MS–konseptet. Dette var viktige betingelser, som måtte være til stede, for å lykkes med slike endringsprosesser.

Ansatte sentralt i organisasjonen hadde jobbet med bedriftsøkonomiske ideer fra midten av 1970–tallet. Og de hadde gjort forsøk, i 1979, med å utarbeide en bedriftspolitikken men uten lykkes i det. MS–reformen kan derfor ikke sies å være et resultat av en lang og naturlig tilpassningsprosess i hele organisasjonen. F.eks så blir disse nye styringsideene kun tatt opp på et sentralt leder plan.

Mitt historiske materiale viser at reformforslag ofte blir gjenstand for 20 til 30 år med utredninger, initiativ og tilpasnings fase før implementering og iverksetting⁷⁸. Det er særlig slike reformer som har møt minst motstand. Mitt datamateriell tyder på at MS–reformen kom veldig overraskende særlig på ansatte og ledere på lokalt nivå. Her var det ikke skjedd noe bevistgjøringsprosess, det var ikke fra dette planet i organisasjonen ideen "vokste frem". Initiativet til MS–reformen kan nok derfor ikke sees på som noen naturlig evolusjonær tilpassningsprosess. Selznick–varianten kan derfor i liten grad være med på å forklare hvorfor denne prosessen ble iverksatt men den kan antyde vise problemer i det videre arbeidet med

⁷⁸ Her kan distriktsadministrasjons reformen av 1952 fungere som et eksempel. Dette var en vellykket reform som hadde vært i gjennom en utrednings og tilpassningsprosess som startet i 1917.

å innføre reformen.

Et myte-perspektiv

Mye tyder på at et myte-perspektiv kan være mer fruktbart å benytte seg av som forståelses-modell for hvorfor det taes initiativ til en slik reform prosess. For det første så er problembeskrivelsen bygget på en relativt vag og omgivelses rettet kriseforståelse der oppfatninger om en synkende legitimitet står sentralt. Når så Postverkets sentrale ledelse får signaler om at en friere stilling er innen rekkevidde, hvis de gjør vise endringer, så er "vegen ikke lang" til en MS-reform. Eller som en informant i Postdirektoratet uttrykker det:

"MS-reformen, det å benytte næringslivsprosesser på oss, ble et naturlig redskap for overlevelse (intervju).

Signalene fra samferdselsdepartementet synes å ha karakter av "tvangs-isomorfi" (Dimaggio og Powell 1983). Men valg av organisasjonsløsning har helt klare trekk av modernitetslogikk, imitasjon og forbildehenting. Det at MS presenteres veldig generelt og uten noen kobling til spesielle postale problemer og forhold kan også fortolkes ut fra et institusjonelt-myte-perspektiv. Imitasjonen skjedde gjennom den sentrale Lederteam-gruppen og konsulenten fra INDEVO altså et begrenset og tett nettverk av aktører. Det ble ikke utformet noe bestemt diagnose eller problembeskrivelse i forkant av MS-prosjektet. MS-konseptet blir ikke gjenstand for noen prinsipiell debatt på sentralt hold og det blir ikke gjort noen forsøk med å hente erfaringer fra andre hold. På et lokalt nivå lå det ikke noen beslutning eller initiativ. Her har vi mer å gjøre med en tvangsmessig isomorfi (Dimaggio og Powell 1983:150-154). Dvs. som et direktiv fra politiske myndigheter og Postdirektoratet.

Postsjefen, ved Tromsø postkontor, var sentralt med i ØS-prosjektet og utarbeidelse av et bedriftsdokument. Som nevnt i kap.4 så var Tromsø postkontors avhengigheten til sentrale myndigheter stor. Postkontoret hadde store utgifter og et lavt inntektsgrunnlag, innenfor et stort og spredd geografisk område. De var avhengige av "goodwill" og bevilgninger fra sentrale myndigheter for å fortsatt kunne holde oppe et godt oppbygd postalt nett. Tromsø postkontor var derfor tidlig ute med å visse endringsvilje og modernitet. Allerede før det

sentrale bedriftspolitik dokumentet forelå, ble det under et utviklingsprogram for ledere (Fremtidsgruppen), utformet en rapport der en tok for seg Tromsø postområde og deres virksomhet sett i forhold til Postverkets bedriftspolitik og visjoner i 1990-årene. Tromsø postkontor ble da også et "pilot-kontor" i arbeide med en overgang til Mål- og strategistyring. Denne endringsiveren og positive holdningen til Mål- og strategistyring kan tolkes institusjonelt. Innenfor et myte perspektiv oppfattes dette som et markedsførings, legitimitetsfremende tiltak og signal over for Postdirektoratet. Postsjefen ved TPK så tidlig at "den nye tid" kunne føre til drastiske endringer i deres rammebetingelser. Han oppfattet det som usikkert om de fikk beholde den samme aktiviteten, servicen og strukturen i fremtiden. Signaler om at de tar reformen på alvor kan i neste omgang føre til økt legitimitet og kanskje demme opp for nedskjæringer og nedleggelse ved TPK. Men det er også en del trekk som tyder på at det var i lojalitet til overordnede at en tok fatt i dette med MS. Tradisjonelt har en bestandig vært lojal overfor ledelsen og det var heller ingen diskusjon, på lokalt nivå, om alternative modeller. Initiativfasens klare preg av både isomorfi og mangel på instrumentelle årsaksfaktorer, både sentralt og lokalt, underbygger en vektlegging av institusjonelle fortolkninger av denne fasen, da spesielt med tanke på å gi svar på hvorfor en velger en administrativ reform med en slik karakter.

Det er fristende å konkludere med at MS-konseptet var "på rett sted til rett tid". Det kunne god ha vært et annet styringsprinsipp men MS var på den tiden på "alles lepper" og det stod egentlig ikke mellom valg av flere alternative organisasjonsløsninger. Med en slik observasjon er det nærliggende å trekke tråden til Berger og Luckmann (1967), Wutnow m.fl. (1984), Scott (1987) og Røvik (1992a). Forfatterne tar utgangspunkt i at virkeligheten oppfates som en eksternt og objektiv realitet, noe man tar for gitt. En slik "taken-for-granted" forestilling gir retning til aktøreres handlingsvalg. Vi kan altså betrakte valg av MS-konseptet som en institusjonalisert handlingsstandard som blir tatt-for-gitt og som i liten grad stilles spørsmål ved.

6.0 MÅL- OG STRATEGIER UTFORMES - EN UTFORMINGSFASE

6.1 INNLEDNING

I denne delen av oppgaven er jeg interessert, på et mer generelt plan, i å få frem hvem som deltok, hvordan prosessen ble styrt og organisert. Jeg vil altså forsøke å kartlegge hvilke strategier og virkemidler som ble brukt da et Mål- og strategidokument skulle utformes ved Tromsø postkontor. I en analyse av denne fasen vil reformhistorien (kap.3) og en organisatorisk "nå-beskrivelse" (kap.4) stå sentralt. Her kan det tenkes at institusjonell tyngde, hovedoppgaver, struktur, eksisterende styringsprinsipper og resurssituasjon kan påvirke en slik utformingsprosess. En slik påvirkning kan enten være en positiv eller en negativ faktor i dette utviklingsarbeidet.

Postverkets bedriftspolitik, som ble fastsatt av generaldirektøren den 15.10.85⁷⁹, var utgangspunktet for utformingen av et lokalt MS-dokument. Avdelingsdirektørene, postgirosjefen, postsparebanksjefen og distriktsdirektørene utarbeidet sine egne Mål- og strategidokumenter vår 1986. Nå gikk de et skritt videre i prosessen ved at postsjefene (ved alle A-kontor i hele lande) i løpet av høsten 1986 skulle utarbeide sine MS-dokument (notat LTP-sekretariatet, 27.8.86). Det er denne prosessen ved Tromsø postkontor (TPK) som jeg i denne fasen vier oppmerksomheten mot.

6.2 MÅL- OG STRATEGIUTFORMING - SVAK LOKAL KOMPETANSE ?

MS-konseptet var en ny erfaring for postkontorene. Den eneste "ballasten", som de hadde med seg, var at flere post og distriktskontorer hadde deltatt på lederutviklingsprogrammet (LUP). Selv om de her jobbet med mer "bedriftsøkonomiske" styringsprinsipper så ga dette ikke noe eksplisitt kunnskap omkring det å utforme og styre etter mål- og strategier. Distriktsjefen, som skulle fungere som støtte for og lede de lokale prosessene, hadde litt erfaring fra egen MS-prosess men stod generelt ikke noe godt rustet mhp. spisskompetanse på dette område. Postsjefen, ved Tromsø postkontor, hadde teoretisk erfaring, fra bla. ØS-gruppen, og viste noe om hva MS var, men hadde ikke noe praktisk erfaring med lokale

⁷⁹ Det sentrale MS-dokumentet. Se vedlegg nr.4.

utviklingsprosesser av slik karakter. Det ble nøye understreket, fra LTP-sekretariatet, at MS-prosessen i postområde var postsjefen, som leder, sitt viktigste ansvar (Notat, LTP). MS-dokumentet, som skulle utformes, ble derfor sett på som postsjefens sitt eget dokument som ansatte skulle forholde seg til (intervju).

Dette var utgangspunktet da det i februar 1986 ble holdt et møte i Alta der alle postsjefene i regionen, regionssjefen, representanter for de ansatte og to representanter fra postdirektoratet, var tilstede. Fra Tromsø postkontor møtte postsjefen og representant fra personalet. På dette tidspunktet hadde distriktssjefen laget sitt eget MS-dokument og hadde dermed vært igjennom sin prosess. På møtet ble det sentrale MS-dokumentet og distriktdokumentet gjennomgått. Representantene fra Postdirektoratet gikk igjennom begreper, ideer og metode i mål og strategiarbeide⁸⁰. De hadde en gjennomgang og diskusjon omkring mål og målformulering. Prosessen skulle altså styres av Distriktdirektøren med utgangspunkt i deres og Generaldirektørens MS-dokument. På denne tiden var det satt i gang en organisasjonsutviklingsprosess som skulle ende opp med forslag til ny administrativ organisering av distriktene og det var kommet signaler om nedlegging av distriktene, som administrativ ledd, var på dette tidspunktet klart. Dette var noe distriktdirektøren og hans stab og var sterkt imot. Det foregikk allerede da en maktkamp mellom postkontorene og distriktet (intervju). Det var derfor ikke alle postsjefer som ville ha så mye med det regionale dokumentet å gjøre, bl.a fordi de så og var forespeilet en utvikling der distriktsleddet ble rasjonalisert bort og deres myndighet og ansvarsområde skulle tillegges større postkontor som f.eks. Tromsø postkontor (intervju). Postkontoret hadde heller ikke noe samarbeid med distriktssjefen, i forbindelse med utformingen av dokumentet (intervju).

Tilbake i Tromsø ble ansvar for prosessen lagt til et kontaktutvalg og organisert gjennom en prosjektgruppe. Dette utvalget bestod av postsjefen ved Tromsø postkontor, postmestre, ved underpostkontorene, avdelingsledere og tillitsvalgte. Postsjefen brukte kontaktutvalget under arbeidet med utarbeidelse av MS-dokumentet. På hver av avdelingene var det en kontaktgruppe som løpende skulle komme med innspill, diskutere og vurdere innholdsmessige forslag som kom fra postsjefen. Det var en del diskusjon omkring det rent tekniske,

⁸⁰ Her ble en "oppskriften" fra LTP-sekretariatet brukt

hvordan et slikt MS-dokument skulle utformes og hvor langt en skulle gå mhp. medvirkning (intervju). MS-konseptet var vanskelig å forstå og akseptere.

Utsagn som; "Vi satt jo der med bakoversveis alle sammen", synes å være representativt og sier en del om hvor fremmed og fjernt et slikt MS-konsept var for ansatte ved postkontoret.

"Vi må huske på at det ikke har vært noen tradisjon i Postverket med å utføre slike prosesser på et lokalt nivå. Alt ble gjort sentralt før. Vi viste jo ingen ting og ikke hadde vi kunnskap om slike prosesser heller" (intervju).

6.3 SENTRALE FØRINGER MED UTFORMINGEN AV ET MS-DOKUMENT

Som en erkjennelse av at det nesten ikke fantes noe kunnskap, ute i organisasjonen, omkring det å sette seg mål og strategier sende LTP-sekretariatet ut et notat til alle postsjefene som skulle gjennomføre denne prosessen. I denne "oppskriften" var et prosessforløp beskrevet samt hvilket innhold et MS-dokument skulle ha. LTP-gruppen og distriktssjefen skulle, hvis de ble bedt om det, fungere som støtte for postsjefen. Det blir i notat påpekt at denne fremgangsmåten er en metode som har vært prøvd og som har vist seg å virke i forbindelse med endringsprosesser i andre organisasjoner (notat, LTP). I notatet anbefaler de i en arbeidsprosess i følgende trinn:

1. Kartlegging av dagens situasjon
2. Virksomhetside.
3. Fremtidsvisjon.
4. Sterke og svake sider.
5. Strategiske områder.
6. Ledelsesfilosofi.
7. Mål og strategier.
8. Skrive MS-dokumentet.
9. Gjennomføring.
10. Oppfølging.

Punktene 2,3,4,5,6 og 7 skulle være en prosess med medarbeidere og tillitsvalgte. Prosessen

2-7 skulle om nødvendig, helt eller delvis, gjennomføres flere ganger. LTP-sekretariatet kommer også med en "oppskrift" på hvordan en skal kunne gjennomføre og følge opp planene i MS-dokumentet. Denne delen vil jeg komme tilbake til i kapittel 7.

Postsjefen var veldig opptatt av det prosedyremessige fra LTP. Ville at prosessen skulle følge visse retningslinjer og at dokumentet skulle ha et bestemt innhold (jfr. LTP-oppskriften). Etter at postkontoret sitt dokument var ferdig skulle alle avdelingene ved TPK utforme sine egne MS-dokument som skulle bygge på postkontoret sitt, men tilpasses den enkelte avdeling. Under disse prosessene skulle det tas hensyn til generaldirektøren og distriktsjefens overordnede MS-dokument. Hvis det ikke lot seg gjøre å leve med distriktssjefen og TPKs sitt Mål- og strategidokument måtte dette taes opp og diskuteres. En slik prosess ble ikke gjennomført ved noen avdelinger.

Vi har her gått igjennom hvordan postdirektoratet mente MS-prosessen skulle gjennomføres. Hvordan ble så utformingsprosessen gjennomført ved Tromsø postkontor ?.

6.4 EN MISLYKKET PROSJEKTORGANISASJON ?

Postsjefen ved Tromsø postkontor fulgte "oppskriften", fra LTP, i sitt arbeid med å utarbeide MS-dokumentet. I denne sammenhengen fungerte en representant fra LTP som konsulent og veileder for postsjefen. LTP hadde en "koke oppskrift", som var utarbeidet i samarbeid med eksternt konsulent, på hvordan prosessen skulle kjøres og hva et MS-dokument skulle inneholde. Man ble bedt om å lage et MS-dokument etter visse retningslinjer og som skulle ha visse hovedindigrienser. Det var altså klare føringer på hva en skulle legge vekt på. Et generelt trekk ved prosessen er at svært få ved Tromsø postkontor hadde noen erfaring med å arbeide i prosjekt eller "det å tenke" mål- og strategier. Hele konseptet representerte noe nytt for dem og prosessen kom dessuten veldig overraskende på de ansatte (intervju). I MS-prosessen stod den bedriftsøkonomiske tankegang og terminologi helt sentralt. Dette var noe helt nytt og de hadde ikke noen tradisjon mhp. det å sette mål og strategier. Svært få forstod begreper som målstyring, markedsorientering osv (intervju).

I en innledende fase av denne prosessen ble det diskutert hvilke form for medvirkning en skulle legge seg på. Hoveddiskusjonen gikk på om det skulle være en prosess der en skulle

gå ut til alle eller om en skulle bygge det fra postsjefen og nedover. Det som kjennetegner prosessen, ved TPK, er at forholdsvis få **aktører** deltok i selve utformingsprosessen og selv om deltakermønstret var klarlagt ble prosessen preget av tilfeldigheter mhp. deltakelse (intervju). I oppskriftsformularet som LTP-sekretariatet sende ut til postkontoret ble det lagt stor vekt på at personalorganisasjonene skulle tas med i prosessen. Dette ble også i stor grad gjort. Utformingsprosessen ble preget av en to-vegs kommunikasjon mellom representanter for personalorganisasjonene og postsjefen.

Postsjefen bruker mye tid og ressurser på å fremstille MS som en viktig og ikke minst nødvendig reform og omstillingsprosess for TPK og resten av "post-norge". Men svær få, uten om personalorganisasjonene, ble koblet til utformingsprosessen og det operative nivået er ikke direkte representert i prosessen. Postsjefen makter ikke å etablere vinnende koalisjoner mellom han og det operative nivået. Fremdriften og prosessen henger mye på han selv der konflikter med personalorganisasjonene begrenser hele prosessen. Postsjefen mangler forankring og støtte nedover i organisasjonen noe som i neste omgang skaper legitimitetsproblemer i forhold til det operative nivået. Andre avdelinger og ansatte får dermed ikke noe forhold til prosessen og til dette som skal bli et overordnet mål- og styringsdokument for hele TPK. Dokumentet blir oppfattet som postsjefens anliggende, det blir hans dokument og ikke organisasjonens.

"Avdelinger og resten av kontrollgruppen var ikke i samme grad involvert i prosessen og de klarte ikke å bringe prosessen ut i organisasjonen noe som førte til en tautrekking mellom postsjef og personalorganisasjonene. Jeg har inntrykk av at det var viktig å få utarbeidet et dokument og bli ferdig med det. Det var et nødvendig onde. Premissene var jo allerede lagt i og med at kravet kom ovenfra og ned og ikke omvendt, dermed forsvant engasjementet" (intervju).

Vi kan **ikke** si at de lyktes med en prosjektorganiseringsform, slik prosjektorganisering, som form, ble presentert i 5.2.6 side.... Med Postverkets bakgrunn i klassisk byråkratisk planleggings tradisjon, er ikke dette noe uventet funn.

Generelt sett så var det lave forventninger til MS-prosessen. Ansatte oppfattet det som "**nok et direktiv**" fra den sentrale ledelsen. Det operative nivået følte at denne prosessen lå langt unna deres praktiske hverdag og var mer opptatt av daglige arbeidsoppgaver (intervju). I tillegg ble "bedrifts-språket" oppfattet som fremmed og lite tilpasset en lokal kontekst. Dette

skapte reaksjoner som; "her er det noen andre, uten skikkelig kjennskap til oss, som har satt målene" og "premissene er jo lagt". Det ble dermed ingen åpen prosess noe som skapte mye frustrasjon (intervju).

6.5 PROBLEMER MED MÅLFORMULERINGER OG PARALLELLE REFORMER

Målformuleringen skapte en del problemer. En allmen oppfatning er at de ikke klarte å konkretisere målene noe som førte til at dokumentet ble lite praktisk og vel teoretisk.

"Man så at MS fokuserte på målområder som lønnsomhet og storkunder. Vi var klar over vår situasjon med grisgrendte områder og en dyr drift – det ble den store konflikten for oss" (intervju).

Ansatte var veldig usikker i forhold til de nye styringsprinsippene og det var stor uenighet omkring innholdsmessige sider ved dokumentet. Det var særlig diskusjon omkring upassende mål- og strategier. Enkelte oppfattet MS-konseptets mål- og strategier som en trussel mot en høy postal standard og en fare for nedprioritering av "små-kunder". Det var særlig blant personalorganisasjonene og på lavere ledernivå at de var negativ og avventende til det nye styringsverktøyet. Dette førte til meningsytringer som f.eks;

"Det er en trygghet i det at alle lover og regler er lik for alle. At vi fortsatt skal være et Postverk for hele lande. MS betyr her en "180 graders sving" i forhold til tidligere praksis"(intervju).

"Vi postfolk har bygd opp et postverk som vi er stolt av. Vi skal kjempe og kan ikke stå å se på at dette blir bygd ned" (intervju).

Men også andre reformprosesser gikk parallelt med MS-prosessen. Det var en stor reorganiserings prosess (CAPI-prosessen) og en økonomistyringsreform (ØS). Begge disse reformene var ressurs og tidkrevende. Med en MS, ØS og CAPI-prosesser parallelt konkurrerte disse om oppmerksomhet. Det ble komplisert med så mange nye elementer på en gang. Mye taler for at MS-reformen ble prioritert lavest av disse prosessene. Dette kan vel også til en vis grad forklare de problemene de hadde mhp. opplutning og interesse.

6.6 OPPSUMMERING

Utformingen av et mål og strategidokument ble påbegynt, av postsjefen, februar 1986. Postsjefen fulgte i stor utstrekning "oppskriften" fra LTP – sekretariatet. De klarte dermed ikke å skape en egen lokal profil på MS-dokumentet. Etter seks gjennomganger! med personalorganisasjonene ble det endelige innholdet fastlagt. Dokumentet som forelå oktober 1986 var på fire sider og innhold **ledelsesfilosofi, virksomhetside og mål og strategier**. Målene og strategiene i dokumentet, som var koblet til forskjellige forretningsområder/satsningsområder, skulle fra og med 1.1.1987 være retningsgivende for driften. Dokumentet skulle være et overordnet styringsverktøy for Tromsø postkontor. For en mer inngående presentasjon av det ferdige dokumentet, se vedlagt dokument⁸¹.

Tromsø postkontors MS-dokument er et omfattende produkt med mange satsingsområder, mål og strategier. Et generelt inntrykk som jeg sitter igjen med er at MS-dokumentet blir en omfattende oppramsing av langsiktige og kortsiktige satsingsområder, mål og strategier. Det er et komplisert, detaljert ("mekanisk") og teoretisk MS-dokument. Men dokumentet sier ingen ting om hvordan det skal prioriteres, mhp. ressursbruk og oppmerksomhet, mellom de forskjellige satsningsområdene. Ressurskonsekvenser er ikke avklarte og det gjøres ikke noe for å avklare koplinger mellom satsingsområdene. Gjennom et standardisert oppfølgings-skjema, fra LTP, blir det gjort forsøk på å lage rapporterings og oppfølgingsrutiner samt knytte ansvarlige, mhp. gjennomføring, til de forskjellige satsingsområdene. Dette vil bli fulgt opp i neste kapittel.

Utformingsprosessen ved Tromsø postkontor ble ikke noe vellykket prosess. Prosjektorganiserings formen fungerte ikke og utvelgelsen av deltakere, og selve deltakelsen,, ble tilfeldig og ad-hoc preget. De fulgte strategien, slik den ble beskrevet fra LTP, i grove trekk men siden kunnskapen omkring konseptet og prosessen var meget begrenset ble dette en for "teknisk" og turbulent prosess. Postdirektoratet sin rolle er egentlig den viktigste. De la føringer, med sitt notat, på prosessen og på selve innholdet i MS-dokumentet. Men LTP og konsulent gjorde ikke noe forsøk på å styre denne prosessen for å komme problemene i forkjøpet. LTP sin "oppskrift" representerte et alt for sterkt incentiv der det ikke var vilje til

⁸¹ Se vedlegg nr.5.

å justere "oppskriften" til tross for den sterke motstanden som de møte, fra de ansattes representanter og mellomledere som, i denne forbindelsen, må kunne karakteriseres som "fagfolk" på sitt område.

MS-prosessen ved Tromsø postkontor ga altså TPK et mål- og strategidokument. Tromsø postkontor var det første kontoret i 8-postregion (Troms og Finnmark) som fikk ferdig et MS-dokument. Distriktssjefen hadde store vanskeligheter med å få i gang en MS-prosesser ved andre hovedpostkontor i regionen. Siden Tromsø postkontor var først ute med sitt eget MS-dokument ble dette dokumentet en standard for andre postkontors MS-prosesser. Hvordan "disse" andre dokumentene ble, ja det kan vi jo bare tenke oss.

"Det er ikke å legge skjul på at mange av disse MS-dokumentene, som har blitt utformet i tidsperioden 1987 til 1992, er blitt veldig like både i forhold til hverandre og i forhold til det sentrale MS-dokumentet" (intervju).

6.7 EN ANALYSE AV MS-PROSESSEN VED TPK

6.7.1 INNLEDNING

Materialet mitt viser en nokså klar sammenheng mellom institusjonstilhørighet og vilke verdier, interesser og oppfatninger de ulike aktørene gir prioritet. Siden utformingsprosessen ble en forholdsvis lukket prosess som foregikk mellom en krets av få aktører er det grunn til å tro at prioriteringer, målformuleringen etc. ville bli annerledes dersom flere deltakere hadde blit bringet inn i en åpen prosess.

Ut fra et instrumentelt perspektiv ble det forventet at en utformingsfase ville være strammest styrt i organisasjoner som hadde tradisjon med en sterk hierarkisk og toppstyrt organisasjonsstruktur. Reformhistorien og beskrivelsen av TPK's "nå-situasjon" viser at det er gode forutsetninger til stede for en slik prosess. Den reformhistoriske gjennomgangen og beskrivelsen av TPK's nå-situasjon viste oss at det lå et potensialle for motsetninger mellom management-orienterte normer og verdier som MS står for og institusjonelle normer og verdier ved TPK. Men det var også instrumentelle og institusjonelt samsvarende normer og verdier som taler for en mer vellykket MS-prosesser. Med bakgrunn i teoretiske forventninger,

reformhistorien og deres nå-situasjon forventet jeg altså blandet reaksjoner til en MS-prosess ved TPK. Noen forhold taler for mindre autonomi i forhold til Mål- og strategistyring. Det er særlig legitimitets problemer, ressursforbruk, ressursavhengighet og en generell tro på planleggingsverktøy, predikasjon og tall som taler for mindre autonomi i forhold til prosessen. Men jeg hadde også forventet at visse institusjonelle særtrekk skulle påvirke prosessen i negativt retning. Hvordan kan en så tolke og forklare det forløpet som MS-prosessen fikk.

6.7.2 ET INSTRUMENTELT PERSPEKTIV

"Oppskriften" fra LTP-sekretariatet er en "klassisk" fremgangsmåte mhp. utformingen av et MS-dokument. LTP-notatet sier direkte at dette er en fremgangsmåte som har vært prøvd tidligere (men sier ikke noe om på hvem dette er prøvd) og som har vist å virke i praksis. Dette kan tolkes i lys av perspektivet da det er en viktig forutsetning i et instrumentelt perspektiv av modellene er utprøvd og "vitenskapelig" bevist. "Oppskriften" fra LTP blir fulgt til punkt og prikke, noe som taler for et instrumentelt forklaringspotensiale i av denne fasen. Men dette kan også tolkes litt mer nyansert noe jeg vil ta opp når dette materialet analyseres i lys av et myte-perspektiv (pkt. 6.6.4).

Mitt materiale viser at der en forholdsvis stramt styrt prosess med en forholdsvis liten bredde i prosjektgruppen. Det ble sett på som viktig å få personalet, av alle kategorier, med i prosessen og de fokuserte mye på dette med medbestemmelse. Men TPK klarte ikke, i samsvar med prosjektorganiseringens idealer, å skape bredde i prosjektgruppen. MS-prosessen bar preg av tilfeldigheter mhp. deltakelse. Det ble ikke gjort nok for å få ledernivå med og bevisstgjort mhp. prosessen. Selv om utkast til dokument går litt frem og tilbake mellom postsjefen og personalorganisasjonene, blir dokumentet både i form og innhold slik LTP ville at det skulle være.

Prosessens instrumentelle karakter, pragmatiske tilpasning/holdning og stram styring bidro til at de "halte i land" prosessen, noe som ga TPK et MS-dokument. Vi kan si at TPK's MS-dokument dermed ble preget av ytre myndighetsspesifikke krav og en fastlagt moderniseringskontekst. LTP "oppskriften" blir brukt veldig "instrumentelt" noe som taler for et rasjonelt aspekt ved utformingsfasen. Postsjefen, som øverste leder ved kontoret og for prosjektet, ser på det som sin viktigste oppgave å få et dokument på plass. Vi kan si at han her foretar en pragmatisk tilpasning til MS-prosessen.

De innholdsmessige føringene fra Postdirektoratet og LTP-sekretariatet, i form av retningslinjer, var store. Ut fra Tromsø postkontors struktur forventet jeg innledningsvis at potensialet for en stramt styrt prosess var til stede. Postsjefen klarte også å få prosessen relativt greit i havn. De innholdsmessige føringene fra Postdirektoratet og LTP var relativt sterke. Konsulent fra LTP-sekretariatet spiller en viktig rolle under prosessen. . Postsjefen bruker mye tid på å holde seg til "oppskriften" fra LTP. Prosessen fikk dermed et "mekanisk" preg over seg, noe som taler for et instrumentelt forklaringspotensiale. Men dette førte til at Tromsø postkontors særpreg i mindre grad ble koplet til prosessen og en dermed en svakere innholdsmessig påvirkning av det ferdige produkt. Selvstendig tenking i forhold til konseptet forekom i relativt lite grad. Man bruker mye tid på å holde seg til "oppskriften" og begrepsapparatet fra LTP. Det ser ut som utformingsprosessen ble en saksbehandlingsprosess og et dokument for dokumentet sin del.

Som vi husker fra initiativ-fasen var det sentrale ledere som postsjefen som var aktivi i denne fasen og som i lys av sin rolle som leder ser på det som sin plikt å gjennomføre prosessen. Prosessen har klare instrumentelle trekk. Det er særlig en stram styring fra postsjefens side og en "mekanisk" prosess som gir det instrumentelle perspektivet en viss forklaringspotensiale. Men mange sider ved MS-prosessen kan også finne forklarings-potensialer innenfor et Selznick-perspektiv og myte-perspektiv.

6.7.3 ET SELZNICK - PERSPEKTIV

Sentralt i dette perspektivet er at atferd i større grad reflekterer uformelle normer. Noen av funnene i denne fasen kan sannsynligvis best forklares i lys av **Selznick-varianten** av det institusjonelle perspektivet. Innledningsvis hadde jeg forventet at det ville oppstå problemer og konflikter da arbeide med å utforme og operasjonalisere generelle, overordnede og på forhånd bestemte målsetninger som "profesjonell markedsretting" og "større effektivitet". En viktig oppserving i kap.3, og som også er i tråd med Selznicks institusjonelle tilnærming, viser at reformer som hadde fått organisatorisk oppmerksomhet i lengere tid ble forholdsvis greit innført. Innledningsvis forventet jeg derfor at en reform måtte tilvendes og editeres av organisasjonen, over tid, for å kunne bli positivt mottatt. En vellykket administrativ reform ville da være "et tegn" på en naturlig tilpasning til og at den i stor grad også "matcher"/samsvarer med organisasjonens normgrunnlag. Hvis det ikke er samsvar i normgrunn-

laget mellom organisasjonen og reformen, ville det være "naturlig" å forvente seg treghet og motstand under MS-prosessen. Postsjefen møte også motstand i dette arbeide. I mitt materiale er det mye som tyder for at MS-konseptets tankegang og ledelsesfilosofi ble en stor barriere for store deler av organisasjonen. Organisasjonen var tydeligvis ikke klar for et slikt konsept. De hadde heller ikke noe tradisjon mhp. utforming , gjennom en prosjektorganisasjon, av Mål- og strategier. De forsøker ikke å tilpasse konseptet til en postal hverdag. Problemer med MS-konseptets form og språk blir det ikke "tatt høyde for" i denne utformingsfasen.

Jeg mener at dette perspektivet her gir oss et nyttig bidrag mhp. å forklare hvorfor utformingsfasen fikk en slik karakter.

Deres tradisjonelle identitet, normer og verdier satte derfor deler av organisasjonen på "bakbeina" og førte til stor uenighet om strategier og satsingsområder.

Med bakgrunn i reformhistorien og deres nå-situasjon er det særlig 2-sider ved deres virksomhet (normer og verdier) som kunne skape konflikter i forhold til MS-konseptet. For det første ble postverkets ansvar for en altomfattende og sikker postombringing, et retts- og likhetsideal fundamentert på et omfattende lovverk, sett på som en sentral oppgave som det var viktig å holde ved. Dette er oppfatninger som en spesielt finner hos representantene fra personalorganisasjonene. Innenfor et slikt verdisyn er alle kunder like viktige. For det andre det å knytte avgjørelser til lover og regler der et slikt likhetsideal står sentralt.

MS ble sett på som en trussel mot disse poststale normene og verdiene. I MS-konseptet lå det nemlig en klar omprioritering, omprioriteringer som ble oppfattet som en trussel mot etablerte verdisyn og bedriftsstrategi.

Det var særlig personalorganisasjonene og ledere på lavere nivå som fremhevet dette som en problematisk konfliktdimensjon. Det er mulig å se disse konfliktene som et uttrykk for at de ulike gruppene er utdannet og opplært til å ivareta bestemte hensyn og interesser. Alle postalt ansatte får en grunnutdanning på trinn 1. Ved avansement til administrative lederroller kreves administrativ utdanning på trinn 3. Det er altså en differensiering som medfører en intern heterogenitet mhp. funksjon og bakgrunn.

Men det operative nivået viser ikke noe særlig interesse for prosessen. Personalet er ikke vant å bli tatt med på råd og de har i grunnen nok med den daglige driften altså å få posten frem (intervju). Konfliktene dreide seg om konseptets sterke forankring og fokusering på

bedriftsøkonomisk effektivitet og terminologi. Siden målformuleringen innebar prioriteringer mellom deler av virksomheten, arbeidsoppgaver og tjenester skapte det en god del konflikter særlig i forhold til personalorganisasjonene. De betraktet MS-dokumentet som en trussel mot deres arbeidsplasser og det poststale nett. Konflikten fikk karakter av utsagn som;

"dette er noe tull", "hva skal vi med dette", "det var ikke noen enighet og klar oppfatning om at MS var nødvendig og nyttig" (intervju).

MS-konseptet er et privat bedriftsøkonomisk inspirert konsept som er adoptert fra USA av konsulenter og privat næringsliv. Eksterne konsulenter kan ikke kjenne Postverket like godt som de ansatte. Sett i lys av dette perspektivet og de empiriske observasjonene så kan vi med god grunn stille spørsmål ved rasjonaliteten i å ikke ta mer hensyn til personalorganisasjonene og mellomledere (les fagfolk) særlig når vi vet hvor begrenset kunnskap det var på dette nye område. Det er mye som tyder på at den manglende fagkunnskapen fra konsulentenes side bidro sterkt til at MS-dokumentet fikk en liten hensiktsmessig form og innhold. LTP og eksterne konsulenter hadde alle klare oppfatninger om hva Mål- og strategistyring burde innebære. Men her var det altså forskjellige oppfatninger om dette ved TPK. Det er mulig å se denne konflikten som et uttrykk for den homogene gruppen av postfolk som er utdannet, formet og opplært til å ivareta bestemte hensyn og interesser. De var opptatt av flere sider ved den postale hverdag en bare de rent bedriftsøkonomiske. Disse funnene mener jeg best kan forklares i lys av Selznicks institusjonelle tilnærming. LTP-oppskriften, som var utformet av eksterne konsulenter, ønsket å få et MS-dokument som på en detaljert måte skulle styre og effektivisere postarbeidet. Dette ble problematisk pga. postverkets rolle som forvaltningsbedrift med ulike kundegrupper, spredd over et stort og variert geografisk område. Hvis kundegrupper og tjenester skulle måles og prioriteres etter en mål- og resultatstrategi, så lå det her en klar motsetning.

6.7.4 ET MYTE – PERSPEKTIV

Svært få ved TPK viste hva Mål- og strategistyring innebar og hva det skulle brukes til. Det var et nytt konsept med en fremmed terminologi. Hvis vi ser Postverket under et så var MS generelt i en tidlig fase. Det medførte at en ved TPK forholdsvis ukritisk imiterte prosess

"oppskriften" og begrepsapparatet fra LTP og PD. TPK fulgte opp kravet om å lage et MS-dokument men MS-prosessen ble ikke noe ekte prosess men heller en symbolsk prosess der satsingsområder, mål og strategier var bestemt på forhånd. Prosessen fikk dermed et preg av imitasjon over seg. MS-prosessen skulle, som følge av at LTP foreskrev det, organiseres som prosjekt. Man antok at denne form organisering kunne bidra til en bredere deltakelse samtidig som man tok hensyn til en fast styring av prosjektet gjennom en klar forankring i postsjefens stab (intervju). En slik arbeidsform var ikke blitt praktisert tidligere og kjennskapet, ved TPK, til en slik måten å organisere på var minimal. Alternative organiseringsmåter ble ikke diskutert. Prosjektorganisering betraktes dessuten som en tidstypisk trend for god organisering (Christensen & Kreiner 1991). Dette er empiriske observasjoner som et myte-perspektiv kan være med på å forklare. Som følge av INDEVO's deltakelse og deres MS-prosess i SAS og i det Svenske Postverket, synes prosjektorganiseringen å være et resultat av imitasjon. Dette kan forstås som om man kopierer en velbrukt løsning. Hvis vi går litt tilbake til kapittel 5 så kom det frem her at ingen andre konsepter ble vurdert og fasen manglet forankring i en klar problem eller diagnose definisjon uten vurdering og tilpasning til egne behov. I virkeligheten foretar de ikke de vurderinger som man krever i det instrumentelle perspektivet. Dette kan tolkes som uttrykk for en eksternt og objektiv realitet, noe man tar for gitt (Berger og Luckmann 1967). En slik eksternt, objektiv "virkelighet" kan da få karakter av et regellignende sosialt faktum som virker tilbake på og gir retning til aktørers handlingsvalg (Wutnow m.fl. 1984). Sett i forhold til det som er sagt i kapittel 5 og 6 så er det flere faktorer som peker i retning av at handling her bygger på oppfatninger som tas for gitt, og som i liten grad stilles spørsmål ved ("taken-for-granted-assumptions" (Scott 1987)). Oppskriften fra LTP kan betraktes som sosialt skapte konvensjoner som blir regellignende, eksterne fakta som Tromsø postkontor stort sett ubevist velger å adoptere. Vi kan kanskje si at de forholder seg til rasjonaliserte myter hvor de handler som at MS er effektivt mens det i virkeligheten er en sosialt skapt "taken-for-granted-assumptions". Deltakelsen i prosjektgruppen var ikke noe breidd. Det var staben rund postsjefen og representanter fra personalorganisasjonene som utgjorde den lokale prosess-gruppen. Det operative nivået og administrativt ansatte på lavere nivå var ikke direkte med i prosessen. Dette og ovennevnte faktorer kan tolkes i et institusjonelt myte-perspektiv.

Oppsummert kan vi si at omstillingen førte til problemer ved selve utformingsfasen. Det var problematisk når en skulle bevege seg fra en forståelse om selve MS-konseptet til prosjektmål og konkrete strategier for å nå målene. Det var mye usikkerhet omkring tolking og forståelse av mål og strategier. Neste kapittel vil ta for seg et trinn videre i prosessen. Selve gjennomføringsfasen vil nå være i fokus. Der vil jeg spesielt fokusere på i hvor stor grad ulike faktorer som institusjonell tyngde, hovedoppgaver, struktur, eksisterende styringsprinsipper, reformhistorie og ressursituasjon hemmer eller fremmer implementering, samt hvilke av de teoretiske perspektivene som best kan forklare funnene i denne delen.

7.0 TROMSØ POSTKONTORS VIRKELIGGJØRING AV MS-DOKUMENTET EN GJENNOMFØRINGSFASE

7.1 INNLEDNING

I denne delen ønsker jeg å si noe om hvordan TPK mestret omleggingen til Mål- og strategistyring. Hvordan og eventuelt om MS-dokumentet brukes i den daglige driften av Postkontoret?. Med å stille disse spørsmålene ønsker jeg å få avdekket hvorvidt de lykkes med en omstilling fra regelstyring til Mål- og strategistyring. Bli MS-dokumentet det overordnede styringsverktøyet som det var ment å være?.

7.2 HVORDAN SKULLE MÅL- OG STRATEGISTYRING TAES I BRUK ?

Etter at mål og strategidokumentet var ferdig utformet ble driftsledere og avdelingslederne informert om målene og strategiene i dokumentet. Ansatte skulle bevisstgjøres i forhold til de nye styringsprinsippene. Denne bevisstgjøringen kan ikke karakteriseres som noe grundig prosess men heller en passiv fremstilling med en oppfordring om å bruke dokumentet i den daglige driften. I konseptet fra LTP-sekretariatet var nå neste trinn i prosessen å følge opp de som ble utpekt som ansvarlige for gjennomføringen av de forskjellige mål og strategier i dokumentet. Først og fremst skulle de mål og tidsfrister som var fastsatt i dokumentet holdes og følges opp. Postsjefen skulle være pådriver i denne prosessen og sørge for at den ikke stagnerte. Han skulle også sørge for at avdelingslederne satte seg ned å utformet sine egne delmål og strategier.

Et av målene i MS-dokumentet var at dokumentet skulle være kjent av samtlige ved utløpet av første kvartal 1987. Dokumentet ble derfor sendt ut til alle ansatte ved avdelingene. Det ble, en gang, behandlet og presentert på personalmøte, hos avdelingsledere og driftsledere. På driftsnivå, altså ved skranke, omdeling, sortering og transportavdelingen fikk personalet hvert sitt eksemplar av dokumentet tilsendt. Det ble så redegjort for dokumentet på personalmøter hos de respektive avdelingene (oppmøte på disse møtene var lave). Det ble ikke gjort noe mer overfor de ansatte mhp. virkeliggjøring og informasjon i forbindelse med dokumentet (intervju). Når det nå var en del uro i organisasjonen skulle en forvente seg at ledelsen forsøkte å berolige, forklare og utdype MS-konseptet for de ansatte men det synes som om de ikke klarte å få MS ned på "gulv" nivå.

"Gjennom en rundskriv ol., altså en tradisjonell byråkratisk måte å informere på, fikk vi en "læfse" med fine ord. Det var nærmest i sirkulær-form og sirkulærene er ikke noe som en leser så nøye."(intervju ved TPK).

7.3 FOKUS PÅ MARKED OG STORKUNDER

Postsjefen konsentrerte seg nå om to viktige områder. Det ble satt i gang et arbeid med å kartlegge storkundene til postkontoret. Dette arbeide førte til at 200 enheter ble registrert som storkunder ved postkontoret. Noen av disse kundene fikk besøk fra postkontoret. Her ble kundenes behov kartlagt og tilbud og avtaler inngått. Fokuseringen på storkunder var en kontroversiell strategi. Den møtte stor motstand hos personalorganisasjonene og hos ansatte (intervju). Storkundefokuseringen ble sett på som lite forenlig med postverkets rolle som forvaltning og monopolbedrift, med ansvar for å opprettholde et postalt nett. Ansatte og særlig personalorganisasjonene ga, ved flere anledninger, uttrykt uro over en utvikling der oppmerksomheten dreies bort fra et "likhets ideal". Et slikt likhetsideal som favoriserer eller betrakter ikke noen kunder som viktigere en andre. De frykter en utvikling som favoriserer "den mer lønnsomme storkunden" på bekostning av den "vanlige" postbruker.

"Vi hadde tradisjon på å ha et godt forhold, særlig til privatkundene. Firmakunder var ikke så viktige og i hvertfall ikke viktigere en andre kunder" (intervju).

Ansatte fryktet at dette ville gå utover et viktig likhetsprinsipp. De fryktet at kundene kunne bli forskjellsbehandlet.

"Stort sett alle reagerte på storkunde-fokuseringen og fryktet at det ville gå utover noen. Dette kunne i neste omgang føre til ulikheter men alle har jo krav på lik behandling"(intervju).

7.4 FOKUS PÅ INNTEKTS OG UTGIFTSBUDSJETTERING

Det ble satt i gang en budsjettprosess der B-kontorene og avdelingene skulle kartlegge sine egne inntekter og utgifter. Dette arbeide startet på slutten av 1986 og fortsatte til 1988. Tidligere ble det ikke satt opp inntekts og utgiftsbudsjetter ved Tromsø postkontor, B-kontorene eller avdelingene.

"Tidligere hadde vi ikke inntektsbudsjett eller kostnadsbudsjett. Vi hadde planer, spesielt på personalsiden, der rekruttering ble viet stor oppmerksomhet. Men dette var i neste omgang styrt gjennom de rammer som vi fikk fra postdirektoratet. Du kan godt si at vi styrte etter en "ønskeliste" der vi forespeilte hvilke ressurser som vi trengte for å drive postkontoret og avdelingene. Vi satte opp budsjetter før, men budsjetter før og nå er to forskjellige ting. Før satte vi opp etter hvilket behov en hadde. Midler ble så bevilget ut fra våre ønsker og behov. Vi hadde ikke noe resultatansvar eller noen form for myndighet. Nå stilles det høye krav til oss mhp. inntekter, inntektsbudsjetter og utgifter og utgiftsbudsjetter, det gjorde det ikke tidligere" (intervju).

Overgangen til mål og resultatstyring, med fokus på resultatansvar, ble derfor veldig stor. Å registrere kunder, beregne inntekter og utgifter var en helt ny måte å jobbe på som stilte nye og store krav til ledere og personalet (intervju). Budsjettet til postkontoret ble forsøkt bygd opp fra bunnen av. Alle B-kontorer laget sine egne inntekts og utgiftsbudsjetter. Avdelingene ved Tromsø postkontor satte opp sine budsjetter. På bakgrunn av budsjettallene ble det så laget et helhetlig budsjett for Tromsø postkontor. Men det var ikke helt samsvar mellom inntekter og beregnet utgifter. Utgiftssiden ble langt større en inntektsdelen. Etter 2 år med en slik budsjettprosess innså de at det ikke fungerte. Postkontoret tok da over styringen. Ut fra 1988 budsjettet laget staben ved Tromsø postkontor et budsjett med effektivitetskrav, overfor B-kontorene og avdelingene. Utgiftene skulle og måtte ned (intervju). B-kontorene skulle nå ikke lenger selv utarbeide inntekts og utgiftsbudsjetter. I stede får vi en utvikling der postsjefens stab, med utgangspunkt i 1988 budsjettets

utgiftsrammer, setter et årlig effektivitetskrav overfor B-kontorene. TPK generelt og driftsavdelingene spesielt fokusere og bruker mye av sin tid på økonomiske prosesser. Dette medførte en svekket oppmerksomhet omkring MS-dokumentet.

"Nå har vi jo budsjetter og styrer etter det. Når vi jobber med budsjett så har vi ikke MS-dokumentet hengende på veggen. Det faller utenfor, det blir for lite konkret."(intervju).

En annen informant har den samme oppfatningen.

"Vi har endt opp med at det er økonomiske prosesser som styrer alt. Økonomien legger bak alt som den "store stygge ulven". En kan si mye fint og ha store planer men økonomien må tillate det ellers er det bare å glemme" (intervju).

Ledere fokusert altså på lønnsomhetskrav og bedriftsøkonomiske styringsprinsipper. Denne fokuseringen har bla. gitt seg utslag i innskrenkinger og flere nedleggelse av lokale postkontorer ved Tromsø postområde og i resten av landet (VG 8.5.93). Det har vært reist en del kritikk i den lokale presse mot denne utviklingen. Sentrale politikere i samferdselskomiteen har gått ut med kritikk i forbindelse med nedleggelse av ulønnsomme postkontorer rundt om i landet (VG 8.5.93). Kunder har aksjonert og protestert mot nedlegging og endringer ved Tromsø postområde.

7.5 HVORDAN FØLGES SATSNINGSOMRÅDENE I MS-DOKUMENTET OPP ?

I hvilken grad har de nådd de mål og strategier som de satte seg på områder som produksjon, personale og administrasjon ?. Klarte de å styre etter disse satsningsområdene ?. Det var to områder fra MS-dokumentet som det særlig ble fokusert på. Det var produkter og markeder og økonomi og økonomistyringsprosjekt. Ledelsen viet mesteparten av tid og ressurser på disse områdene.

"Det er absolutt lønnsomhet og økonomi som nå står i høysete hos ledelsen ved postkontoret. Dette har ført til en nedprioritering av andre områder, ved at det stadig skal være lønnsomhet som kommer først. Dette er noe paradoksalt da MS-dokumentet fokuserte på en prosess der det var viktig å skape et engasjement og endre holdninger. De redskap som fulgte i kjølvannet av MS-dokumentet, med økonomistyring og

inntektsbudsjettering er veldig systemorientert. Prosessen er på en måte rent vekk og satt til side noe som har ført til at vi nå er opptatt av systemer, tall og rubrikker men det er jo noe som vi kan. Prosessebiten, som går på det å forandre holdninger, ledere og kultur den har vi ikke taklet og heller ikke satset resurser på" (intervju).

For å forbedre **produksjonen** skulle en sette ressurser inn på lokaleforholdene, arbeidsrutiner, kvalitetskontroll, produktivitetmålinger og postgangen. Sekretariatet undersøkte **lokaleforholdene**. Her ble det f.eks. utarbeidet budsjetter for vedlikehold.

"Men arbeidet stoppet fort opp etter at effektiviseringskravene ble for ubehagelige" (intervju).

Det ble få konkrete resultater ut av dette arbeidet, og det ble ikke utført noen gjennomgåelse av **arbeidsrutiner** ved de forskjellige avdelingene. For det første så var "arbeidet" tilpasset og tillempet over flere år. Avdelingene hadde ikke mer å hente her mhp. mer rasjonell drift (intervju). Skulle det gjøres forbedringer så var dette gjerne ressurskrevende noe som ikke var forenlig med de strenge rasjonaliseringskrav som var satt (intervju).

Under **kvalitetskontroll og produktivitetmåling** ble det gjort forsøk på å innføre et system kalt "Matrisa". Dette var et økonomistyrings konsept som var utviklet ved Etterstad postkontor i samarbeid med postdirektoratet og eksterne konsulenter. Det viste seg at matrise systemet ikke kunne benyttes og forsøket ble avsluttet. Denne modellen er senere blitt videreutviklet ved Etterstad postkontor og går nå under betegnelsen "Etterstad modellen". Modellen er blitt forbedret og blir nå forsøkt praktisert ved postkontoret. Det er ennå for tidlig å si noe om hvordan modellen fungerer. Ellers var det ingen andre strategier som ble iverksatt mhp. kvalitets- og produktivitetmåling (intervju).

Det ble avholdt møter med kommuner og storkunder. Under disse møtene ble **postgangen** drøftet. Det ble gjort en del endringer i postgangen i postområdet og ved Tromsø postkontor⁸². Disse endringene ble gjort i den hensikt å oppnå en **effektivitetsgevinst**. Omleggingen som kom i 1991 og 1992 ble møtt med store protester fra brukerne. Det er også en utbredt oppfatning om at en har klart å hente inn en effektivitetsgevinst av dette arbeidet.

⁸² Endringene kom bla. som en følge av at TPK fikk en ny postterminal fra 1.4.92.

Det var særlig den "vanlige" kunden eller småkundene som fikk et dårligere tilbud. Endringene fikk stor oppmerksomhet og ble gjenstand for mye kritikk i aviser og radio. Men sett i forhold til de mål- og strategier som en satte seg i MS-dokumentet, kom det lite ut av dette arbeidet (intervju).

Et tredje satsingsområde er **personalet**. I startfasen ble kompetanse og egenutvikling høyt prioritert. Avdelingsledere og vaktledere ble sendt på lederutviklingskurs. Det var særlig stor aktivitet i 1988. " Etterhvert som effektiviseringskravene ble hardere ble det skåret ned på midler til opplæring. Dette førte bl.a til at opplæringsavdelingen ved postkontoret ble redusert fra fem årsverk i 1986 til to i 1988. Dette tallet ble så redusert til et årsverk i 1990. I 1992 ble formenn, fra de forskjellige driftsavdelingene, gitt lederopplæring i forbindelse med opprettingen av 1.postbetjent stillinger ved avdelingene. Det operative personalet fikk ikke noen form for skolering og opplæring som følge av personal- strategien i MS-dokumentet. To personer har i perioden fra 1987 til 1992 fått ekstern opplæring betalt av postkontoret. Dette er stillinger som er plassert ved markeds og økonomiavdelingen ved Tromsø postkontor. Dette forsterker inntrykket av en vektlegging på markeds og økonomiske verdier.

7.6 PRAKTISK OPPFØLGING - EN OPPFØLGINGS PLAN

Som tidligere nevnt fulgte det med en gjennomføringsplan fra LTP-sekretariatet. Dette ble gjort for å understreke at MS-dokumentet skulle følges, gjennomføres og være retningsgivende for den daglige driften ved postkontoret og avdelingene. Gjennomføringsplanen bestod av et enkelt blankettopplegg. Blankettene skulle fylles ut i et samarbeid mellom postsjefen og den gjennomføringsansvarlige for de enkelte mål- og strategiene. God informasjon og virkeliggjøring av ledelsesfilosofien ble fremhevet som kritiske variabler for en vellykket prosessen . Medarbeiderne skal kunne se i praksis at ledelsesfilosofien, mål og strategier ikke bare var talemåter. **Gjennomføringsplanen** bestod av et enkelt blankettopplegg der hvert mål, under de strategiske områdene, skulle føres opp på eget ark med:

- Mål
- Strategier
- Navn på gjennomføringsansvarlig

- Tildelte ressurser (evt.)
- Tidsfrister
- Merknader/oppfølging

Blankettene skulle fylles ut i et samarbeid mellom postsjefen og den gjennomføringsansvarlige. Postsjefen skulle gå aktiv inn for å få gjennomført strategiene, slik at målene ble nådd. En slik fremgangsmåten ble ikke fulgt opp. Hvorfor dette ikke skjedde er det litt vanskelig å si noe konkret om. Men det er mye som tyder på at dette kan føres tilbake til problemer med målfastsettelses fasen. De fleste av mine informanter mener at målene var for lite konkrete noe som i neste omgang førte til at det ble generelt vanskelig å finne ansvarlige i en oppfølgingsprosess der en skulle virkeliggjøre mål- og strategier (intervju).

"Dermed var det ingen som tok fatt i dokumentet og sa at "dette skal vi leve etter". Vel de sa at vi skulle "leve etter" dette, men det eksisterte ingen system for å føre MS inn i arbeidsdagen, ingen oppfølging. Det var svært få, utenom postsjefen, som fikk et forhold til det. De fleste følte at det lå langt unna deres praktiske hverdag" (intervju).

Det er ikke helt korrekt det informantene her sier om at det ikke eksisterte noe system for iverksetting av MS-dokumentet. Realiteten er antagelig at han ikke merket noe til en slik oppfølgingsprosess dermed oppfattes det som at det ikke fantes planer på dette område. Det ble, som vist ovenfor, utformet et blankett sett fra LTP-sekretariatet, der mål og strategier skulle følges opp. Det informantene her uttrykker bygger opp under en generell observasjon vedrørende en manglende bruk av oppfølgingsskjema og bruk av MS-dokumentet.

Et generelt trekk ved dette MS-prosjektet er at dokumentet ble oppfattet som sjefens anliggende. Det var hans ledelsesfilosofi, mål og strategier som var nedfelt i dette dokumentet. Dette blir helt fra begynnelsen av prosessen fremhevet som viktig. Det skulle være postsjefens dokument, han skulle "eie" det. Dette førte til at ledere på andre nivå ikke fikk noe forhold til dette dokumentet (intervju). De fikk anmodninger om å lese det og sette seg inn i det men ikke noe mer ut over dette. Dokumentet ble kritisert og beskrevet som teoretisk, generelt og overfladisk (intervju). Når vi ser hvordan dokumentet ble mottatt så kan man jo stille spørsmål ved hvor rasjonelt det var å gå ut med en slik strategi.

Mange hadde store problemer med å forstå hva som egentlig stod i dokumentet. Bedriftsøko-

nomiske ord som **virksomhetside, profesjonell markedsretting/orientering, forretningsområde, strategisk ledelse** osv. var ukjent terminologi for mange ved Tromsø postkontor. Målene ble av de fleste oppfattet som for vanskelig å nå og mange stilte spørsmål om målbarheten av målene. Dokumentet ble oppfattet som for teoretisk og for lite "praktisk" rettet (intervju). Dokumentet ble oppfattet som lite brukervennlig og dårlig egnet som styringsverktøy for TPK. En annen viktig årsak til at MS-dokumentet ikke fikk noen funksjon var den utstrakte fokuseringen på budsjettprosesser. Tromsø postkontor skulle fra 1987 styre sin virksomhet ut fra egne utgifts og inntekts budsjetter. Som tidligere nevnt var dette en stor omveltning som krevde en kraftig omstilling.

"Arbeide med inntekts og utgiftsbudsjetter har tatt veldig mye tid. Og det har, fra ledelsens side, blitt fokusert veldig mye på budsjettarbeid og budsjettdisiplin. Dette har ført til at de mål- og strategier i MS-dokumentet, som f.eks går på det å forandre oldninger og skape en mer positiv lederstil, ikke er blitt fulgt opp i den grad som det skulle ha vært ønskelig" (intervju).

I budsjettprosessen som startet i 1986, begynte de etterhvert å lage mange mål i budsjettets tekstdel. Her beskrives dagens situasjon og hvilke retning en ønsker å "styre mot" i fremtiden. Budsjettets tekstdel ble derfor en konkurrent og etterhvert tok det over fastsatte mål og strategier i MS-dokumentet. Dette er nok en del av en helhetlig forklaring på hvorfor dokumentet fort ble "lagt i en skuff". I 1990 tiltrådte en avdelingsleder inn som fungerende postsjef, da daværende postsjef gikk over i stilling som prosjektleder for byggingen av den nye postterminalen. Fungerende postsjef startet da arbeide med et nytt MS-dokument. Dette er egentlig en bekreftelse på hvor lite tilfredsstillende MS-dokumentet fungerte som overordnede styringsverktøy.

"Vi hold på med et nytt MS-dokument, balet en del med det, hadde en del dokumentasjon som vi hadde samlet, og laget utkast til et nytt dokument. Vi rakk ikke å bli ferdig med det - det var uenighet med personalorganisasjonene om intensjonene og teksten i dokumentet" (intervju).

Dette arbeide kom ikke skikkelig i gang og førte derfor ikke frem. I forbindelse med skift av postsjef ved TPK (f.o.m. 1.8.90), tok den nye postsjefen opp igjen arbeide med å utarbeide et nytt MS-dokument. Dette arbeide ble ikke organisert som prosjekt og det var ikke noe

egen prosess i forbindelse med utformingen av dokumentet.

"Min intensjon med et MS-dokument var at det skulle være kortfattet, at personalet skulle ha et forhold til det, at det skulle ha få mål og at en skulle kunne identifisere seg med målene på et vis. Det er mitt dokument, det er det jeg som postsjef mener vi skal stå for" (intervju).

Det nye MS-dokumentet var på tre-3 A5 sider og inneholder en virksomhetside, ledelsesfilosofi og overordnede mål for virksomheten⁸³. De overordnede målene er hentet fra de sentrale målene i ØS-prosjektet, disse er;

- Fornøyde kunder.
- Motiverte medarbeidere.
- God lønnsomhet.

I møter med drifts og avdelingsledere tok postsjefen opp hvordan driftsavdelingene kunne jobbe for å nå målene og hva som måte til for å kunne skape motiverte medarbeidere og god lønnsomhet. Dokumentet skulle "ligge i bunnen" i forbindelse med budsjettarbeid (intervju). Dokumentet ble gjort kjent overfor det operative personalet gjennom bedrifts bladet "Frisk Bris". Noen annen spesifikk prosess overfor det operative personellet var det ikke. Heller ikke dette dokumentet har fått den overordnede betydning som det var ment å ha.

7.7 NYE STYRINGSVERKTØY OVERTAR ?

Det første MS-dokument ved Tromsø postkontor ble fort lagt til siden og glemt. Denne skjebnen fikk også det siste dokumentet.

"Det siste MS-dokumentet ble spredd ut til saksbehandlere uten at vi var med på å lage det. Men nå er også dette lagt i en skuff" (intervju).

Et hovedproblem var at ansatte måtte forholde seg til et gammelt og nytt system samtidig.

⁸³ Se "nye" Mål- og strategidokument, av 1990, for Tromsø postområde vedlegg nr.6.

MS-prosessen var et nytt styringsverktøy. Implisitt betydde det at "det gamle styringsverktøyet" skulle leges til side. I kapittel 4 redegjorde jeg litt omkring dette med regelstyring. Regelstyring i tradisjonell form representerer her det "gamle" styringsverktøyet. Det gamle regelverket ble, i tillegg, skiftet ut med nye håndbøker. Håndbøkene skulle være veiledere når avgjørelser skulle taes. Det er mye som tyder på at denne omstillingen ble og fortsatt er problematisk for enkelte. Det var særlig den eldre garde som hadde problemer med et nytt styringssystem

"Enkelte har ennå ikke kastet det gamle reglementet. Det er særlig blant de eldre at det fortsatt er i bruk. Jeg tror de vil ha det som en trygghet når avgjørelser taes. Så fortsatt finnes det krefter i organisasjonen, også ressurssterke personer med makt, som sterkt vil holde på det gamle. Ting er ikke avklart ennå – det føler jeg sterkt. Det er ennå mye ord og ikke så mye handling. Det er et problem dette med å få folk til å tenke annerledes. MS-dokumentet har nok ikke åpnet øyene til mange som fortsatt tror at vi er en forvaltningsbedrift" (intervju).

En annen informant utdyper dette litt nærmere.:

"MS-dokumentene ble ikke noen erstatter for et reglement fordi det ikke var konkret nok fra sak til sak. Håndbøkene var heller ikke gode nok. Det var jo reglene de var sikker og god å følge. Fortsatt brukes det gamle regelverket. Her om dagen fikk jeg et problem som ikke kunne løses med de nye håndbøkene eller MS-dokumentet. Da måtte jeg ta frem boka for å se hvordan vi skulle forholde oss. I reglementet ligger det jo en policy, der slo vi opp. MS-dokumentet kan ikke brukes i samme grad som etstyringsverktøy" (intervju).

7. 8 POSITIVE ENDRINGER PGA. MÅL- OG STRATEGISTYRING

Selv om dokumentene fort ble glemt så har det skjedd betydelige endringer ved driftsavdelingene. Avdelingene er blitt mer økonomisk relaterte og det har skjedd betydelige holdningsendringer, på dette område, blant ansatte.

"Vi har blitt mer kostnadsbevisst og kan ikke lenger sløse så mye som før. Nå må vi "snu" på hver krone" (intervju).

Den fremste effekten som mine informanter fremhever er en **bevisstgjøring**. Det er særlig

en klarere oppfatning omkring nødvendigheten av å være kundeorientert og konkurransedyktig på pris og kvalitet. Personalet er blitt mer ansvarsbevisst og kundeorientert. Dette gjelder særlig på økonomistyringssiden. Det er blitt en større bevisstgjøring omkring egen situasjon og nødvendigheten av resultatmål.

"Personalet kommer nå, i langt større grad, med forslag om hvordan ting kan gjøres bedre og billigere. Ja jeg vil si det er en mer "stå på holdning" for å skaffe oss mere inntekter. Vi er mer kundevennlig, særlig overfor større kunder. Tidligere brydde vi oss ikke om dette, vi var bare på jobb for å utføre det som stod i gjøremåls ~~liste~~ og i reglementet. Da kostet det oss ikke noe å slå opp i reglementet for kunden og si "her står det – ikke prøv deg"(intervju).

Mange ledere, særlig av den eldre generasjon, har sluttet eller gått over i andre posisjoner bla. som følge av den prosessen som MS startet. Mye og yngre krefter har overtatt deres stillinger. Et generelt inntrykk som jeg sitter igjen med er at informantene mine oppfatter organisasjonen som lagt mer moderne, nå en før, og at de er blitt mer vant til å ta egne beslutninger. Det blir nå i langt større grad oppfattet som mer positivt å jobbe i posten. Medbestemmelse og ansvar er faktorer som flere har fått mer erfaring med.

Det er noe usikkerhet blant mine respondenter om en økt bevisstgjøring internt i organisasjonen, omkring konkurransedyktighet, kunder og resultatmål, er en direkte årsak av MS-dokumentet og dens prosesser eller om det skyldes økonomistyringsprosjektet (ØS), organiseringsprosjektet (CAPI) eller en økt markedsføringsprofil generelt i Postverket. Det er flere faktorer som taler for at "disse andre" reformprosjektene har spilt en viktig rolle og må nok ta en del av "æren" for de holdningsendringene som har oppstått.

7.9 OPPSUMMERING

De ansattes representanter og ledere på lavere nivå var veldig usikker i forhold til disse nye styringsprinsippene. 350-år med regelstyring medførte vanskeligheter og uvilje til å legge bort regelhåndbok og gjøremålslistene. Ansatte var ikke forberedt på å ta ansvar og selvstendige avgjørelser uten å relatere det til på forhånd foreskrevne regelløsninger. Gitt egen situasjon og egen virksomhet ble MS-dokumentet oppfattet som et usikkert og tvetydig

endringstiltak.

MS-dokumentet konkurrerte med andre reformelementer om oppmerksomhet. Det kan synes som at ØS-prosjektet og CAPI-prosessen fikk det meste av oppmerksomheten. MS-prosessen gikk over til å bli en økonomisk prosess med sterk fokusering på inntekts og utgiftsbudsjettering og effektivitets krav. Det er da også et faktum at Postdirektoratet fra og med 1.1.93 har gått bort fra et krav om lokale MS-dokument. Postkontoret trenger lenger ikke å ha sitt eget dokument. Dette bygger opp under funn som taler for en lite vellykket omstillingsprosess. Dette er et interessant funn hvis vi tenker generalisering innenfor et "makro-perspektiv". Dette er momenter som jeg vil komme nærmere inn på i kapittel 8. Det er mye som tyder på at budsjettprosessen har overtatt som styringsverktøy ved TPK. De redskaper som fulgte i "kjølvannet" av MS altså ØS og CAPI er mer systemorientert. Det å skape engasjement, ny kultur, ledelsesfilosofi og utvikling, altså prosesser som MS fokuserte på, er mer eller mindre blitt fortrent til fordel for opptatthet omkring endringer i fysisk struktur og budsjettprosesser. Nå er det ikke bare negative sider ved MS-prosessen. Jeg har også funnet andre og mer positive effekter. Dette går særskilt på hvordan ansatte (spesielt administrative) oppfatter sin egen jobbsituasjon.

"Det er mer utfordrende å jobbe i posten nå. Vi har mer å si nå og det er bra. Jeg føler at vi blir betraktet mer seriøs og profesjonell nå en før. "Posten var posten" før, nå er det blitt så mye mere" (intervju).

Mange av mine informanter/intervjuobjekter ved Tromsø postkontor betrakter mål- og strategidokumentet som et "skuffedokument" som etter en kort periode er blitt lagt til side og glemt. Eller som en av mine informanter uttrykker det;

"jeg hadde dokumentet oppslått på vegen et halvt års tid men nå vet jeg ikke hvor jeg har det lenger. Det at MS er avskaffet, på et lokalt plan, skyldes at det ikke fikk noen funksjon. Det ble for mye "fest tale". Etter en del år vet folk hva det egentlig dreier seg om, det er økonomistyring og bedriftsøkonomisk lønnsomhet som er det sentrale." (intervju).

Det synes som jeg har en autoritativt tyngde bak mitt hovedinntrykket at mål- og strategistyring ved TPK var vanskelig å gjennomføre og få aksept for siden dette var et helt

nytt styringsprinsipp, som de manglet erfaring og kunnskap om. Konseptet stod i motstrid til en del sentrale normer og verdier, for postalt arbeid, og ble sett på som en trussel mot det bestående, noe som bidro til at strategidokumentet ikke ble fulgt opp i tilstrekkelig grad. I stedet er det mye som tyder på at vi fikk en editeringsprosess der mål- og strategistyring ble budsjett og økonomistyring. Oppmerksomheten ble rettet bort fra MS, dokumentene ble lagt til siden og glemt.

7.10 EN ANALYSE AV GJENNOMFØRINGSFASEN

7.10.1 INNLEDNING

Jeg har i dette kapittelet forsøkt å gi et bilde av hvordan TPK mestret omleggingen til Mål- og strategistyring. Iverksettingsfasen kunne vel ikke bli noe bedre sett ut fra det som skjedde i utformingsfasen. De hadde heller ikke noe felles plattform mhp. å forstå og tolke mål- og strategier i dokumentet. De hadde problemer med å styre hvem som skulle ha ansvaret for å fylle ut oppfølgingskjema. Arbeide ble overlatt til personer som ikke direkte hadde vært med i utformingsprosessen. Disse var lite informert om hva dette var og hvordan det skulle brukes.

Bortsett fra en del positive holdningsendringer til egen situasjon og et utvidet kunde og markeds begrep, var det ikke noe vellykket endringsprosess. Hvordan kan så dette fortolkes ut fra perspektivene ?

7.10.2 EFFEKTER UT FRA ET INSTRUMENTELT PERSPEKTIV

Selv om reformer kan betraktes som passive imitasjoner frikoplet en konkret, vitenskapelig og normativt fundert problembeskrivelse så kan det ikke utelukkes at en kan få instrumentelle og konkrete effekter. Instrumentelle effekter av MS-reformen vil her belyses ut fra hvilke organisatoriske endringer den medfører (Christensen 1991). Det ville være usannsynlig om ikke organisasjonen skulle bli oppmerksom på disse nye styringsprinsippene.

Det at reformen fikk fortsette ut fra de problemene de hadde i utformingsfasen kan tolkes i lys av et instrumentelt perspektiv. Postsjefens rolle forpliktet han til å gå videre i prosessen. Nå skulle vi vel kanskje tro at en leder med mange års erfaring fra lederstillinger i Postverket

skulle se og bedømme situasjonen og eventuelt gjøre endringer i planene for MS-prosjektet. Et viktig funn som ble gjort ut fra forventninger ifølge en stramt styrt reorganiseringsprosess, var at Postsjefen forsøker å gjennomføre hele prosessen. Men det hele har et preg av "pliktløp, der man benytter anledningen i andre og parallelle reformprosesser, til å skyve MS-dokumentet "ned i en skuff".

En økt formell desentralisering, er et klart funn som kan kobles til mål- og strategistyring ved TPK. Det er særlig økt ansvar vedrørende budsjetteringsprosesser samt delegering av personalsaker og andre arbeidsoppgaver som kan fortolkes innenfor et instrumentelt perspektiv.

Andre endringer som har skjedd i tidsperioden 1989-1993, jeg tenker her spesielt på endringer i FS, var koblet til egne selvstendige reformprosesser og kan ikke sees på som et resultat eller som en effekt av MS-prosessen.

Manglende styring og oppfølging og det faktum at MS-dokumentet ble et "skuffe-dokument" taler ikke for instrumentelle forklaring og fortolkningsfaktorer. I utgangspunktet skulle oppfølgingen være en stramt styrt prosess knyttet til ledere på forskjellige nivå. Her er det flere faktorer som peker i retning av andre teoretiske forståelsesmodell når vi skal forsøke å komme med en forklaring på hvorfor dette "gikk galt".

7.10.3 EFFEKTER UT FRA ET SELZNICK PERSPEKTIV

Som vist i kap.4 er de institusjonelle trekkene representert av en del distinkte, institusjonelle normer og verdier. Det er særlig TPK's klassiske byråkratisk oppbygging, kontroll og styringssystemer, deres monopolsituasjon og en faglig poststal autonomi som kunne skape problemer i forbindelse med MS-konseptet. Jeg forventet at slike trekk kunne gjør organisasjonen urolig og motvillig overfor den endringstankegangen som MS representerer. Det er særlig MS-konseptets fokusering på management-orienterte normer og verdier som taler for vanskeligheter i en innføringsfase.

Selznick-perspektivet legger vekt på nødvendigheten av **endogene** endringsprosesser for å sikre en vellykket implementering. MS-reformen er ikke resultat av en slik endogen prosess. Dette, samt ovennevnte momenter, kan ha redusere effektene av MS-reformen.

Vurderer enn dette materialet er det flere faktorer som peker i retning av begrensede effekter av MS. Dette er en konklusjon i tråd med de forventningene som jeg hadde ut fra et institusjonelt perspektiv generelt og et Selznick-perspektiv spesielt.

Det er mye som tyder på at det fantes distinkte institusjonelle trekk og faktorer som stod i motstrid til MS-konseptet og at en manglende implementering skyldes organisatorisk forsvar av institusjonelle trekk, normer og verdier.

MS-prosessen ble organisert som prosjekt ved TPK. En slik måte å organisere på inkorporerer et representativt utvalg av ansatte. Det var en lukket prosess som ikke førte til noen aktiv motstand og bredd deltakelse fra det operative nivået i organisasjonen. For dem var MS-prosessen ukjent helt til dokumentet forelå. Selv om det var stor uenighet og motstand omkring mange sider ved prosessen og dokumentet, mellom personalorganisasjonene og ledelsen, så "halte" enn et dokument i land. Det synes som at lederskapet som stod sentralt i prosessen og ved iverksetting førte en streng og pragmatisk tilpassingsprosess. Resultatet var at de fikk et ordinært, klassisk og lite lokalt tilpasset MS-dokument. Dette bidro blant annet til at dokumentet ikke fikk klare og substansielle effekter og at det til slutt ble lagt til side og glemt.

En kan stille spørsmål om ikke dette var en effekt som ledelsen kunne forutse? Materialet mitt viser da også at det var flere sentrale ledere som trakk frem normative og verdimeslige problemer ved mål- og strategistyrings konseptet og uttrykte klart at poststale normer, verdier, strukturer og arbeidsoppgaver skulle og måte vernes. Det kan tenkes at en slik pragmatisk tilpasning hadde karakter av en bevist strategi for å begrense effektene av MS.

Når et nytt styringskonsept som MS ikke får særlige effekter i organisasjonen kan det skyldes at den blir motarbeidet og sett på som en trussel mot tilsvarende system i organisasjonen (Wærnes 1989). I vårt tilfelle er det flere observasjoner som peker i retning av at MS truet en lang ledelse tradisjon med hierarkisk kontrol og regelstyring. MS som system som oppfordrer til delegering av myndighet og selvstendige avgjørelser, frikoplek regelverk og fastlagte løsninger kan innenfor et slikt institusjonelt system møte motstand. Motstanden var ikke bare begrunnet i "redsel" for noe nytt og beskyttelse av nedfelte normer og verdier men også som bekymring for egne arbeidsplasser. Det er mye som tyder på at MS-konseptet manglet flere dimensjoner som gjorde det vanskelig å implementere. Systemet var for lite

uthamret og tilpasset den konteksten den skal innføres i og dermed vanskeliggjordes implementering.

Det å oppfylle de krav og forpliktelsene som Postverket er pålagt i "Instruks for Postverket (Kongelig resolusjon av 14.12.1979) er en komplisert og ressurskrevende prosess hvor en tradisjonelt ikke har lagt hovedvekten på økonomisk-administrativ rasjonalitet og effektivitet. Dermed har det, med innføringen av MS-konseptet, oppstått et spenningsforhold der ren og brutal økonomisk rasjonalitet legger føringer og blir oppfattet som en trusel mot Postverkets oppgave som forvaltningsorgan og på en måte tar i fra dem deres verdighet. Men på den annen side så er det vil ikke urimelig at økonomiske effektivitetskrav stilles til en slik stor virksomhet av en slik karakter.

7.10.4 ET MYTE PERSPEKTIV

Perspektivet bygger på den grunnleggende forutsetningen at organisasjoner er "offer" for sosiale konvensjoner for "god organisering". Et slikt modernitets perspektiv taler ikke for særlige effekter av en MS-prosedy.

Det er særlig deres ressurs og legitimitetsproblemer som taler for et slikt resonnement.

Tidligere har jeg vist at konseptet og MS-prosedyen var nøye men også veldig generelt utformet av LTP-sekretariatet. De innholdsmessige sidene ved MS-konseptet, mål- og strategier var veldig generelle, ikke klart utformet og begreper var tvetydige. Dette kan tolkes innenfor et myte-perspektiv. I tillegg var TPK's situasjon noe usikker. De trengte "godvill" og legitimitet. Deres tidlig initiativ og senere manglende oppfølging, implementering og begrensede effekter, underbygger en slik ferniss-tolkning.

Som tidlige sagt så fortsetter Postsjefen MS-prosedyen tiltross for store vanskeligheter med utformingen av dokumentet. Det at postsjefen "intervenerte" en slik prosedy, kan neppe tolkes som rasjonell styring i tradisjonell mål- middel-forstand. Postsjefen og resten av ledelsen ved TPK er selv "postmann". Ledelsen har alle en felles postal bakgrunn og burde derfor ikke hatt problemer med å innse at det ferdige MS-dokumentet ikke var "liv laga". Det er da mer nærliggende å tolke dette i lys av en myte-variant, som understreker viktigheten av å bruke organisasjonsstrukturer som er aksepterte i omgivelsene, for å sikre resurstilgang og økt legitimitet. Tromsø postkontor har bestandig vært regnet som et foregangskontor. Atferden

her kan tyde på at de ville opprettet et slikt rykte.

Det er flere momenter som peker i retning av at ledelsen brukte MS-dokumentet som "dør-åpner" hos Postdirektoratet. Det er også mye som tyder på at de lyktes i dette. Flere informanter på direktoratsnivå har fremhevet den positive holdningen hos ledelsen til MS og den raske prosessen ved TPK. Det at jeg har hatt forholdsvis lang tid etter prosessen til å følge med på effektsiden bidrar til at en slik forklaring står sterkere. Et annet og viktig observasjon bygger under min observasjon om MS som et kortvarig "bluss" og femiss. Postdirektoratet⁸⁴ vedtok, i 1992, at et lokalt MS-dokument ikke lenger skal være en prioritert oppgave og offisiell politikk. TPK trenger ikke lenger å ha sitt eget MS-dokument. I stedet har PD utformet et nytt og sentralt bedriftspolitik dokument (Postens mål og strategier 1992-1996).

Det nye MS-dokumentet har det ikke helt ukjente slagordet "Posten skal frem". Den nye politikken underbygger min konklusjon av MS som lite vellykket på lokalt nivå. Sentrale informanter ved PD uttrykker da også skepsis til hvordan den lokale prosessen ble organisert og de stiller spørsmål ved effektene av et lokalt MS-dokument. Det at PD nå "blåser støv av" et gammelt og velkjent slagord kan også tolkes som et "frieri" til de krefter i organisasjonen som har uttrykt bekymring og uro omkring utviklingen i Postverket de siste årene (Jfr. avisdebatt om nedleggelse av postkontorer og bedriftsøkonomisk fokusering).

⁸⁴ Fra 18.10.93 benevnes Postdirektoratet "Postens sentrale ledelse".

8.0 OPPSUMMERING OG UTFORDRINGER

8.1 INNLEDNING

I dette avslutningskapitlet skal jeg først forsøke å samle trådene fra de syv foregående kapitlene. Forhåpentligvis er det nå et grunnlag for å gi noen svar på de problemstillinger som ble trukket opp innledningsvis. Tilslutt vil jeg forsøke å komme med noen tanker omkring hvilke utfordringer, som følge av mine funn, en organisasjon som Det Norske Postverket kan stå over for.

8.2 OPPSUMMERING

Temaet for dette arbeidet var *administrative reformer*. Med utgangspunkt i et slags "organisasjons-*arkeologisk-perspektiv*" ville jeg forsøke å trekke opp og gi et grovt bilde at Postverkets administrative reformhistorie. Arbeidet er tuftet på en "Selznicks-ånd" og en ide om at en kan vinne innsikt i en organisasjons karakter, norm og verdigrunnlag med å studere en organisasjons administrative reformhistorie. Reformhistorien skulle fungere som et institusjonelt bakteppe for oppgaven. Med et slikt utgangspunkt ville jeg forsøke å si noe om, og eventuelt i hvilken grad, et institusjonelt bakteppe kunne legge føringer på og fungere som organisatoriske handlingsbetingelser, både i positiv og negativ forstand, ved innføringen av Mål- og strategistyring ved Tromsø postkontor.

For å belyse temaet har jeg gjennomført to empiriske studier. En empirisk studie av administrative reformer i Postverket fra 1647 til 1992 og en undersøkelse av innføringen av Mål- og strategistyring ved Tromsø postkontor. Fremstillingen er tuftet på tre teoretiske bærebjelker – det instrumentelle perspektivet, et Selznick perspektiv og et myte perspektiv. Det **instrumentelle perspektivet** holder ved en forestilling om at organisasjoner er redskaper for å nå bestemte mål. Her blir det, fra ledelsens side, hele tiden vurdert (objektive vurderinger) hvorvidt en har hensiktsmessige organisasjons-former sett i forhold til hva en ønsker å oppnå. Et **Selznick perspektiv** legger vekt på at den uformelle organisasjonsstrukturen, normer og verdier i stor grad styrer organisasjonen og organisasjonsmedlemmers adferd. Perspektivet legger vekt på at enhver organisasjon er unik preget av egen historie og av egne institusjonelle normer og verdier. Et slikt perspektiv fremhever vanskeligheter for styrte

organisasjonsendringer. Tilslutt et myte perspektiv som knytter an til teorier om organisasjonen som institusjon og til teorier om institusjonelle omgivelser. Sentralt i dette perspektivet er at organisasjoner trenger legitimitet fra omgivelsene for å overleve. De er derfor avhengig av å benytte seg av ideologier, strukturer og prosesser som omgivelsene til enhver tid oppfatter som legitime og riktige. Perspektivene utstyrte oss i neste omgang med ulike forventninger om empiriske funn og ulike svar på om, og eventuelt i hvilken grad, et institusjonelt bakteppe kan legge føringer på og fungere som organisatoriske handlingsbetingelser, både i positiv og negativ forstand, ved innføringen av Mål- og strategistyring ved Tromsø postkontor.

Nå skal det understrekes at jeg ikke har foretatt noe streng empirisk test av disse tre perspektivene. Mine data er derfor ikke egnet som bekreftelse i streng forstand men det er ting som tyder på at mine funn fungerer mer logisk når de tolkes i lys av perspektivene generelt og Selznick og myte perspektivet spesielt. La oss prøve å oppsummere empirien i lys av perspektivene.

8.2.1 DET INSTRUMENTELLE PERSPEKTIVET

Det instrumentelle perspektivet belyser sterkest hvem som tar initiativet både sentralt og lokalt. En rasjonell tankegang knyttet til en toppstyrt prosess i samarbeid med eksterne konsulenter var også en del av de forventningene som vi knyttet til et slikt perspektiv. En slik struktur bidro da også sterkt til at et MS-dokument ble utformet ved Tromsø postkontor. Nå kan også perspektivet til en viss grad belyse hvordan MS-dokumentet ble utformet (utformingsprosessen). I utgangspunktet var det rasjonelt begrunnet, i tråd med forventninger til et slikt perspektiv, ut fra at dette var en fremgangsmåte som tidligere hadde vist seg å virke i praksis. Dette er et funn som tolkes i lys av dette perspektivet. Men dette er også en observasjon som kan tolkes i et myte perspektiv men det vil jeg komme tilbake til. Når det gjelder gjennomføringsfasen så knyttes dette opp til hvilke organisatoriske endringer som kom ut av en slik reformprosess. Nå er en av hovedkonklusjonen at gjennomføringsfasen bar preg av pliktlop fra ledelsens side og dermed få konkrete effekter. Men noen effekter kom da ut av en slik prosess. Det er særlig økt formell desentralisering av arbeidsoppgaver som kan tolkes innenfor dette perspektivet.

8.2.2 ET SELZNICK PERSPEKTIV

Perspektivet tilbyr ikke til gode forklaringer på funn gjort i en initiativfase. Det at reformen ikke blir noe godt mottatt og problemer knyttet til utformingsfasen tilbyr perspektivet i langt større grad forklaring på. Innledningsvis var dette knyttet opp til forventninger omkring endringer som en langsom prosess for at det skulle bli en naturlig tilpasning og problemfri implementering. Når organisasjonen så får problemer i en utformingsfase så kan dette knyttes an til en manglende samsvar mellom organisasjonens norm og verdigrunnlag og MS-konseptets norm og verdigrunnlag. I min empiri er det også flere funn, i tråd med forventningene, som peker i retning av at MS-konseptets norm og verdigrunnlag ble en for stor barriere for store deler av organisasjonen. I tillegg til dette så var ikke ansatte ved TPK vant med en prosjektorganiseringsform, det var ikke naturlig og de hadde ikke tradisjon med en slik måte å jobbe på. For at en skulle lykkes med en slik organiseringsform så forventet perspektivet her at ansatte hadde tradisjon og var vant til å jobbe på en slik måte. Når dette ikke er tilfelle så er det nærliggende å tolke funnet i lys av dette perspektivet. Det er flere faktorer som peker i retning av at det fantes distinkte institusjonelle trekk, normer og verdier som ikke "matchet" MS-konseptet og at en manglende implementering skyldes organisatorisk forsvar av institusjonelle normer og verdier. Det var da også forventninger knyttet til liten effekt av en reform der det er liten eller ingen samsvar mellom postale normer og verdier og MS-konseptet. Her er det mye som tyder på at perspektivet kan tilby en god forklaring på hvorfor det gikk galt. I tråd med Selznicks institusjonelle tilnærming så vil ikke et nytt styringskonsept som MS få særlige effekter i en organisasjon da den vil bli motarbeidet og sett på som en trussel mot organisasjonens normgrunnlag og tilsvarende styringssystemer.

8.2.3 ET MYTE PERSPEKTIV

Perspektivet er interessant å benytte seg av når vi skal forklare funn knyttet til alle faser av MS-prosessen. Mål- og strategistyring hadde klare trekk av "tvangs-isomorfi". Vi må huske at dette var en reform der eierne, representert av samferdselsdepartementet, legger klare føringer og ønsker som bidrar til at en setter fortgang i MS-prosessen. Et ønske om å styrke Postverkets legitimitet generelt og TPK's legitimitet spesielt kan best forklares i lyst at myte perspektivet. Empirien min viser også at dette ikke var noe valg mellom flere organisasjons-

løsninger. Mål- og strategistyring er å betrakte som en rådende institusjonalisert standard for god organisering. Flere funn peker i retning av en "ta-for-gitt-holdning" og et modernitets-fremmede årsaksforklaring på hvorfor MS-konseptet ble valgt. TPK adopterte ukritisk prosess "oppskriften" og begrepsapparatet fra LTP-sekretariatet. Utformings- oppskriften fra LTP-sekretariatet kan betraktes som sosialt skapte konvensjoner som blir regellignende, eksterne fakta som TPK ukritisk "tar-for-gitt" og adopterer.

Generaliserbarhet av mine funn!

Postkontorer rund om i lande trenger lenger ikke å ha sitt eget dokument. Et slikt signal gikk ut fra Postdirektoratet september 1992. Dette bygger opp under funn som taler for en lite vellykket omstillingsprosess. Dette er et interessant funn hvis vi tenker generalisering innenfor et "makro-perspektiv". I denne oppgaven har jeg konsentrert meg MS-prosessen ved TPK. Det var heller ikke min intensjon å utvide det empiriske nedslagsfeltet og det har heller ikke vært ønske, innenfor en problemstilling, å generalisere mhp. funn i oppgaven. Men et slikt funn kan være interessant å tolke i retning av en generaliserbarhet mhp. MS-prosesser ved postkontorer over hele landet. Jeg sier ikke at en slik analyse vil passe på andre postkontorer som gjennomførte en MS-prosess men jeg bare konstaterer at fenomenet "lokale MS-dokument" er en saga blott. Det var altså ikke bare ved TPK at prosessen og konseptet ikke fikk den ønskete effekt. Hvis det hadde vært vellykket så ville vi vel anta at fenomenet "lokale MS-dokument" fortsatt eksisterte.

8.3 INSTITUSJONELT BAKTEPPE OG ADMINISTRATIVE REFORMER - FRIHET I VALG !

Gjennom denne undersøkelsen har jeg forsøkt å avdekke forhold omkring innføringen av et Mål- og strategistyring ved Tromsø postkontor. Her har jeg gjennom et historisk kapittel og en beskrivelse av en "nå-situasjon" forsøkt å gi et bilde av virksomheten institusjonelle tradisjon. Det hele var knyttet opp til et ønske om å undersøke hvorvidt et institusjonelt bakteppe kan gi et sett av handlingsbetingelser, som enten hemmer eller fremmer, innføringen av et Mål- og strategistyringskonsept.

Mye av denne institusjonelle tradisjon og autonomi hviler på en felles "postal kultur" og på "taus kunnskap" (Andersen, Gjerde, Magnussen og Olsen 1990). Dette kommer til uttrykk gjennom utsagn som "vi postfolk vet", "det ligger langt unna vår praktiske hverdag", "alle har jo krav på lik behandling", "posten skal fram", "vi hadde tradisjon på....", "reglene er sikre og gode å følge", "vi var vant til å styre etter ønskelister". Det som er karakteristisk ved slike uttalelser er at de innvidde vet, eller forutsetter å vite, hvordan tingene er og hvordan de skal være.

Med et slikt utgangspunkt blir det problematisk når "utenforstående", i dette tilfelle representert av ekstern konsulent med en annen bakgrunn, virkelighetsoppfatning og verdier, bringer med seg et MS-konsept som stiller andre og nye krav til institusjonen. Dette er krav som forutsetter at en setter søkelyset på institusjonenes organisasjon og virkemåte som forutsetter endringer og omprioriteringer.

En slik konflikt kan bringe organisasjonen i flere retninger. Reformforsøket kan ta form av konfrontasjoner og konflikter. Dette var også noe som vi kan se i mitt case der det var tildels stor uenighet og konfrontasjoner mellom de to hovedpartene postsjefen og personalorganisasjonene. Denne konfrontasjonen har i ettertid vært med på å sette søkelyset på eller en gjenoppdagelsen og styrking av de verdier og prinsipper som Postverket er tuftet på. En slik debatt har særlig kommet til uttrykk gjennom medier, både lokalt og på riksplan, som har satt søkelyset på de senere års nedlegging av postkontorer over hele lande og den funksjon som Postverket har.

Men vi kan også spore en vis holdningsendring, særlig blant personalorganisasjonene, der enn er mer i imøtekommende og ser nødvendigheten av organisasjonsutviklingsprosesser. Ved Tromsø postkontor har f.eks. personalorganisasjonene tatt et initiativ til en prosess som de har kalt "Posten mot år 2000". Vi kan si at de på en måte har innsett at forandring må til og at de må være med og aktiv i en kontinuerlig organisasjonsutviklingsprosess. Dette representerer også et alternativt reaksjonsmønster ved administrative reformer. Dvs. administrative reformer bidrar til at en forsøker å utvikle en ny og felles forståelse av Postverkets oppgave, formål og plass innenfor en større politisk og samfunnsmessig orden.

Ut fra et institusjonelt syn er administrative reformer og omstilling ikke et spørsmål om generell vilje til omstilling, men et spørsmål om hvilke verdier, interesser og oppfatninger som skal ligge til grunn for en virksomhet og i neste omgang administrative reformer.

Grunntanken er at administrative reformer vil møte størst motstand hvis det er stor avstand og "kulturkollisjon" mellom institusjonsforsvarere og reformatører. Det er særlig hvis en reform berører en institusjons kjerneområder – altså deres hovedfunksjon/oppgave (det å sikre et postalt nett, bygd opp omkring et likhetsprinsipp etc.). Her kan vi tenke oss at det samme vil være tilfelle hvis man forsøker å gi institusjonen en mindre sentral plass i den samfunns- messige eller politiske orden.

Hvilke utfordringer kan Postverket stå overfor i årene som kommer ?⁸⁵

For det første kan Postverket bli endret som et resultat av intensivering av reformforsøk utenfra. Da kan vi oppleve at spenningsforholdet mellom forvaltningsinstitusjonen Postverket og "managementstatens" tanke- og ideverden blir mer intens. Dette kan bli en relevant problemstilling særlig hvis de økonomiske betingelsene, for staten, forverres. Resultatet kan bli langt flere krav om omfattende endringer innen Postverket. Staten som eier har da også gjennom flere stortingsmeldinger kommet med signaler som kan tyde på en utvikling der en forsetter fokuseringen på "management-tanker"⁸⁶. Det er kommet signaler fra samferdsels- departementet⁸⁷ om at Postverket bør viderefører arbeidet fra arbeidsgruppen (som leverte rapport av 14.1.1993) om "Vurdering av behovet for postkontornett basert på forretningsmes- sige prinsipper". Rapporten, som forelå 22.4.1993, problematiserte hva det koster å opprettholde den delen av postnettet som er ulønnsom, førte til store overskrifter i medier den 9.11.1993. Denne prosessen kan sees på som et "spill" mellom Postens sentralledelse og staten som eier, der Postverket prøver å synliggjøre effekter, i ytterste konsekvens, av en bedriftsøkonomisk tankegang. De spenningsforhold som kommer til uttrykk i denne oppgaven, St.meldinger og disse rapportene kan peke i retning av økt konfrontasjon mellom Postverket og "managementstatens" tanke- og ideverden. Men nå kan det også tenkes at Postverket kan bli endret på grunnlag av andre faktorer en rent organisasjonsinterne prosesser.

⁸⁵ Denne diskusjonen er inspirert av Andersen, Gjerde, Magnussen og Olsen 1990.

⁸⁶ St.meld.nr.31 (1986–87) "om Postverkets rammebetingelser og St.meld.nr.17 (1991) "Om posttjenestens framtidige rammevilkår".

⁸⁷ I brev av 1.3.1993

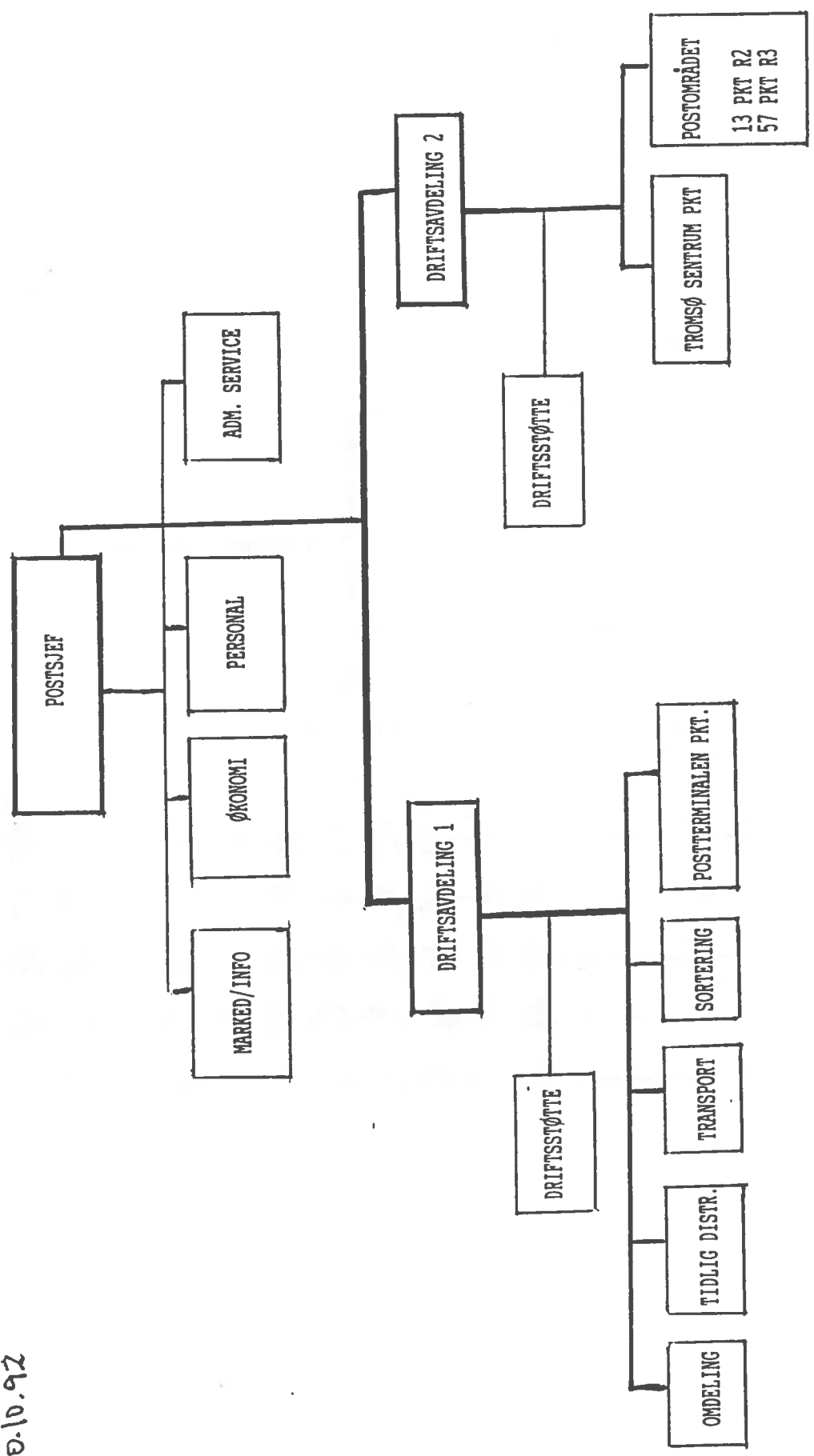
Det kan tenkes at Postverket blir påvirket og endret som et biprodukt av yter hendelser.

Det kan godt tenkes at Postverkets arbeidsbetingelser og utvikling påvirkes av teknologisk og sosial utvikling. Den teknologiske utviklingen skaper stadig nye former for kommunikasjon som kan bidra til tradisjonelle former for kommunikasjon (ved å bruke posten) svekkes. Det har da også blitt skissert "skrekk visjoner" der vi innenfor rammene av et hypermoderne teknologisk samfunn ikke lenger har bruk for de tjenester som Postverket tilbyr. Folk vil kanskje løse sine kommunikasjonsbehov på andre måter. Som et resultat av en slik samfunnsutvikling kan det også tenkes at folks holdninger til og oppfatninger av Postverket som en viktig funksjon kan endres, både som resultat av en slik samfunnsutvikling eller pga. Postverkets manglende evne til å møte en slik utvikling.

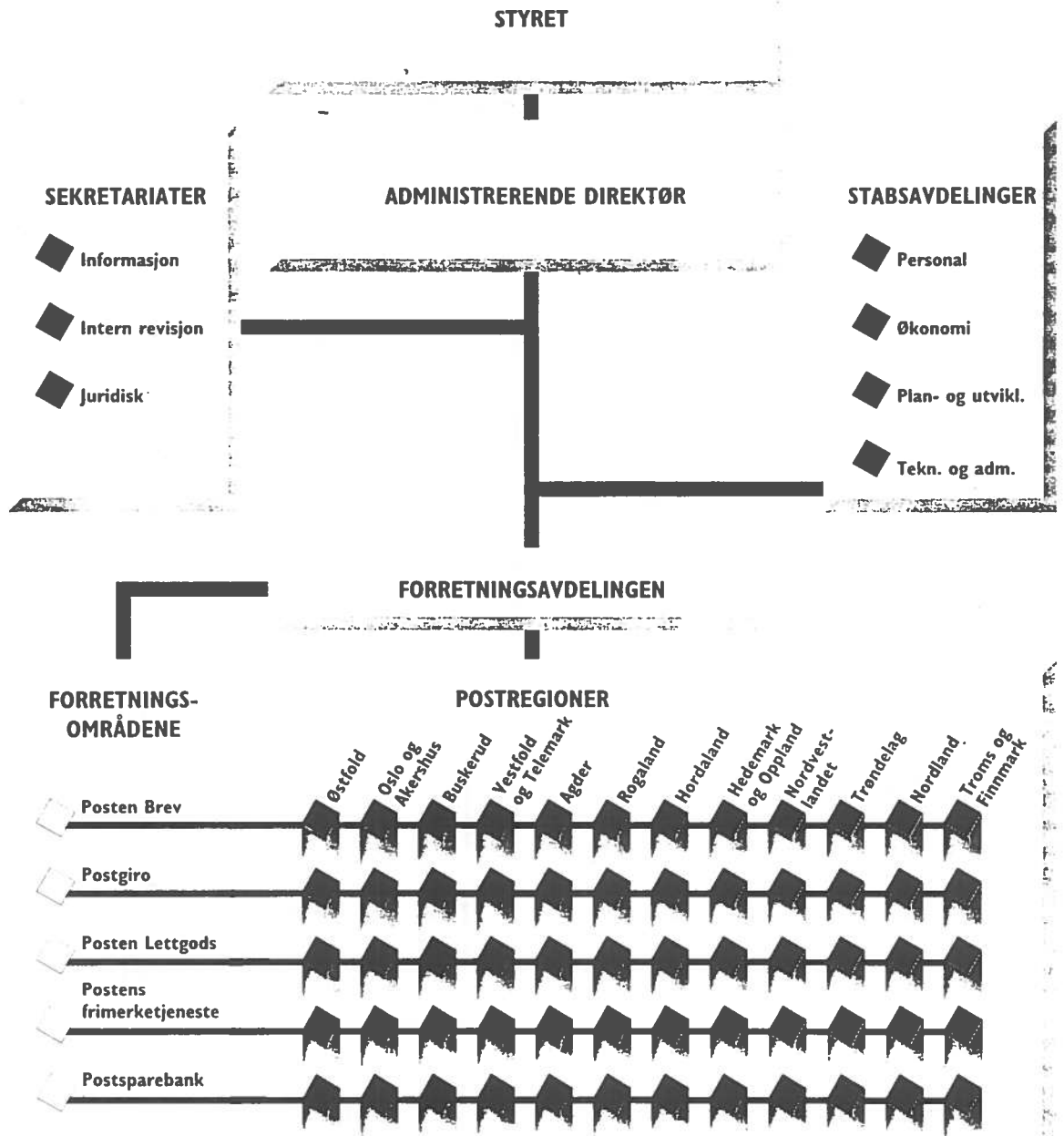
Når vi forespeiler muligheten for en slik utvikling vil det kanskje være nødvendig å følge nøye med i den teknologiske utviklingen og studere folks ønsker og oppfatninger knyttet til et moderne Postverk. Gjennom kampanjer som "Posten mot år 2000" kan vi se en økt opptatthet omkring en slik problemstilling

For det tredje kan det tenkes at Postverket kan komme til å bli endret som et resultat av endret atferd fra personalet sin side. Det er flere ting som peker i retning av at Postverkets sentrale ledelse spesielt, de ti siste årene, har blitt mer opptatt av markedsorienterte styringsprinsipper. Jeg har i denne oppgaven beskrevet Postverket som en homogen og autonom institusjon men også påpekt forhold som peker i retning av et mer heterogent verdi og normgrunnlag. Den spenningen mellom det operative personalet og ledelsen, som MS-prosessen har tydeliggjort, kan peke i retning av en slik utvikling. En slik atferd kan representere en like stor utfordring for en organisasjons identitet som reformforsøk utenfra. Når vi i tillegg vet at vi er inne i en periode med knappe ressurser så kan vi heller ikke utelukke at en institusjons interesser og de ansattes interesser kan skape spenninger og konflikter.

Tromsø Postområde
Organisasjonskart
30.10.92



ORGANISASJONSKART



TRØNDELAG POSTREGION

Nøkkeltall pr 31.12.1991:

Antall postkontor: 249

Antall landpostruter: 273

Antall omdelingsruter: 197

Antall tilsatte: 2.796

Årsverk i 1991: 2.273



NORDLAND POSTREGION

Nøkkeltall pr 31.12.1991:

Antall postkontor: 276

Antall landpostruter: 230

Antall omdelingsruter: 129

Antall tilsatte: 1.881

Årsverk i 1991: 1.570



TROMS OG FINNMARK POSTREGION

Svalbard ligger i Troms og Finnmark postregion. Organisasjonsk er Svalbard en del av Tromsø postområde.

Nøkkeltall pr 31.12.1991:

Antall postkontor: 251

Antall landpostruter: 207

Antall omdelingsruter: 108

Antall tilsatte: 1.942

Årsverk i 1991: 1.556

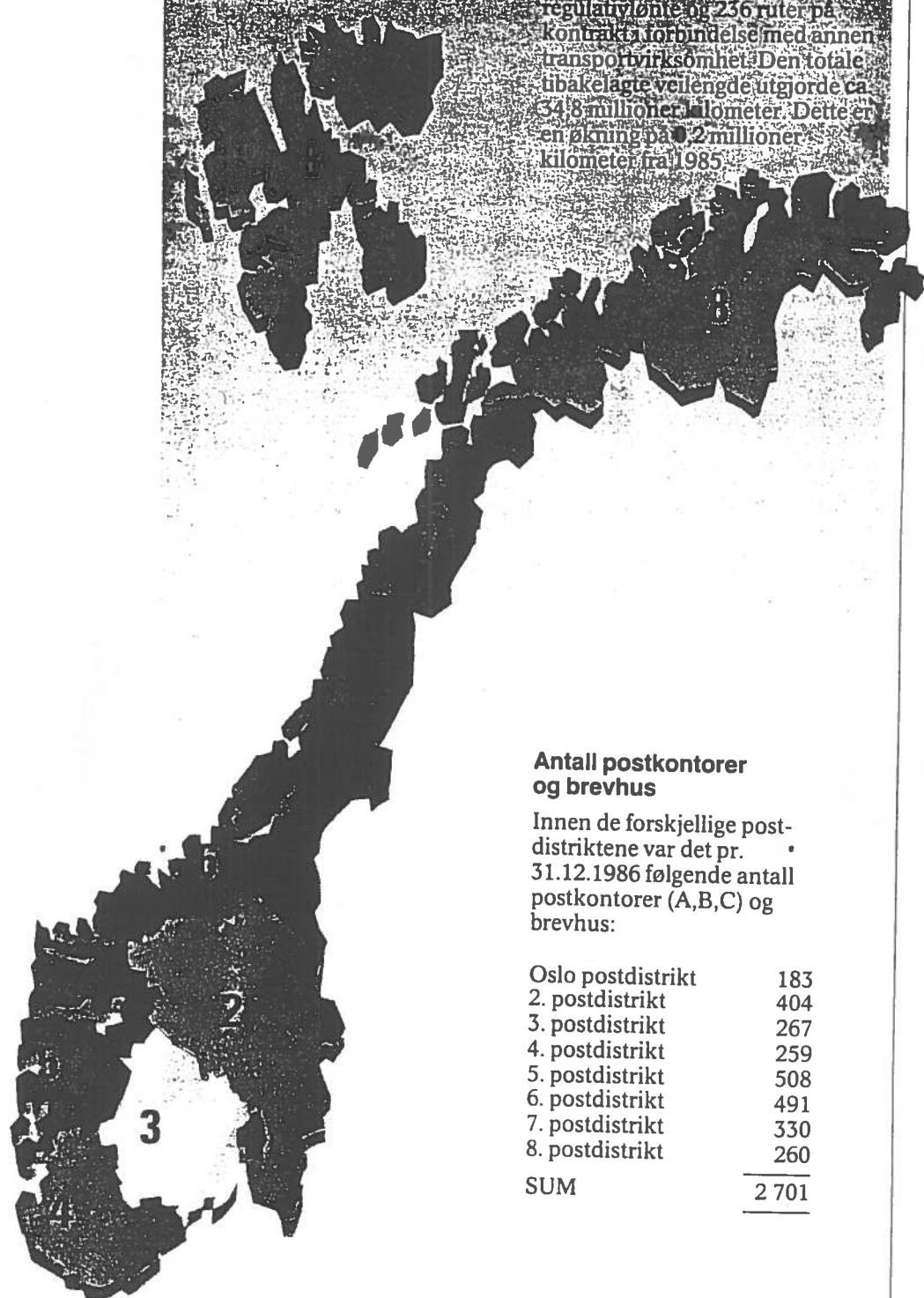


Postdistriktene

Landet er delt i 18 postdistrikt. Hvert postdistrikt blir styrt av en distriktsjef. Pr. 31.12.1986 var følgende tilsatt som distriktsjefer:

Postkontorer og landpostruter

Det var virksomhet 2365 landpostruter ved utgangen av 1986. Av disse var 2129 regulativlønte og 236 ruter på kontrakt i forbindelse med annen transportvirksomhet. Den totale tilbakelagte vei lengde utgjorde ca. 34,8 millioner kilometer. Dette er en økning på 0,2 millioner kilometer fra 1985.



Antall postkontorer og brevhus

Innen de forskjellige postdistriktene var det pr. 31.12.1986 følgende antall postkontorer (A,B,C) og brevhus:

Oslø postdistrikt	183
2. postdistrikt	404
3. postdistrikt	267
4. postdistrikt	259
5. postdistrikt	508
6. postdistrikt	491
7. postdistrikt	330
8. postdistrikt	260
SUM	2 701



Mål-og strategidokument for Tromsø Postområde

INNHOLD:

- 1 Ledelsesfilosofi
- 2 Virksomhetsidé
- 3 Mål- og strategier

1. LEDELSEFILOSOFI

- Postsjefen vil arbeide for:
 - En systematisk og profesjonell markedsretting/markedsorientering på alle nivåer innen Tromsø postområde.
 - En omprioritering av ressursene ved kontorene så langt dette er mulig for å oppnå den sentrale og regionale målsettingen.
- Postsjefen vil videre arbeide for en utstrakt delegering av myndighet til de nivåer innen organisasjonen som kan og bør ta ansvaret i enkeltsaker. Delegering skjer først og fremst til avdelingslederne og til postmestere ved B-kontorene og forutsettes delegert videre til de nivåer hvor dette vil være naturlig.
- Ledere på alle nivåer skal arbeide aktivt med mål- og strategier for å sikre at enhetene blir markedsorienterte. Der stilles krav til alle medarbeidere om innsatsvilje og lojalitet.
- Der vil bli satt igang en motivasjons- og holdningsprosess som skal bidra til gjennomføringen av våre mål i dette MS-dokument. Postsjefen vil legge opp til denne prosessen ved:
 - møtevirksomhet, skriftlig informasjon, kursvirksomhet m.v. – slik at vårt dokument skal være kjent av samtlige ved utløpet av første kvar-
tal 1987.

2. VIRKSOMHETSIDÉ

Postsjefen vil arbeide for å realisere Postverkets forretningsidé slik den er skissert av Generaldirektøren.

Forholdene innen postområdet vil søkes tilrettelagt slik at alle kunder får tilbud om våre tjenester gjennom en aktiv markedsføring og rasjonell produksjon.

Våre tjenester skal preges av tilgjengelighet og kvalitet.

Når det gjelder lønnsomhet vil dette søkes oppnådd innen de områder dette er mulig, men det må samtidig arbeides for lokale tilpassinger hvor det blir lagt vekt på de samfunnsmessige hensyn Postverket skal ivareta.

Postsjefen anser det for meget viktig at det er et godt samarbeid med organisasjonene. Nåværende samarbeid-savtale og samarbeidsformer vil bli opprettholdt.

Postsjefen vil medvirke til at de tillitsvalgte skaffes slike arbeidsforhold at medbestemmelsesretten kan ivaretas fullt ut.

Det er nødvendig med god kontaktflate med regionale og sentrale instanser. Postsjefen vil arbeide for at det etableres kontakt med saksbehandlere innen seksjonene i postdistriktet og også Postdirektoratet/Postsparebanken.

Postsjefen vil innlede et samarbeid med distriktssjefen for etablering av:

- regelmessig møtevirksomhet med distriktets personale
- utveksling av saksbehandlere
- seminar/kurs i lokal, regional og sentral regi
- deltakelse i aktuelt utredningsarbeid/prosjekter

Eksternt vil postsjefen knytte forbindelser med storkundene, kommunale og fylkeskommunale/statlige institusjoner, og datamiljø i den hensikt å oppnå en positiv holdning til bruk av våre tjenester.

MÅL OG STRATEGIER

3.0 Overordnede mål og strategiske hovedområder

Postsjefens overordnede mål er at:

Kundene skal merke at vi innen postområdet preges av høy kvalitet, godt servicenivå og tilgjengelighet med tjenestetilbud som det er behov for og interesse for å bruke.

Personalet skal få utviklet og brukt sin kompetanse og personlige egenskaper og forutsetninger i et godt miljø.

Økonomien skal være sunn, driften rasjonell og med god produktivitet.

Ut fra de overordnede mål skal virksomheten konsentreres om:

- produkt og markeder
- produksjon
- personalet
- administrasjon og utviklingsprosjektet
- økonomi/økonomistyringsprosjektet.

3.1 Produkter og markeder

Våre produkter skal markedsføres til aktuelle grupper innen postområdet. Vårt produktspekter omfatter:

- informasjonsformidling
- godsformidling
- betalingsformidling
- postsparebank
- tilleggstjenester

MÅL

Fra 1987 skal det settes lokale salgsmål for forretningsområdene.

For Tromsø postområde vil følgende mål være aktuelle:

- økning av portoinntektene
- utvidet bruk av DR-reklame innen postområde
- beholde/øke våre markedsandeler innen pengeformidling
- aktivisere tilbudene for tilleggstjenester som er lønnsomme.

STRATEGI

1. Kartlegge marked og produktbehov innen utgangen av 1986 for storkundene.
2. Kartlegge øvrige marked, nisjer i marked, behov for tjenester, tilpassing eller nye tjenestetilbud for samtlige kundegrupper innen mars 1987 for hele postområdet.
Ansvarlig for innsamling av data er ØS-gruppen.
3. Driftsavdelingene, administrasjonsavdeling og Postsparebankens utlånsavdeling skal med bakgrunn i overordnede mål, kundeunderlag og aktuelle salgsmål sette fram forslag til strategi/handlingsplaner for å nå målene innen utgangen av 1986 - med en revisjon av planene i løpet av 1. kvartal 1987.
Ansvarlig for planene er avdelingslederne.
4. For våre B-kontorer skal der settes opp tilsvarende planer. Ansvarlig for planene er postmesterne.
5. De aktuelle salgsmål for forretningsområdene sammenfattes i en totalplan for postområdet og tilpasses den sentrale/regionale markedsføringsplan. Ansvarlig er postkonsulenten.
6. Postsjefen koordinerer tilrettelegging, gjennomføring og oppfølging sammen med avdelingslederne og postmesterne.

3.2 Produksjon

MÅL

Postsjefen vil arbeide for en rasjonell og økonomisk produksjon.

Nærliggende mål i denne sammenheng er:

- rasjonell postbehandling
- mindre skadefrekvens på post
- mindre belastning for personalet
- mindre skadefrekvens på bilpark/utstyr
- bedring av postgangsopplegg til/fra kommunesentrene.

STRATEGI

Lokaleforholdene i postområdet skal overvåkes kontinuerlig og bedres der forholdene tilsier det. Det skal bevisst arbeides til at lokalene plasseres riktig i forhold til våre kunder.

Postsjefen vil arbeide for at behandlingsrutiner innen eget sekretariat og oppover i organisasjonen blir forenklet



Mål - og strategidokument for Tromsø postområde.

VEDLEGG: 6

VIRKSOMHETSIDE

Postverkets overordnede mål og forretningside er beskrevet i Postverkets bedriftsplanidokk.

Virksomhetside for Tromsø postområde :

Alle vanlige posttjenester skal tilbys i postområdet.

Tilleggstjenester tilbys når disse er knyttet til vår øvrige virksomhet og vi har forutsetninger for å kunne utføre slike tjenester. Tilleggstjenester kan også tilbys når vi finner at vi har ledig kapasitet og det er forenlig med vår øvrige virksomhet.

Ved etablering av tilleggstjenester skal lønnsomhet analyseres.

Våre tjenester skal til enhver tid være preget av:

- høy kvalitet
- god tilgjengelighet
- høyt servicenivå
- god lønnsomhet

Tjenestene skal utføres til rett tid.

Produksjonen skal være rasjonell og effektiv.

LITTERATUR-HENVISNINGER:

- Anders, Gjerde,
Magnussen og
Olsen:
(1990) Domstolene som institusjoner: Reformforslag, verdier og situasjonsoppfatning. LOS-senter Notat 90/21.
- Abrahamson, E:
(1986) "Organizational fashion: One explanation for the evolution technological, structural, and strategical myths". Paper til The Annual meeting of the Academy of Management, Chicacio.
- Abrahamson, E:
(1988) "Administrative fashions: Managers' Changing Interests in Worker - Management. Technologist, 1914 - 1986". Dissertation proposal Columbia University.
- Abrahamson, E:
(1991) "Managerial Fads and Fashions: The Diffusion and Rejection of Innovations". Academy of Management Review, 3, 586-612.
- Barley og Kunda:
(1992) "Designed Devotion: Surges of Rational and Normative Ideologies of Control in Managerial Discourse". Administrative Science Quarterly, Vol 73 nr.3: 363-400.
- Barnard, Chester:
(1938) "The Functions of the Executive". Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Berg, T:
(1989) "Postvesenets underklasser i Norge: Hovedlinjer i Norsk postforbunds historie". Forbundet Oslo
- Berger, Peter og
Luckmann, Thomas:
(1967) "The Social Construction of Reality". New York: Doubleday.
- Blau, Peter og
Scott, Richard:
(1962) "Formal Organizations". San Francisco: Chandler.
- Brunsson, Nils:
(1986) Politik och ekonomi. En kritik av rationalitet som samhällsföreställning. Doxa Ekonomi, Lund.
- Brunsson, Nils og
Olsen, Johan P.:
(1990) "Makten att reformera". Stockholm, Carlssons.

- Brunsson, Nils:
(1989) "The Organization of Hipocrisy: Talk, Decision and Actions in Organizations".
New York: John Wiley.
- Brunsson, Nils:
(1990) "Reformer som rutin". I Brunsson & Olsen (Red.): *Makten* att reformera. Stocholm, Carlssons.
- Brunsson, Nils., A. Forsell og
H. Winberg:
(1989) Reform som tradisjon. Stockholm, EFI.
- Brunsson, N. og H. Winberg:
(1990) Att genomföre reformer. I Brunsson og Olsen (Red.): *Makten* at reformera. Stocholm, Carlssons.
- Christensen, Tom:
(1991) "Virksomhetsplanlegging – myteskaping eller instrumentell problemløsning".
Oslo: TANO A/S.
- Christensen, Tom og
Egeberg, Morten:
(1989) Norske departementer 1976–1986: Noen trekk ved formell struktur, personell og beslutningsatferd. I Egeberg (Red.): *Institusjonspolitik* og forvaltningsutvikling.
Oslo: TANO A/S.
- Christensen, Søren og
Kreiner, Kristian:
(1991) "Prosjektledelse under usikkerhet".
Universitetsforlaget A/S.
- Czarniawska-Joerges,
Barbara:
(1985) "The Ugly Sister: On Relationships Between the Private and the Public Sectors in Sweden".
Scandinavian Journal og Management Studies, 2:2.
- Czarniawska-Joerges,
Barbara:
(1992) "Exploring Complex Organizations: A Cultural perspective".
Newbury Park, Cal., Sage.
- DiMaggio, Paul og
Powell, Walter W.:
(1983) "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields".
American Sociological Review, vol.48, April.
- DiMaggio, Paul og
Powell, Walter W.:
(1991) "Introduction". I DiMaggio & Powell (Red.): *The Institutionalism in Organizational Analysis*.
Chicago: The University of Chicago Press.

- Downs, G. og P. Larkey: (1986) The Search for Governmental Efficiency: From huybris to helplessness. Philadelphia: TempleUniversity Press.
- Drucker, Peter: (1954) "The Practice of Management". New York: Harper & Row.
- Drucker, Peter: (1976) "What Results Should Tou Expect? A User's Guide to MBO". Public Administration Review, 36.
- Egeberg, Morten: (1984) "Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet". Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli.
- Egeberg, Morten: (1989) "Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen". I Egeberg (Red.): Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Oslo: TANO A/S.
- Enderud, H.: (1986) Vad er organisations-sociologisk metode?. Den 3die bølge i metodelæren. Bind 1 og 2. Samfundslitteratur. Gylling.
- Etzioni, Amitai: (1984) "Moderne organisasjoner". Oslo: Tanum-Norli.
- Forsell, Anders: (1992) "Moderne tider i sparenbanken. Organisatorisk Omvandling i ett Institusjonellt Perspektiv". Stockholm: Nerenius og Santerus forlag.
- Hall, Richard H: (1982) "Organizations: Structure and Process". London, Prentice-Hall.
- Jacobsen, B: (1984) "Hur styrs förvaltningen?". Myt och verklighet kring departementens styring av ämbetsverken. EFI, studentlitteratur, Lund.
- Larsen, Helge O: (1982) "Postverket - En skjult distriktsutbygger?". Prosjektrapport "Regionale integrasjonsprosesser i Nord-Norge". ISV Universitetet i Tromsø.
- Lægriid, Per: (1992) "Tendensar i utviklinga av offentleg sektor". LOS-senter, Notat 92/37.
- Lægriid, Per og Olsen, Johan P.: (1978) "Byråkrati og beslutninger. En studie av norske departementer". Oslo: Universitetsforlaget A/S.

- Lægriid, Per og
Rolland Vidar:
(1992) "Institusjonelle rammer for forvaltningspolitikken i Norge".
LOS-senter Notat 92/38.
- March, James G. og
Olsen, Johan P.:
(1976) "Ambiguity and Choice in Organizations".
Bergen: Universitetsforlaget A/S.
- March, James G. og
Olsen, Johan P.:
(1983) Organizing Political Life: What Administrative
Reorganization Tells Us About Government.
American Political Sciences Review, 77.
- March, James G. og
Olsen, Johan P.:
(1984) "The new Institutionalism: organizational factors in political
life". I American Political Review: 78.
- March, James G. og
Olsen, Johan P.:
(1989) "Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of
Political Life". New York, Free Press
- Meyer, John W. og
Rowan, Brian:
(1977) "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth
and Ceremony". I American Journal of Sociology, 83: 340-
363.
- Meyer, John W. og
W. R. Scott:
(1983) "Centralization and the Legitimacy Problems of Local
Government. I J. W. Meyer og W. R. Scott (Red.):
Organizational Environments: Ritual and Rationality.
Beverly Hills, Cal.: Sage Publications.
- Mintzberg, H:
(1979) "The Structuring of Organizations". Englewood Cliffs, N.J.:
Prentice Hall.
- Mjølsnes, M:
(1992) "Forvaltningspolitiske utgreiingar: Kyrkje og
undervisningsdepartementet og Kultur og
vitenskapsdepartementet, 1972-1989". Hovefagsoppgave,
Adm.org Universitetet i Bergen.
- Morgan, Gareth:
(1986) "Images of Organizations". Sage California.
- Mydske, P.K:
(1987) "Planlegging og forvaltning: Makt og avmakt i den regionale
planlegging". NIBER rapport 45.

- Olsen, J. P.:
(1985) "Administrative reform and theories of organization". Notat, Inst. for adm. og org. vit. nr. 17.
- Olsen, J. P.:
(1988) "The modernization of public administration in the nordic countries". LOS-senter, Notat 88/2.
- Pfeffer, Jeferey og Salancik, Gerald R.:
(1978) "The External Control of Organizations". New York: Harper and Row.
- Røvik, Kjell Arne:
(1991) "Fra teori til teknikk: Private organisasjonsutviklingsfirmaer i offentlig sektor". Oslo: TANO A/S.
- Røvik, Kjell Arne:
(1992a) "Den "syke" stat – myter og moter i omstillingsarbeidet". Oslo: Universitetsforlaget A/S.
- Røvik, Kjell Arne:
(1992b) "Institusjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner". Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift: 4.
- Røvik, Kjell Arne:
(1993) "De-institutionalization and Fashion Mechanism" Upublisert notat, UiTØ.
- Sabin, G. H. og Thorson, T. L.:
(1973) "A History of Political Theory". Dryden Press.
- Scott, Richard W.:
(1981) "Organisations: Rational, Natural and Open systems". Prentice-Hall.
- Scott, Richard W.:
(1987) "The Adolescence of Istitutional Theory". I Administrative Science Quarterly, 32: 493-511.
- Selznick, Phillip:
(1949) "TVA and the Grass-roots". Berkeley, Cal., University of California Press.
- Selznick, Phillip:
(1957) "Leadership in Administration". New York: Harper and Row.
- Simon, H:
(1957) "Leadership in Administration". New York, Harper & Row.
- Simon, H:
(1965) "Administrative Behavior". Free Press
- Weber, Max:
(1971) "Makt og byråkrati". Oslo: Gyldendal.

- Wutnow, O:
(1984) "Markets and Hierarchies". New York, Free Press.
- Wærnes, Marit:
(1989) "Sentral styring – institusjonell respons".
LOS-rapport 8/89.
- Zucker, Lynne:
(1983) "Organizations as Institutions". I Bacharach (Red.):
Advances in Organizational Theory, vol. 2, Greenwich, Conn.
Jai.Press.
- Zucker, Lynne:
(1987) "Institutional Theories of Organizations".
Annual Review of Sociology, 13: 443–464. Palo Alto: Cal.

INNTERNE UTREDNINGER – OFFENTLIGE DOKUMENTER

- Administrasjons-komiteen:
(1919) "Innstilling vedrørende de organisatoriske og praktiske
forholden ved driften av Postverket". I St.prop.nr.77, 1924.
- Den Nye Staten:
"Program for fornyelse av statsforvaltningen". FAD 1987.
- DIALOG:
Artikkel. nr. 2, 1990
- Modalsli-utvalget.
"Innstilling om den sentrale forvaltningsorganisasjon".
Oslo 1970.
- NOU 1984:23:
"Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem".
- LTP-sekretariatet:
"Mål- og Strategiprosessen ved postkontorene". Notat,
27.8.1986.
- Organisasjons-utvalget:
"Om endringer i Poststyrets organisasjon". Innstilling nr.1,
forstudiet av des. 1967.
- Organisasjons-utvalget:
"Om Postdirektoratets organisasjon". Hefte 1, juni 1971.
- Organiseringsprosjektet:
(1983) "Rapport om Postverkets administrasjon og administrative
funksjonsfordeling".
- Personal-utvalget:
"Utvalg til å undersøke visse personalspørsmål i Postverket".
Innstilling nr.1, mai 1969.

- Personal-utvalget: "Utvalg til å undersøke visse personalspørsmål i Postverket".
Innstilling nr.2, 1979: "Om regler vedrørende tjenesteansiennitet".
- Personal-utvalget: "Slutføringen, Utredning av "arbeidsgruppe med oppdrag å fremme forslag til slutføring av personalutvalgets innstilling". Innstilling nr.1, mars 1973.
- Personal-utvalget: "Utvalg til å undersøke visse personalspørsmål i Postverket".
Utredning nr.3, nov. 1974.
- POST nr.1, 1986. Artikkel.
- POST nr.5, 1991 Infonummer
- Sparekomiteen: Innstilling nr.1, 1921.
- St.meld.nr.80, 1974-75: "Om Postverkets virksomhet, organisering og fremtidige utvikling".
- St.meld.nr.31, 1986-87: "Om Postverkets rammebetingelser".
- St.prop.nr.121, 1955: "Behandling av forholdene mellom Postverket og Telegrafverket på den ene siden og Storting, Regjering og departement på den annen side". Post og telegrafkommisjonen av 1955.
- St.prop.nr.75, 1973-74: "Om ny administrativ oppbygging av Postverkets sentraladministrasjon - Postdirektoratet".
- St.prop.nr.52, 1984-85.
- Årsberetninger: 1981, 1982, 1983, 1985, 1987 og 1991.

