



3.06.1991

Elektronensinspektør

Elektronensinspektør

Wivi Saugbakk

# FRA FORVALTNINGSORGAN TIL SERVICEBEDRIFT ?

En studie av et kommunalt omstillings-  
prosjekt fulgt over en treårs-periode.

AV

GRETE HAGEBAKKEN

9-22-86  
86-77  
71-72

# FRA FORVALTNINGSORGAN TIL SERVICEBEDRIFT ?

En studie av et kommunalt omstillings-  
prosjekt fulgt over en treårs-periode.

AV

GRETE HAGEBAKKEN

## FORORD

Det siste tiår har det blitt stadig vanskeligere for offentlig sektor å imøtekomme de velferdspolitiske ideal som var forventet på 70-tallet. Både sviktende finansielt og politisk grunnlag er årsaker til denne utviklingen. Men samtidig er det sterke trekk ved den sosiale og politiske kulturen i Norge som virker mot ei bevisst nedbygging av det offentlige engasjementet. Dette har medført at offentlige organ de senere år har drevet en aktiv søking etter finansielle og organisatoriske alternativ til rene nedskjæringsstrategier. Spesielt har organisatoriske ideer hentet fra private bedrifter vært svært aktuelle strategier som har blitt forsøkt innført i ulike typer offentlige organisasjoner.

På dette grunnlag ble oppgavens tema valgt. For meg ble det svært interessant å følge en norsk kommune under et omstillingsprosjekt der det var hentet ideer fra det private næringsliv for å sikre videre drift og legitimitet til kommunen.

Jeg vil her benytte anledningen til å takke politikere og administrativt ansatte i Tromsø kommune som stilte velvillig opp som informanter under datainnsamlingen.

Helge O. Larsen har vært min veileder, og jeg ønsker å rette en stor takk til ham for hjelp og veiledning i forbindelse med oppgaveskrivingen. Samtidig skal også andre ansatte på Offentlig Politikk og Administrasjon ha takk for den interesse og oppmuntring de har vist under hovedfagsstudiet. Jeg ønsker også å takke mine medstudenter så mye for et godt faglig og sosialt miljø. Spesielt må mine kollokvie-venninner Trine og Inger Janne nevnes for mange engasjerende faglige diskusjoner og svært trivelige sosiale sammenkomster. Vi ble etterhvert eksperter i å kombinere det faglig nyttige med det behagelige.

For gjennomføringen av hovedfagsstudiet har Oddbjørn Sivert vært en sentral motivator. Om enn ikke av direkte faglig art, så har han vært en viktig støtte og pådriver i både med- og motgang. Og sist.. og minst.. er lille Jonas, som utvilsomt har vært den sterkeste drivkraften for å avslutte dette arbeidet.

Grete Hagebakken

Tromsø, våren 1991

## INNHOLDSFORTEGNELSE

		Side
<b><u>KAPITTEL 1</u></b>	<b><u>INNLEDNING</u></b>	<b>1</b>
1.1	PRESENTASJON AV TEMA . . . . .	1
1.2	OPPGAVENS FAGLIGE RELEVANS . . . . .	4
1.3	PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNINGER . . .	5
1.4	METODEKOMMENTAR . . . . .	9
1.4.1	Datagrunnlag og innsamling . . . . .	11
<b><u>KAPITTEL 2</u></b>	<b><u>OPPGAVENS TEORETISKE RAMME</u></b>	<b>14</b>
2.1	INNLEDNING . . . . .	14
2.2	GENERELT OM ORGANISASJONSENDRINGER . .	15
2.2.1	Organisasjonsendring som en rasjonell prosess . . . . .	19
2.2.2	Organisasjonsendring som en naturlig prosess . . . . .	22
2.2.3	Organisasjonsendring som en anarkisk prosess . . . . .	22
2.3	OM ENDRINGSPROSESSER I OFFENTLIGE ORGANISASJONER I KONTRAST TIL PRIVATE .	24
2.4	KOMMUNEN SOM EN POLITISK INSTITUSJON .	28
2.4.1	Et kort historisk tilbakeblikk på det kommunale forvaltningsnivå . . . . .	28
2.4.2	Om kommunale endringsprosesser . . . .	30
2.5	ENDRINGSPERSPEKTIV SETT I FORHOLD TIL KOMMUNEN SOM INSTITUSJON . . . . .	33
2.5.1	Kommunal endring: Som et tankskip under snuing. . . . .	33
2.5.2	Kommunal endring: Som en flåte på opprørt hav . . . . .	33
2.5.3	Kommunal endring: Som en revolusjon . .	35

2.5.4	Kommunal endring: Som en evolusjon . . .	36
2.6	<b>FAKTORER SOM HEMMER OG FREMMER EN KOMMUNAL OMSTILLING AV DENNE ART . . .</b>	<b>37</b>
2.6.1	Hvilke forhold kan fremme en omstilling? . . . . .	37
2.6.2	Hvilke forhold kan hemme en omstilling?	39

**KAPITTEL 3**                      **PRESENTASJON AV PLUS-PROSJEKTET**                      **44**

3.1	INTENSJONENE MED OMSTILLINGSPROSESSEN .	44
3.2	BESKRIVELSE AV PROSJEKTETS STRATEGIER .	45
3.2.1	Nye styringsverktøy og arbeidsmetode- endringer . . . . .	45
3.2.2	Andre virkemidler: Formelle, fysiske og kulturelle forhold . . . . .	48
3.3	OM ORGANISERING AV PROSJEKTET . . . . .	51
3.3.1	Ulike grupper som var involvert i prosjektet . . . . .	52
3.4	HVA BLE FORVENTET AV PLUS-PROSJEKTET? .	55

**KAPITTEL 4**                      **INITIATIVFASEN:**  
**DRIVKREFTENE TIL ENDRING**                      **57**

4.1	HVORFOR STUDERE DRIVKREFTER? . . . . .	57
4.2	POTENSIELLE ENDRINGSDRIVKREFTER . . . . .	59
4.2.1	Krav fra lokalsamfunnet gjennom media og kommunens innbyggere direkte . . . . .	59
4.2.2	Endringsdrivkrefter innad i organisasjonen . . . . .	61
4.2.3	Stadig dårligere kommunal økonomi . . . . .	63
4.2.4	Imitasjon fra andre kommuner og signaler fra Kommunenes Sentralforbund . . . . .	64
4.2.5	Krav fra statlig hold om forbedring av driften . . . . .	65
4.2.6	Konkurransen om arbeidskraft . . . . .	66
4.3	INITIATIVFASEN SETT I LYS AV ULIKE ENDRINGSPERSPEKTIV . . . . .	66

4.4	OPPSUMMERING AV INITIATIVFASEN . . . .	68
-----	--	----

**KAPITTEL 5**

**DETALJERINGSFASEN:**

**STRATEGIER FOR ENDRING** 71

5.1	INNLEDNING . . . . .	71
5.2	STRATEGIVALG - ET TEKNISK ELLER POLITISK SPØRSMÅL? . . . . .	72
5.2.1	Hvilke strategier kan benyttes? . . . .	72
5.3	BESLUTNINGSSTRUKTUREN I DETALJERINGSFASEN . . . . .	78
5.4	OM STRATEGIBRUK - OG REAKSJONER PÅ DISSE . . . . .	82
5.4.1	Endringer i formell og fysisk struktur	83
5.4.2	Forsøk på holdningsendringer . . . . .	86
5.4.3	Bruk av eksternt konsulentfirma i organisasjonsutvikling . . . . .	89
5.4.4	Konklusjoner angående strategibruk . .	91
5.5	OPPSUMMERING AV DETALJERINGSFASEN . . .	92

**KAPITTEL 6**

**IMPLEMENTERINGSFASEN:**

**IVERKSETTINGSFORLØP** 95

6.1	INNLEDNING . . . . .	95
6.2	EN DRØFTING AV FORVENTEDE BARRIERER . .	97
6.2.1	Problematiske forhold ved målstyrings- konseptet? . . . . .	97
6.2.2	Samarbeidsforhold mellom politikere og administrasjon . . . . .	104
6.2.3	Dårlig kapasitet i kommunen til å følge opp endringsplanene? . . . . .	109
6.2.4	For dårlig kompetanse og innsikt i omstillingsprosesser? . . . . .	110
6.2.5	Kommunen som en gammel og institusjon- alisert organisasjon . . . . .	111
6.2.6	Fysisk struktur . . . . .	112
6.2.7	For sterk og detaljert statlig styring?	113
6.3	OPPSUMMERING AV IMPLEMENTERINGSFASEN .	115



## KAPITTEL 1. INNLEDNING

### 1.1 PRESENTASJON AV TEMA.

Oppgavens tema er offentlige "moderniseringsprosesser"; nærmere bestemt vil jeg ta for meg en kommunal omstilling. Tromsø kommune startet våren 1987 med et prosjekt de døpte for "PLUS". Begrepet er en forkortelse for planlegging, ledelse, utvikling og styring. Hovedmålet for prosjektet var å modernisere det kommunale administrative apparatet, og slagordet for prosessen var: "Fra forvaltningsorgan til servicebedrift." 3 år ble satt opp som foreløpig tidsramme, og intensjonen var at prosessen etterhvert skulle berøre alle ansatte og politikere i Tromsø kommune. Det ble engasjert et privat konsulentfirma som skulle styre deler av organisasjonsutviklingen de to første år.

I starten fokuserte prosjektledelsen spesielt på utviklingen av nye rutiner for å korte ned på saksgangen på områder som budsjettbehandling, regnskap o.l. Hovedvekten av prosessen skulle imidlertid ligge på utvikling av resultat- og målstyring, noe som konsulentfirmaet hadde som sin hovedoppgave. Andre felt som også inngikk i moderniseringsprosjektet var ledelsesutvikling og en generell effektivisering av den kommunale drift som ville medføre endringer både i formell og fysisk struktur. I tillegg søkte en å endre de ansattes holdninger ved å motivere for nytenkning i organisasjonen, der bedre service overfor kommunens "kunder" var et svært viktig moment.

Prosjektet dreide seg med andre ord både om endring i arbeidsmetoder, endringer i formell og fysisk struktur, og et forsøk på holdningsendringer blant kommunens ansatte og politikere.



Denne reorganiseringen kan ses i direkte sammenheng med en tendens i de vestlige land til en stadig økende aktivitet når



det gjelder modernisering og privatisering av offentlig virksomhet. (Kooiman og Eliassen, 1987, Metcalfe og Richards, 1987) Offentlige organisasjoner har etterhvert følt sterke behov for og krav til å utvikle og omstille seg for å være i samsvar med de ressurser en har til rådighet og i takt med samfunnets skiftende behov. Derfor har de fleste offentlige nivå, både nasjonalt og internasjonalt, blitt berørt av disse nye ideene og av den grunn iverksatt ulike former for omstillinger.

I Norge har dette temaet blitt svært aktuelt i 1980-årene. Den borgerlige trepartiregjering utarbeidet et moderniseringsprogram for statsforvaltningen i 1984, som ble etterfulgt av Arbeiderpartiets fornyelsesprogram i 1987. Disse går i kort-  
het ut på å sette opp en serie tiltak som vil fornye arbeidsmåte og produksjonsevne i statsforvaltningen. Programmenes hovedmål er å bedre servicen i staten og arbeide for en best mulig utnyttelse av statens ressurser. (Fornyelsesprogrammet, 1987)

Ser en nærmere på årsaken til den store aktiviteten på dette feltet, kan det delvis forklares med en stadig mer anstrengt offentlig økonomi. Fra midten av 70-tallet og spesielt i 80-årene har den økonomiske situasjon innenfor offentlig sektor blitt stadig forverret. Når det gjelder det kommunale nivå i denne periode, så ble kommunene etterhvert helt avhengige av store statlige overføringer for kunne ivareta de mange velferdsoppgavene de over tid hadde fått ansvaret for. Staten prøvde da å bremse det kommunale ressursbehov, og fokuserte på at kommunene måtte innføre nye organisasjons- og styringsformer. En generell tendens i 1980-årene er at kommunene i større grad har blitt ansett som service-produserende organisasjoner og vurdert etter mer bedriftsøkonomiske kriterier. (Baldersheim, 1987)

 Kommunene har også selv blitt mer bevisst at selvstyrets  framtid, i forhold til andre forvaltningsnivå, vil avhenge av

at kommunene viser til en høy grad av effektivitet, politisk styring og demokratisk legitimitet. (Fevolden & Sørensen, 1989)

2)  
En annen viktig årsak til økende aktivitet i offentlige omstillingsprosesser er en tendens til en sterkere kritisk holdning blant befolkningen til den offentlige forvaltningen. En slik holdning kan være et produkt av et generelt høyere utdanningsnivå, der det stilles sterkere krav til en rasjonell bruk av offentlige midler. Vanlige innvendinger er at offentlige organer er ineffektive og maktgrådige. Den private sektor har etterhvert blitt et ideal for vellykket styring og kan virke mindre ressursløsende enn offentlig sektor har blitt fremstilt som (Czarniawska, 1985). En forklaring knyttet til en slik fremstilling, er at offentlig sektor har manglende incitament til å bevise vellykkethet fordi det er svært problematisk å måle grad av effektivitet på offentlige tjenester. Ytelsene er ofte av en mer kvalitativ art enn de som preger den private sektor. Det har også etterhvert vokst fram svært store krav og forventninger til hvilke problemer offentlig sektor er i stand til å løse.

Offentlige organisasjoner har dermed fått krav på seg til å bli mer økonomi- og serviceorientert. Makten skal desentraliseres og effektiviteten skal økes med lignende metoder som privat sektor benytter. Spesielt forsøkes det på en bevegelse mot styringsprosesser som er fleksible nok til å klare endrede forhold raskt. En viktig drivkraft til endring er nok den privatiserings-trussel offentlige tiltak står overfor hvis de ikke fungerer på en tilfredstillende måte i forhold til befolkningens behov. (Fornyelsesprogrammet, 1987)

Ekstern konsulentbistand innenfor organisasjonsutvikling har etterhvert blitt et stadig mer benyttet virkemiddel i denne prosessen. Disse firmaene har oppdrag både i privat og offentlig sektor, og kan i visse tilfeller fungere som en kanal

for overføring av bedriftsmodeller til offentlig sektor.  
(Czarniawska, 1988).

## 1.2 OPPGAVENS FAGLIGE RELEVANS.

Oppgavens hensikt er å problematisere nærmere denne utviklingen innenfor offentlig forvaltning. Det er mange sentrale faglige forhold som berøres i denne sammenheng. For det første: Er det mulig at en offentlig forvaltning kan styre sin drift med lignende metoder som private bedrifter bruker? Og for det andre: I hvor stor grad er det ønskelig at offentlige organisasjoner omdefinierer sine tradisjonelle funksjoner til fordel for å bli mer økonomisk effektiv? Spesielt er det viktig å fokusere på at organisasjonstiltak i offentlig sektor må gjennomføres med spesiell hensynstagen til folkestyre og rettssikkerhet. En bør ikke miste av syne den særskilte politiske konteksten offentlige organer opererer i. En omfattende reorganisering vil ha en direkte innvirkning på den politiske orden. Dette forholdet trekkes spesielt fram i oppgaven fordi hovedtendensen har vært at moderniseringen av den offentlige sektor i de senere år har vært diskutert som et spørsmål om økonomisk effektivitet. I beskjedne grad har referanserammen vært standarder avledet fra demokratisk teori og tradisjon. (Olsen, 1987)

På denne måten vil en kunne kaste lys over hvilken organisasjonstenkning som ligger til grunn for endringsprosessene. Ser en på stat og kommuner primært som servicebedrifter som har som mål å gi kundene best mulig tjeneste til rimeligst pris? Eller vektlegger en andre forhold ved offentlige organer som likhet, demokrati, forutsigbarhet osv.? Med andre ord: Hvordan klarer stat og kommuner å ivareta disse ulike mål forbundet med offentlig drift under den sterke moderniseringsbølgen som nå råder?

Et annet svært viktig tema i oppgaven, som i stor grad henger sammen med det foregående, er i hvor stor grad endringer i offentlige organisasjoner er et resultat av design og rasjonell planlegging. Dette aktualiserer spørsmålet om hvor store ressurser som skal brukes til planlegging og målformuleringer i forhold til hva en får igjen for dette. En kan her tenke seg at reformer også i betydelig grad er påvirket av institusjonelle trekk i organisasjonen og dets omgivelser. Slike forhold kan på mange måter motarbeide de rasjonelle endringsplaner som ønskes implementert i organisasjonen (Brunsson og Olsen, 1989). Det vil derfor være av sentral verdi å kartlegge hvilke valgmuligheter som egentlig foreligger, ved å se en omstilling i sammenheng med de institusjonelle forhold i og utenfor organisasjonen.

### 1.3 PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNINGER.

På bakgrunn av dette ønsker jeg i oppgaven å følge hendelsesforløpet under en kommunal omstillingsprosess. Hensikten er å forsøke å skaffe innsikt i hvordan en kommune tilpasser seg de nye rammebetingelsene som har utviklet seg de siste årene.

Proessen vil bli analysert i fire faser, som er initiativfasen, detaljeringsfasen, og implementeringsfasen. I tillegg vil oppgaven forsøke å fange opp de resultat organisasjonen har oppnådd 3 år etter at prosjektet ble iverksatt. De ulike faser knytter til seg ulike problemstillinger, og disse vil være som følger.

I analysen av initiativfasen vil jeg sette fokus på de drivkreftene som medførte at kommunen iverksatte en omfattende omstillingsprosess. Spesielt vil jeg i denne sammenheng problematisere i hvor stor grad offentlig sektor er endringsorientert. Det er en utbredt forestilling at offentlig forvaltning er rigid, og med liten følsomhet overfor endringskrav sammenlignet med private bedrifter. Men kanskje er det slik

*Samme mål  
ivergang*

at offentlige organisasjoner har gode følehorn for når omstillinger bør iverksettes, nettopp fordi offentlig virksomhet er så inklusiv? De blir til stadighet konfrontert med tilbakemeldinger på egen drift av blant annet media, klienter, velgere og politikere. I denne sammenheng vil det derfor være interessant å gjøre et forsøk på å kartlegge de faktorer som medførte at en endringsprosess ble iverksatt.

Hensikten med en slik fokusering er å få bedre kjennskap til hvordan endringer kommer i stand i en kommune. Viktige spørsmål er om endringer vokser fram uavhengig av hva organisasjonens ledelse planlegger, eller er endringene et planprodukt skapt av ledelsen? Et tredje alternativ kan være at organisasjonen blir tvunget til å endre seg p.g.a. krav fra omgivelsene, og at endringene da vil være prisgitt det omgivelsene ønsker endret i organisasjonen. Styringskapasiteten vil derfor bli spesielt fokusert ved at en ser hvor stor valgfrihet reformatorer har til å bestemme når og hvordan organisasjoner skal endres.

Hovedvekten av oppgaven vil ligge på en analyse av selve omstillingsprosessen. Jeg ønsker i denne sammenheng først å studere de metoder og strategier organisasjonen benytter seg av for å endre organisasjonen, og dette temaet vil bli tilknyttet detaljeringsfasen. Metoder og strategier defineres i denne sammenheng som planer og midler organisasjonen benytter seg av for å nå de ulike målene med omstillingsprosessen.

Denne fasen av et omstillingsprosjekt er av mange årsaker viktig å sette søkelyset på. Her legges i stor grad premisse-  
ne for hvordan resten av omstillingen blir gjennomført. En lager her en slags strategiplan for hvem som skal være sentrale deltakere under prosessen. I tillegg bestemmes det hvordan organisasjonen og dets deltakere på ulike måter skal påvirkes og styres til å endre adferden til å være i tråd med de nye målene for den kommunale virksomhet.

Valg av metoder er avhengig av hvordan endringer kommer i stand, og hvordan en definerer organisasjonen som er under omstilling. I neste kapittel vil fire ulike endringsperspektiv bli presentert, som er et produkt av en klassifisering av hovedsyn m.h.t. kommunale organiseringer (Baldersheim, 1989). De fire perspektiv beskriver ulike strategier som benyttes i forhold til hvilke organisasjonsendring det dreier seg om. Jeg vil i denne sammenheng derfor kort nevne de hovedstrategier som blir skissert her.

I det første perspektivet er klargjøring av kommandoforhold tidlig i prosessen viktig. Det er klare retningslinjer for hvem som er koblet på beslutningsprosessen, der noen utreder endringene mens andre følger disse utredningene. I dette perspektivet er det vektlagt at en må bruke tid og ressurser på å få organisasjonens medlemmer med på en snu-operasjon.

I det andre perspektivet vektlegger en at organisasjonen må benytte stadige forhandlinger, der tilfeldige aktører kan ta initiativer til endringer. En etablerer ulike prosjektgrupper i stedet for en sterk ledelse som utreder planlagte endringer.

Et tredje perspektiv følger strategier der endringene gjennomføres i en rask operasjon. En benytter korte tidsfrister, få beslutningsdeltakere og standardiserte løsninger over hele organisasjonen. Noen spesielle taktikker for å få organisasjonsmedlemmene med på endringene blir ikke brukt, fordi en har klare kommandoforhold innad i organisasjonen. En har med andre ord en sterk lojalitet overfor organisasjonens formelle normer og regler.

I det siste perspektivet er strategien at en tillater en differensiert iverksetting av endringer utover i organisasjonen. Ledelsen bør ved en slik organisasjonsendring styre i minst mulig grad, fordi organisasjonsmedlemmene på de ulike nivå selv iverksetter endringer tilpasset organisasjonens behov. (Baldersheim, 1989)

Som en tredje del av problemstillingen ønsker jeg å skaffe bedre innsikt i selve gjennomføringen av en slik prosess. Dette vil bli tatt opp under analysen av implementeringsfasen. Noen endringsperspektiv problematiserer ikke forhold rundt det å gjennomføre de endringer som organisasjonen skal oppta. Av ulike grunner forventes det en rasjonell og effektiv gjennomføring. Spesielt blir organisasjonsmedlemmer fremstilt som lojale overfor organisasjonens formelle strukturer og retningslinjer. Andre perspektiv fokuserer imidlertid spesielt på de ulike endringsbarrierer som må overvinnes før en vellykket omstilling kan finne sted.

Oppgaven vil derfor forsøke å gi svar på hva som kjennetegner omstillingsprosjektet i forhold til dette. I hvor stor grad skjer endringer relativt lett og smertefritt ved en kommunal omstilling av denne art? Og i tilfelle en møter barrierer, hvilke er det som i denne prosessen medfører at prosessen går senere enn ønsket, eller utvikler seg i en annen retning enn intendert? Denne del av problemstillinga vil derfor direkte belyse de muligheter en har for å styre kommunen til å bli mer lik en "servicebedrift".

Som en siste del av oppgaven vil jeg forsøke å fange opp de resultat kommunens ansatte og politikere mener er oppnådd 3 år etter at prosessen ble iverksatt. Dette vil gi en indikasjon på i hvor stor grad forventningene til prosessen er oppfylt og dermed også hvor styrbar en nyere kommunal omstillingsprosess kan være. I tillegg vil fokus på resultatene av prosessen gi et bilde av hvordan kommunen har klart å ivareta de ulike hovedmål ved kommunal drift, som både er hensynet til effektivitet og legitimitet.

#### 1.4 METODEKOMMENTAR.

En av vitenskapens oppgaver er å stille spørsmål om hvordan noe faktisk forholder seg i den virkelige verden. En metode er i denne sammenheng hvilke framgangsmåter en kan benytte for å få bedre kjennskap til faktiske forhold.

Aubert (1972) definerer dette på denne måten: "En metode er en framgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme fram til ny kunnskap. Et hvilket som helst middel som tjener dette formålet hører med i arsenalet av metoder."

Det er her på sin plass å klargjøre nærmere hvilke framgangs-måter som er benyttet i denne oppgaven. Dette fordi det ofte er knyttet problematiske forhold rundt disse ulike midlene. Spesielt de type data en anvender og metoden en benytter for innsamling av data er viktig å avklare. Det vil da være lettere for andre å ta stilling til og etterprøve konklusjonene i oppgaven.

I samfunnsvitenskapen er det vanlig å skille mellom to hovedformer av metodiske tilnærminger - en kvalitativ og en kvantitativ. Den kvantitative metode bruker store datamengder og tall-materialer, og søker å danne statistiske korrelasjoner ut fra disse. (Hellevik, 1977) Denne metoden er spesielt fruktbar for analyser som omfatter store datasett. En viktig fordel med en slik metode er ellers at den gir en større oversikt fordi den tar med flere undersøkelsesenheter, noe som innebærer at den evner å gi et godt oversiktsbilde av et område. Men den begrenser seg samtidig til å fange opp de data som kan kvantifiseres, og er statisk på den måte at den gir et øyeblikksbilde av temaet som blir studert. I tillegg bruker denne metoden faste svarkategorier, der informanten ikke har mulighet til å påvirke de svarkategoriene som på forhånd er oppsatt.



Kvalitative metoder (intensive strategier) er dybdestudier på en eller få undersøkelsesenheter. Eksempler på slike metoder er observasjoner og intervju. Disse er preget av nærhet til datakilden, og gir en relativt grundig kjennskap til de utvalgte undersøkelsesenheter. Ulempen med denne metoden er at den er tidkrevende, og en må derfor begrense antall dataenheter i forhold til en kvantitativ strategi. Valg av metode vil derfor avhenge av egenskaper ved oppgavens problemstilling, og hvilke data som er hensiktsmessige i forhold til dette.

I denne oppgaven er det benyttet en kvalitativ metodetilnærming, og årsaken til at jeg valgte denne strategien er avhengig av flere forhold. For det første er det kun en kommune som er undersøkelsesenhet og det blir dermed et for lite datagrunnlag til at en kan trekke statistiske konklusjoner ut fra dette. For det andre er oppgavens problemstilling av den art at det svært viktig å få et datamateriale som gir kjennskap til de forventninger og ideer som deltakerne i sin kontekst innehar. Med andre ord innhold og hensikter med aktørenes handlinger; noe som i liten grad vil være mulig å fange opp ved en kvantifisering av datamaterialet.

Informant-intervju gir også rom for å være mer fleksibel i formuleringen av spørsmål. En får respons fra informantene underveis, og kan tilpasse spørsmålene slik at de blir mer relevante i forhold til deres situasjon. Dette gir muligheter for å utdype forhold som de ulike informanter anser som spesielt sentrale, og det åpner også for å avklare potensielle misforståelser under intervju-situasjonen. Disse årsakene taler derfor for bruk av en kvalitativ tilnærming.

Ulempen med et slikt metodevalg vil i første rekke være at de medfører en begrenset gyldighet. Det er vanskelig å vite om de funn man gjør i en kommune vil ha relevans for andre kommuner. Dette er spesielt viktig å være klar over når en stude-

rer norske kommuner, fordi det er store demografiske, kulturelle og størrelses-variasjoner kommunene imellom.

En annen viktig ulempe kan være risikoen for mulige feilkilder fordi det er begrensninger i hvor stort antall informanter en har kapasitet til å intervju. Dermed står en i fare for ikke å ha fått god nok bredde og representativitet i data-materialet.

Et tredje problem med et slikt datamateriale er at det kan være problematisk å se sammenhenger ved en analyse, fordi ulike informanter ofte kategoriserer og begrepsfester sin virkelighet ulikt, og det kan bli vanskelig å sammenligne de ulike svar.

#### 1.4.1 Datagrunnlag og innsamling.

Oppgaven kan betegnes som et "case-studie", og valgt ut fra geografisk nærhet og at prosjektets oppstart sammenfalt i tid med starten på min hovedfagsoppgave. Jeg har ikke valgt en kommune som har hatt noen særegne problemer med tidligere reorganiseringer. Nord-norske problemstillinger er heller ikke spesielt berørt.

Med hensyn til datainnsamlingen så var det viktig å få et bredt og nyansert bilde av endringsprosessen siden den berørte så mange deltakere: Kommunens ansatte og det politiske apparat. Jeg valgte derfor først å samle litt generell informasjon om prosessen, og foretok 3 ustrukturerte intervju med medlemmer av prosjektledelsen. Samtidig fikk jeg tilgang på en mengde skriftlig informasjon. Dette dreide seg om kommuneplaner, årsmeldinger- handlingsprogram, korrespondanse mellom konsulentfirma og kommunen, møtereferater, politiske beslutningsvedtak, interne saksdokumenter og informasjonsmateriell utarbeidet for dette prosjektet.

I tillegg var lokalavisene en informasjonskilde når det gjaldt intervju av tjenestemenn og politikere vedrørende kommunens drift og nye ideer. Også leserinnlegg fra publikum var en kilde som kunne kaste lys over ulike forhold rundt omstillingen av den kommunale driften. Men generelt var dette prosjektet relativt lite omhandlet i media i den perioden prosjektet gikk.

Samlet gjorde denne informasjonen meg istand til å danne en problemstilling som var relevant i forhold til hva prosjektet dreide seg om. Framstillingen hviler imidlertid på informantintervjuer, og strukturerte intervju var derfor en god metode å få grundigere kjennskap til hva de berørte parter opplevde rundt denne omstillingsprosessen. Problemet var at det var svært mange potensielle informanter, og en måtte derfor velge ut grupper av informanter. Utvalget er foretatt på grunnlag av ulike typer berørthet til prosjektet. Jeg valgte derfor å dele informantene i 3 grupper: 1. Prosjektledelsen 2. Andre ansatte 3. Politikere.

Prosjektledelsen hadde god faglig og generell kunnskap og oversikt over prosessen, for de hadde fulgt prosessen helt fra start og til intervjutidspunktet. De ga god informasjon om de forventninger som var for prosjektet i utgangspunktet, og hvordan de opplevde prosjektet fra sitt ståsted.

Andre ansatte ga meg informasjon om hvordan prosjektet ble mottatt og opplevd i organisasjonen ellers. Disse informantene belyste hvordan budskapet i prosessen nådde frem til ansatte mer generelt både i tanker og handling.

Politikere var trukket inn i prosjektet fra starten, og var også direkte berørt av resultatet på prosjektet. Jeg fikk ut fra dette informasjon om hvordan de har opplevd prosjektet, og hvilke resultat de mener kommunen har fått av dette.

Informasjonen ble innhentet i alle avdelinger i kommunens administrasjon, og informanter med likt stillingsnivå ble valgt ut fra ønsket om en mest mulig homogen utvalgsgruppe. Eventuelle variasjoner mellom avdelingene skulle derfor ikke være resultat av variasjoner m.h.t. informantens stilling, og dermed kunnskap og berørthet av prosessen.

Derimot er intensjonen med informantutvalget som helhet ment å gjøre en i stand til å presentere prosjektet ut fra ulike synsvinkler som stilling, arbeidsområde, ulike typer berørthet osv.

Fordi oppgaven i stor grad hviler på intervju, vil en del av empirien bli fremstilt som sitat for å underbygge og eksemplifisere eventuelle funn i oppgaven.

## KAPITTEL 2. OPPGAVENS TEORETISKE RAMME.

### 2.1 INNLEDNING.

Oppgavens viktigste intensjon er å skaffe bedre kjennskap til handlingsforløpet under en kommunal omstillingsprosess. Nærmere bestemt vil sentrale tema være hvordan en omstilling kommer på dagsorden, og i hvor stor grad endringene følger tilsiktede endringsplaner. Som en forlengelse av dette vil søkelyset videre være på hvilke betingelser som styrer hvorvidt en lykkes med en slik endringsprosess som henter metoder fra private foretak for å omstille organisasjonen. Søkelyset vil i oppgaven spesielt være på innføring av målstyring som metode.

Med betingelser menes her de faktorer som fremmer en slik omstilling, dens drivkrefter. I tillegg fanger det opp de faktorer som kan virke hemmende på en vellykket endring. Disse betingelsene vil være sentrale for å belyse hvordan selve endringsprosessen forløper og hvilket resultat en får av en kommunal "moderniserings-prosess". De vil også gi en bedre forståelse for i hvor stor grad en rasjonelt kan planlegge endringer og ha kontroll over organisasjonens utvikling. Et generelt trekk fra ulike omstillingsprosesser i offentlige organer den senere tid er en stor grad av styringsoptimisme. Dette gjenspeiler seg i den store aktiviteten på området, og det er en utbredt oppfatning at rasjonelle, planlagte prosesser er virkningsfulle. Endringer blir ofte framstilt som et teknisk og praktisk spørsmål. Spesielt er de nye endringsteoriene fra privat forretningsdrift ofte av en slik karakter.

En slik oppfatning av formelle organisasjoner er på mange måter svært viktig for ikke å bli handlingslammet i forhold til organisasjonens utvikling. Troen på at en har styring og kontroll gjør at en kan arbeide aktivt for ønskede forbedringer i organisasjonen, noe som igjen sprer handlingsretting og

motivasjon i organisasjonen. Men i organisasjonslitteraturen er det motstridende holdepunkter for hvorvidt dette er et reelt bilde av organisasjonsendringer.

Med denne bakgrunn ønsker jeg innledningsvis å trekke fram noen sentrale tilnærminger på dette feltet.

## 2.2 GENERELT OM ORGANISASJONSENDRINGER.

Viktige spørsmål som opptar organisasjonsteorier angående endringer er for det første på hvilken måte endringer finner sted i organisasjoner, og også: Hvordan bør endringer gjennomføres for å bli så rasjonelle og hensiktsmessige som mulig?

I teorien finner en ulike løsninger på dette. Jeg vil først presentere noen sentrale bidrag som står i kontrast til hverandre på dette feltet. Skillet går mellom de teorier som vektlegger instrumentelle, planlagte endringer i forhold til de teorier som hevder at endringer er trinnvise, stadig pågående prosesser. (Lindblom, 1968)

De instrumentelle teorier bygger på en oppfatning av organisasjoner som : "Formelt etablerte organer opprettet i den eksplisitte hensikt å oppnå visse mål". (Scott, 1981). Målene forutsettes å være spesifikke, klart definerte og fungerer dermed som klare, utvetydige retningslinjer for organisasjonens aktiviteter. Høy grad av formalisering er også et sentralt kjennetegn ved en formell organisasjon. Koordinering av aktivitetene mellom deltakerne er formelt optrukket, og strukturen i relasjonene er klar. Adferdsregler i de ulike rollene er presise, og dermed uavhengig av de individ som til enhver tid fyller dem.

Den formelle strukturen vil derfor være et godt redskap til å konstruere og rekonstruere organisasjonen, ifølge den instrumentelle modell. Den preges av en sterk tro på planlagte,

rasjonelle endringsprosesser. Et grundig forarbeide foran endringer er svært viktig, slik at en har en god oversikt over de ulike alternativ til reorganisering. En bør også foreta konsekvens-analyser, og ut fra dette velge den beste løsning i forhold til de mål som på forhånd er oppsatt. Endringer skjer ut fra dette perspektivet mest rasjonelt og hensiktsmessig ved grundig planlegging, for så å iverksette den antatt beste løsningen nedover i organisasjonen. (Scott, 1981)

Lindblom (1968), er en representant for et syn på beslutninger og endringer i organisasjoner som på mange sentrale punkt skiller seg fra et instrumentelt syn på organisasjoner. Han mener det vil være umulig å følge en slik beslutningsprosedyre når en står overfor komplekse problem i organisasjonen. En årsak er at det er vanskelig å behandle verdier objektivt og skape en felles enighet om verdiprioriteringer blant beslutningstakerne. Derfor vil en ofte måtte ta beslutninger uten å ha klarlagt hvilke mål og verdier en skal velge strategi i forhold til. I tillegg blir ofte mål og midler valgt samtidig, noe som gir lite oversikt og lett kan føre til uønskede konsekvenser. Det er også problematisk at svært mange alternativ blir vurdert, slik at en lett kan oppnå usystematiske og svært sprikende forslag.

Lindbloms løsning for en organisasjon, er at en utvikler trinnvise tilpasninger, slik at det foregår en stadig løpende endringsprosess. De steg som er tatt, kan brukes til å planlegge de neste steg. En bruker dermed de erfaringer en innehar til videre handlinger. Relativt få handlingsalternativ blir vurdert, og disse vil ligge nært i forhold til nåværende situasjon. I en slik prosess unngår en å måtte gjennomføre store endringer uten muligheter til å korrigere utviklingen etterhvert. Lindblom fremhever viktigheten av at organisasjonen samler seg om viktige retningslinjer for handling, mer enn detaljerte mål og verdier. Resultatet av en slik modell er at stadig nye tilpasninger vil skje kontinuerlig, og en unngår dermed de store planer som er ressurskrevende og vanskelig å

styre og forutsi resultatet av. Lindblom mener derfor at modellen er overlegen andre modeller, både i rasjonalitet og hensiktsmessighet. Hans poeng er også at det er slike endringer oftest skjer i praksis, men metoden har ikke vært ansett som rasjonell nok ut fra de tradisjonelle rasjonalitetsnormer. En sterkere anerkjenning vil medføre en mer bevisst bruk av modellen. (Lindblom, 1972)

March (1981) argumenterer for en endringsprosess som er enda mindre rasjonell i tradisjonell forstand. De to foregående teorier hevdet i ulik grad at organisasjoner rasjonelt kan styres. Og begge er også normativt orientert ved at de bør styres. March er av den oppfatning at organisasjoner bare unntaksvis gjør det de blir pålagt, og hevder dermed en svært begrenset styringsmulighet.

Hans innfallsvinkel er at struktur og endring må studeres i lys av de samme teorier, og ikke hver for seg. Organisasjonsendringer er ekstremt kompliserte prosesser, men han starter med noen enkle ideer som han mener kan forklare disse prosessene. For det første endrer organisasjoner seg kontinuerlig og rutinemessig. Med dette mener han at de fleste endringer i organisasjonen reflekterer medlemmenes enkle handlingsrespons i forhold til demografiske, økonomiske, sosiale og politiske krefter. Endring er dermed avhengig av et fåtall stabile prosesser, og er et stabilt kjennetegn ved organisasjoner. Selv om organisasjonens responser på hendelser i omgivelsene til vanlig er uproblematisk og rutinemessig, så responderer man i en litt forvirrende, ikke-konsistent verden. Som følge av dette kan enkle handlingsrespons ha svært overraskende utfall.

Tilpasning til omgivelsene er et resultat av et samspill mellom rasjonelle overveielser og mindre rasjonell og intensdert adferd. En behøver, ifølge March, ikke jakte på dramatiske, uvanlige hendelser i en organisasjons historie for å studere endring. Det er ikke stabilitet eller endring, men



stadig løpende, gradvise endringsprosesser som utvikler organisasjoner i en eller annen retning.

Videre trekker han frem 6 mikroprosesser som forklarer adferd i organisasjoner, og som dermed fører til endringer. Han viser her hvordan endringer oppstår som følge av individuelle handlinger, og skiller dermed ikke organisasjonsadferd ut fra individuell adferd.

1. Regelfølgning: Handlinger i organisasjoner kan forstås ved at aktører følger regler. Gamle kjente handlinger, såvel som nye, blir holdt opp mot et sett regler. Den regelen som passer best vil bli brukt.

2. Problem/løsning: Handlinger i organisasjoner kan forklares som medlemmenes forsøk på å løse problemer. Den underliggende prosessen er hvor man prøver å velge mellom alternative løsningsforslag under usikkerhet, og en viss risiko.

3. Læring: Handlinger kan ses som resultat av at organisasjonsmedlemmene lærer av erfaringer. Man forsøker å videreføre handlinger som har vist seg å gi suksess, mens adferd som i ettertid har vist seg å gi dårlige resultater søkes unngått.

4. Konflikt: Handlinger kan ses som responser på eller resultat av konflikt og tautrekking i organisasjonen. Ulike koalisjoner med ulike interesser tørner sammen, og gir rammen for enkeltmenneskets handlinger.

5. Smitte/diffusjon: Handlinger kan forklares ved at aktører kopierer og imiterer hverandre. Læring av egne erfaringer må skilles fra dette. Kopiering kan ofte ha en sterk grad av slapp imitasjon, og ikke rasjonelle overveielser av hva som er best for organisasjonen.

6. Fornyelse: Handling kan også være uttrykk for aktørers

særlige kompetanse på ulike felt, som f. eks. hvilke profesjoner som er representert i organisasjonen.

Disse prosessene søker å opprettholde stabile organisasjoner, men samtidig fungerer de svært tilpassende til omgivelsene. Hans hovedpoeng oppsummert kan en hevde er et organisk syn på organisasjoner. Organisasjonens indre prosesser produserer selv endring.

skal forstå  
og: indre pros.

Som et første steg har jeg nå presentert ulike sentrale innfallsvinkler for å forstå organisasjonsendringer, noe som kan illustrere bredden i denne teoriretningen. En rekke ulike tilnærminger har blitt lansert de siste tiår, og endringsteori har etterhvert blitt et svært differensiert teori-område. Scott (1981) har forsøkt å klassifisere disse tilnærmingene for å skape bedre orden og oversikt over teoriene på dette feltet. Han utleder tre perspektiv, og får dermed eksponert de viktigste underliggende dimensjoner ved de ulike retninger. Han henter først og fremst eksempler fra bedrifter og interesse-organisasjoner, men perspektivene er anvendelige for alle organisasjonstyper. Hver av disse perspektivene har ulike svar på fundamentale spørsmål angående organisasjoner, og dermed også hvordan organisasjoner endres.

### 2.2.1 Organisasjonsendring som en rasjonell prosess.

Endringer i en organisasjon skjer i dette perspektivet gjennom beslutningsprosesser som er planlagte og styrte (Egeberg, 1984). Perspektivet hviler på forestillingen om at formelle organisasjoner bør, må og kan styres. Bestemte aktører har kontroll med prosessens organisering, og disse aktørene tenker instrumentelt ved at endringer i en organisasjons struktur er et middel for å nå bestemte målsettinger. Det finnes altså en eksplisitt formulering av hvilke målsettinger en ny organisasjonsstruktur skal innfri ved at en på forhånd har klart definert hvilke problemer som skal løses. Samtidig har en

også tatt et valg mellom ulike alternative løsninger, og det alternativ som vil gi de beste konsekvenser velges. (Christensen, 1985)

Egeberg (1987) presenterer en instrumentell modell som tar sikte på å utvikle et kunnskapsgrunnlag for praktisk handling. Han søker her å finne frem til variabler som er potensielt manipulerbare for å endre en organisasjon rasjonelt. Han har som utgangspunkt at når en organisasjon handler, er det individer som handler på vegne av organisasjonen. Derfor må en søke å styre den individuelle beslutningsadferden for å påvirke organisasjonens handlingsmønster.

For det første regnes den formelle normative strukturen, dvs. de relativt stabile, upersonlige og offisielle normer som finnes i organisasjonen, som potensielt manipulerbar. En endring av disse normene antas i den instrumentelle modellen å påvirke den faktiske adferdsstrukturen i høy grad.

Andre manipulerbare variabler er for det første fysisk struktur. Med dette forstås "bygninger, romstruktur, informasjonsteknologi, maskiner m.m." (Davis 1984). En manipulering av disse forholdene ved organisasjonen forventes å styre kontaktnett, informasjonsflyt osv.

En tredje styringsvariabel er demografien i organisasjonen. En kan planmessig styre inntak og uttak av personell, noe som kan påvirke alders- og kjønns sammensetting, utdannings- og erfaringsbakgrunn o.l., som igjen forventes å innvirke på adferden i organisasjonen (Pfeffer, 1983, Egeberg, 1987).

I tillegg er de uformelle normene i organisasjoner blitt stadig oftere fremstilt som rasjonelt manipulerbare i løpet av 80-årene. Disse omfatter de normer og verdier som styrer organisasjonsmedlemmenes adferd som ikke kan avledes fra de formelle normer og regler. Slike normer og verdier er formet over tid i organisasjonen. Egeberg unnlater å ta slike for-

hold med i arsenalet av manipulerbare metoder fordi han mener de hverken er operasjonaliserbare eller manipulerbare. Blant organisasjonsforskere er det imidlertid uenighet om hvilke muligheter en har til å styre organisasjonsmedlemmenes uformelle normer og verdier. Fordi denne diskusjonen på mange måter reiser viktige spørsmål i forbindelse med endringer, vil jeg derfor drøfte forhold rundt strategibruk nærmere i forbindelse med diskusjonen av detaljeringsfasen.

Rasjonelle endringsprosesser preges i stor grad av at lederskapet har kontroll over endringsprosesser ved å bruke styringsmidler som prosedyrer, rutiner og regler. Disse forholdene styrer deltakelse, tidsbruk og hvilke problemer og løsninger som er aktuelle. Gjennom henvisning til slike spilleregler kan kontroll vinnes og legitimiteten sikres gjennom endringsprosesser. (Christensen, 1985)

Perspektivet problematiserer ikke gjennomføringen av bestemte organisasjonstiltak. Hypotesen perspektivet bygger på er at hvis planleggingen av endringsprosessen har vært god og de ovennevnte styringsvariabler brukes, så vil implementeringen gjennomføres relativt uproblematisk. Styring og endring blir i dette perspektivet ansett som et teknisk og praktisk spørsmål.

Kontrollert organisasjonsendring kan også knyttes til et heterogent beslutningsmiljø, der de aktører som involveres har ulike interesser, holdninger og kontaktmønstre (March & Olsen, 1983). Et slikt beslutningsmiljø vil medføre drakamper og kompromisser mellom deltakende aktører, men endringsprosessen vil likevel ha et rasjonelt preg. Styringsgraden vil her avhenge av hvilke ressurser en har og hvilke allianser en inngår.

### 2.2.2 Organisasjonsendring som en naturlig prosess.

Ut fra dette perspektivet blir ikke organisasjoner konstruert og endret ved rasjonell planlegging. Organisasjonsformer oppstår, endres og dør som en kontinuerlig tilpasning til de interne behov i organisasjonen og ulike eksterne drivkrefter. Organisasjoner ses her analogt med en organisme fordi det er visse behov og krav som må være imøtekommet for at organisasjonen skal kunne opprettholdes. (Scott, 1981)

Det er i dette perspektivet det uformelle normsystemet som i hovedsak bestemmer adferden i organisasjoner. I dette perspektivet blir det ikke ansett for å være rasjonelt manipulerbart. Dette innebærer at en ikke har noen instrumentelle styringsvariabler ifølge denne retningen, og en vil finne lite instrumentell tenkning blant aktørene rundt organisasjonsløsninger. Vedtak om nye organisasjonsformer oppfattes primært som en tilpasning til og bekreftelse på hva utviklingen allerede har skapt (Christensen, 1985). Formelle vedtak om endringer kommer ofte etter at endringene allerede har skjedd i praksis.

Det vil med andre ord være av liten verdi, og ofte mot sin hensikt å bruke tid og ressurser på rasjonelle planleggingsprosesser fordi utviklingen styres av "naturlige" behov og drivkrefter. (Egeberg, 1987)

### 2.2.3 Organisasjonsendring som en anarkisk prosess.

Organisasjonsendringer er heller ikke i dette perspektivet styrt og planlagt. Endringsprosessene er svært komplekse, og prosessforløp og vedtak er preget av tilfeldigheter. Målsettingene for endringer er ofte tvetydige, og stadig nye problemer og løsninger kastes inn. Det er ikke regulert når og hvordan ulike problemer og løsninger skal kobles. (Scott, 1981)

I tillegg er prosessen preget av en flytende og tilfeldig deltakelse, fordi det ikke er definert på forhånd hvilke aktører som har rett og plikt til å delta. Kontekstuelle forhold vil derfor ofte være avgjørende for resultatet: Delta-kernes oppmerksomhet skifter stadig, og de som bruker tid på saker vil få makt. Sakene som bringes opp er også følsomme overfor "timing". Det er ofte viktigere når sakene blir tatt opp enn hvor viktige de er. Spesielt er omstillingsprosjekt sårbare overfor kontekstuelle forhold fordi en ofte ikke har innarbeidete rutiner som styrer slike saker.

En annen særegenhet ved slik prosesser er at aktørene som inngår i prosessen ofte kan ha andre motivasjoner og formål med deltakelse enn en reell endring. Det oppstår her en anledning til å markere egen person eller symbolisere handlingsretting overfor omverdenen. (Meyer og Rowan, 1977)

Disse perspektivene som er formulert ovenfor, er rendyrkede former. I virkeligheten kan en derfor forvente at alle perspektivene kan gjenkjennes i en og samme endringsprosess. De kan anses som delvis konkurrerende og delvis utfyllende. (Allison, 1971). Men ulike endringsprosesser vil i større eller mindre grad være preget av kjennetegn fra de ulike perspektiv, avhengig av hvilken type organisasjon og endringsform det dreier seg om. Analyser på dette området må derfor baseres på en forståelse av hva som er karakteristisk for den organisasjon en studerer.

Opgaven omhandler en offentlig organisasjon, og min hypotese vil være at endringsprosessens forløp antas i stor grad å preges av dette. Hva dette innebærer skal jeg komme nærmere inn på nedenfor.

### 2.3 OM ENDRINGSPROSESSER I OFFENTLIGE ORGANISASJONER I KONTRAST TIL PRIVATE.

I faglitteraturen har det i lengre tid vært sterke 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 svært aktuell diskusjon når det gjelder reformer i offentlige organisasjoner, fordi det i senere år er iferd med å skje en slags omdefinering av det offentliges rolle i samfunnet fra å være forvaltningsorganer til å bli service-bedrifter. Dette skjer med en stadig økende bruk av privat forretningsfilosofi i offentlige etater. Det har medført en sterk vektlegging på at offentlig sektor, i likhet med privat sektor, har behov for å nå sine mål både mer tids- og kostnads-effektivt. Det at offentlige instanser på mange områder er eneveldige er også hyppig kritisert, fordi en da ikke behøver å vise stor grad av hensyn overfor kundene. Stat og kommuner kan forhøye sine priser ved hjelp av skatter uten å miste særlig etterspørsel. (Gunn, 1987)

Derfor mener mange, spesielt aktører innenfor privat sektor, at det offentlige bør innføre forretningsstyring av offentlige organisasjoner i så stor grad som mulig. Utgangspunktet deres er at offentlige organisasjoner har mulighet for å kunne endre seg like rasjonelt som private bedrifter hvis de riktige strategier følges.

Men dette synet blir ofte møtt med sterk kritikk av enkelte organisasjonsforskere, som mener holdningen er basert på en liten forståelse for den kompleksitet og de hensyn en offentlig organisasjon står overfor. Hovedinnvendingene er at offentlig sektor må ivareta verdier som forutsigbarhet, likhet og alltid ta hensyn til de demokratiske rammer som omgir offentlige organisasjoner. (Gunn, 1987)

Lewis Gunn (1987) nevner 18 ulike argumenter for at offentlige organisasjoner på mange områder står i en særstilling:

1. Offentlige organisasjoner har statlig definerte og begrensede aktivitetsområder.
2. Det offentlige har monopol på visse sanksjoner.
3. Offentlige organisasjoner har mer komplekse omgivelser enn selv de største og mest differensierte private organisasjoner, og det foregår også mangfoldige transaksjoner mellom omgivelsene og offentlige organisasjoner.
4. Aktiviteter innenfor offentlige organisasjoner er svært sårbare overfor politisk press, spesielt kortsiktig, og gjør at adferden ikke kan sammenlignes med forretningsmessig adferd.
5. Langsiktig planlegging er vanskelig for styresmaktene på grunn av den relativt kortsiktige horisonten ut fra politiske og valgmessige påvirkninger.
6. En svært stor og mangfoldig rekke av verdier må bli tilpasset offentlig politikkskaping, ressusallokering etc. Offentlige verdikriteria er typisk vage, umerkelige, mangfoldige og uløste.
7. Offentlige mål er komplekse, noen ganger gjensidig utelukkende.
8. Det er få innebygde konkurrerende krefter som resulterer i større effektivitet i offentlige organisasjoner. Press for større effektivitet er stort sett eksterne. (politiske, økonomiske, finansielle osv.)
9. Det er problemer med objektiv måling eller evaluering av utførelsen i offentlige organisasjoner på grunn av manglende



kriteria for profitt og tap.

10. Slike problemer begrenser også mulighetene for delegering og desentralisering i offentlige etater, fordi den letteste formen for delegering er å oppnå visse resultater, mer enn det å utføre aktiviteter.

11. "Offentlige goder" (eks. rene omgivelser) ekskluderer forbruker-mekanismer og andre markedsmekanismer som f.eks. brukeravgifter.

12. Den offentlige sektor viser ofte begrenset følsomhet overfor bruker-preferanser, bruker-tilfredsstillelse etc. og det gjelder spesielt i monopolsituasjoner.

13. Offentlig synlighet og forutsigbarhet er karakteristikk for det offentlige, og "gullfiskbolle-aspektet" er etterhvert blitt mer og mer merkbart på grunn av økt mediaoppmerksomhet og krav om større åpenhet.

14. I den offentlige administrasjon er det helt nødvendig å demonstrere upartiskhet mellom like saker, fasthet over tid, og høye standarder for rettferdighet, likhet og justis.

15. Krav om forutsigbarhet i det offentlige og behovet for forsvarlige prosedyrer, konsistens etc., produserer en tendens til sentralisering og byråkrati.

16. Det er større innskrenkninger overfor det offentlige i forhold til private organisasjoner når det gjelder personalpolitikk. Spesielt i forhold til oppsigelser, ansettelse osv.

17. Selv om det er vanskelig å generalisere er det muligens mindre tillit mellom topp og bunn i et hierarki i offentlig sektor, og særlig der det er vektlegging på profesjonelle standarder og autonomi.

18. Det er mye mer begrensede muligheter i det offentlige å belønne dyktighet, eller å straffe feiltrinn blant personalet.

Disse argumentene fremhever spesielt kontrastene mellom offentlige og private organisasjoner. Men det vil være vanskelig å trekke den slutning at det derfor vil være umulig å bruke elementer av private driftsstrategier ved en offentlig omstilling. En må spesielt ta i betraktning at offentlige organisasjoner ikke er homogene. Det er svært ulike typer organisasjoner også i denne sektor. Televerket og NSB kan fungere som eksempler på etater som har store likhetstrekk med private bedrifter, og de har også etterhvert benyttet bedriftslignende styringssystemer i sin drift. (Mydske, 1987)

En motpol innenfor offentlige organisasjoner er de mer rendyrkede politiske institusjoner som kan hevdes å ha mer distinkte ulikheter med private bedrifter. Og disse organisasjonstypene har også hatt størst problemer med raske snu-operasjoner og bruk av bedrifts-strategier. (Czarniawska, 1985)

En kan i denne sammenheng trekke fram to typer forklaringer som ofte er benyttet for å forstå hvorfor denne type organisasjoner har problemer med rasjonelt styrte endringer. For det første er en administrativ-rasjonell forklaring svært vanlig. Den vektlegger offentlige organisasjoners sterke forankring i rutiner og standard-prosedyrer. Driften er i stor grad forankret i stabile lovverk, noe som bygger inn en sterk treghet i organisasjonen. Dette perspektivet forutsetter at det finnes en riktig måte å endre organisasjonen på, og endringsmotstand tolkes som at organisasjonens deltakere ikke skjønner sitt eget beste. (Brunsson og Olsen, 1990)

For det andre er et ofte benyttet argument at offentlige organisasjoner har sterke politiske hensyn å ivareta, der ikke bare kunnskap om forhold skal bestemme, men beslutningene skal også være legitime. All offentlig virksomhet styres av et samspill mellom politikk og administrasjon. På alle nivå skal

politikere angi mål og rammebetingelser som skal følges og gjennomføres av en permanent administrasjon. Maktkamper og konflikter skal være en bestanddel av offentlig sektor. Det er et sunnhetstegn som viser at ulike interesser brytes mot hverandre i demokratiske former. Motstand mot endringer tolkes som at de berørte har innblikk i hva som er deres interesser, og dermed noe som bør være tilstede i offentlige endringsprosesser. (Brunsson og Olsen, 1990)

Oppgaven omhandler en kommunal omstilling, og jeg vil derfor videre se litt nærmere på de kommunale særtrekk i forhold til en slik diskusjon. Spørsmålstillingen vil her bli hva som kjennetegner en norsk kommune, og se litt nærmere på de formål og verdier den skal ivareta som offentlig organisasjon.

## 2.4 KOMMUNEN SOM EN POLITISK INSTITUSJON.

### 2.4.1 Et kort historisk tilbakeblikk på kommunen som organisasjon.

I 1837 ble formannskapslovene vedtatt, noe som medførte at kommunene oppsto som et lokalt forvaltningsnivå. Statens intensjoner med opprettelse av et forvaltningsnivå på lokalplanet var først og fremst at kommunene skulle fungere som statens forlengede arm. Mer konkret var intensjonene at staten ønsket mest mulig effektiv bruk av offentlige midler. Kommunene fikk derfor delegert ansvaret for offentlige tjenester innenfor utdanning, helse- og sosialsektoren. Det ble nå lettere å levere tjenestene til lavest mulig kostnader, og en hadde større mulighet til å tilpasse tjenestetilbudet til lokale behov (Fevolden & Sørensen, 1989).

Et annet argument staten brukte for opprettelse av kommunene var at det etterhvert ble et stort behov for å avlaste de statlige styringsorganer som hadde store kapasitetsproblemer.

Et tredje mål var at kommunene skulle være et middel for at befolkningen i de ulike områder skulle sikres en minimum levestandard. Kommunalt selvstyre åpnet da for en politisk valgfrihet og variasjon i tilbudet, tilpasset de forhold de ulike lokalsamfunn befant seg i.

Som et siste argument fikk staten en god makro-økonomisk styring av de offentlige midler, ved de ulike kontrollsystemer de hadde overfor kommunene.

Oppsummert var de statlige målene for kommunalt forvaltningsnivå: Effektivitet, desentralisering, utjamning og makro-økonomisk styring. Disse målene var i stor grad av instrumentell karakter. Men en annen viktig intensjon for å organisere et lokalt forvaltningsnivå er at kommuner også skal fungere som politiske medborgerskap. Politikk fungerer som en måte å utvikle seg selv og andre ved at det oppstår en læringsprosess der en oppdager hvilke mål en selv har. (Mill, 1910) Det åpner for et politisk fellesskap gjennom deltakelse i lokalpolitiske organer. Deltakelse blir dermed ikke bare et middel for å fatte beslutninger på en effektiv måte, fordi menneskelige egenskaper utvikles og det skapes en følelse av tilfredshet og glede som kan være et mål i seg selv. Elster (1983) understreker at dette forholdet er et viktig bi-produkt av de politiske systemer.<sup>1</sup>

1)

En oppnår for det andre en større bredde i politisk deltakelse, og en kortere distanse fra de styrende til de styrte. Deltakelse i politiske beslutninger vil i denne sammenheng være av grunnleggende betydning fordi folks makt ligger i medbestemmelse over saker som påvirker dem. (Bergh, 1983) Med andre ord blir de demokratiske hensyn bedre ivaretatt ved at

2)

---

1

Men hvorvidt slike forhold er bi-produkter eller ei, er et svært omsdiskutert tema. Hannah Arendt og Carole Pateman representerer hver på sin måte en sterkere vektlegging på lærings- og utviklingsfaktorer i politiske organisasjoner. (Lafferty, 1983)

en større deltakelse blant de som berøres av vedtak gir større legitimitet til beslutningene.

Et tredje hensyn av en mer ikke-instrumentell karakter er at kommuner fungerer som et redskap til å forsvare den lokale identitet på de ulike geografiske områder. Dette argumentet har spesielt hatt stor betydning i Norge fordi geografiske forhold har utviklet et stort kulturelt mangfold. (Fevolden & Sørensen, 1989). 3)

#### 2.4.2 Om kommunale endringsprosesser.

Ser en på de instrumentelle mål for kommunal drift, så understreker disse målene i stor grad kommunene som rasjonelle enheter på linje med privat bedrifts-tenkning. En vektlegger her å forbedre omfanget på den kommunale tjeneste-yting, å styrke den finansielle styring internt i kommunene og i forholdet til staten, og forbedre tilpasningen av det offentlige tilbudet til brukernes preferanser. Det overordnede mål vil her være å drive lønnsomt og rasjonelt. Nettopp disse forhold ved kommuner blir også sterkest vektlagt ved de ulike omstillingsprosesser ved norske kommuner nå. (Prosjekt: Kommunal organisering, 1986)

Men ser en på de ikke-instrumentelle mål ved kommunen som organisasjon, som er større politisk aktivitet, demokrati, og forsvar av lokalpolitisk identitet, så er disse i mindre grad blitt vektlagt ved de nyere omstillingsprosesser. Et resultat av dette er at effektivitets-begrepet blir svært snevert fordi det fanger kun opp de instrumentelle elementer ved en kommune. Skillet mellom forretningsdrift og forvaltningsdrift blir derfor lite framtrædende.

Ser en dette i sammenheng med den forutgående diskusjon om ulike typer offentlig organisasjoner, så er kommunen et godt eksempel på en politisk institusjon som er svært forankret i

idealer som likhet, forutsigbarhet, demokratiske forhold m.m. Kommunen som organisasjon har derfor mange trekk som er genuint forskjellig fra private bedrifter.

Noen viktige teoretiske bidrag som kan illustrere dette forholdet ytterligere er for det første Meyer & Rowan (1977). De trekker fram at organisasjoner har omgivelser som setter ulike typer krav til organisasjonen om ulike former for rasjonalitet. Hva som kreves av de ulike organisasjoner er ikke alltid i like god overensstemmelse med hva som i realiteten er rasjontelt og "fornuftig" i forhold til organisasjonens egenart. Men uansett vil en måtte ta hensyn til disse kravene for å bevare legitimiteten og dermed sikre overlevelse.

Scott & Meyer (1983) skiller mellom to omgivelsestyper som setter krav til organisasjoner. Teknisk sektor setter krav til effektivitet i arbeidsprosessen. Disse omgivelsene er involvert i bytte av varer og tjenester med organisasjonen. De er resultat-orientert og fungerer derfor som styrere av organisasjonens "out-put". De strukturer og prosedyrer en benytter for å oppnå resultatet er av mindre betydning. Institusjonell sektor er den type omgivelser som setter krav til regler og prosedyrer som organisasjonen må følge hvis de skal oppnå støtte og legitimitet fra omgivelsene. Organisasjonen blir her belønnet for å etablere korrekte strukturer og prosesser, og i liten grad for kvaliteten eller kvantiteten av de resultat som produseres.

Deres poeng i denne sammenheng er at private bedrifter vil stå overfor sterke krav til resultat, fordi de samhandler mest med teknisk sektor. Mens offentlige organisasjoner, og spesielt mindre bedriftspregede, er i mye større grad underlagt de institusjonelle omgivelser. Årsaken er at en har skapt myter om hva som er rasjonelle og legitime midler i de omgivelser som omgir offentlige organisasjoner, mens en i mindre grad har satt krav til et effektivt resultat. En slik teoretisk vinkling viser at det å fornye seg i offentlig sektor ved effekti-

vitete- og resultatforbedring er vanskelig. Offentlig sektor har sterke krav til "korrekte" rutiner og prosedyrer for å legitimere sin drift, noe som ofte kan stå i motsetning til en mer instrumentell resultatforbedring. (Scott & Meyer, 1983)

Det kommunale forvaltningsnivå har eksistert i over 150 år, og den høye alderen kan også være medvirkende til at organisasjonen har et ikke-instrumentelt preg. Selznick (1957), karakteriserer slike organisasjoner som institusjonaliserte som han definerer som: "*infused with values beyond the task at hand.*" Etterhvert som organisasjoner blir eldre danner det seg uformelle normer som i stor grad får større betydning enn de formelle adferdsnormer. På denne måten mister også organisasjonen mye av sitt instrumentelle preg. Å overleve vil etterhvert bli et av organisasjonens hovedmål. Når en slik organisasjon skal endres dreier det seg med andre ord om en institusjonell endring, og kan vanskelig karakteriseres som en instrumentell organisasjonsreform. Dette understreker igjen at det er nødvendig å fokusere både på de instrumentelle og de mer institusjonelle trekk ved kommunen som organisasjon for å forstå forhold rundt en kommunal omstilling.

Jeg vil nå presentere endringsteorier som mer spesifikt er relevante i forhold til kommunen som institusjon. Baldersheim (1989) har lansert fire ulike og delvis motstridende perspektiv på hvordan, hvor mye og i hvilke retninger det er mulig å endre en kommune. Disse presenteres her for å gi en oversikt over hvor ulike årsaker og forløp kommunale endringsprosesser kan ha, og vil videre i analysen bli brukt for å antyde enkelte kjennetegn ved de ulike faser som blir tatt opp. De er derfor ikke ment å være redskap for en utfyllende forklaring av de ulike deler av prosessen. Disse har klare relasjoner til Scotts klassifisering, men er tilpasset og mer aktuell i forhold til en kommunal endringsprosess fordi den inkluderer endel institusjonelle trekk ved den kommunale organisasjon. Baldersheim har knyttet ulike metaforer til de ulike teoriene, noe som også vil tas i bruk i denne oppgaven.

## 2.5 ENDRINGSPERSPEKTIV SETT I FORHOLD TIL KOMMUNEN SOM INSTITUSJON.

### 2.5.1 Kommunen som et tankskip under snuing.

Dette er et syn på en kommunal endring som er svært vanlig, og det spesielt blant ansatte i kommuner: "Jo større organisasjonen er, jo langsommere skjer endringene." Dette synet er forankret i et rasjonelt perspektiv på den måten at en har tro på at en kommune kan endres ved rasjonell planlegging, men en må ha nok tid og ressurser for at endringene skal bli som planlagt. Organisasjonsbildet er her at kommunen trenger lang tid på omstilles fordi en vil møte på mange treghetsfaktorer som vil forsinke eller stoppe endringen. Eksempel på barrierer kan være kommunens utilstrekkelige evne til å sosialisere, disiplinere og kontrollere politikernes og de ansattes adferd. Hvor vellykket endringsforsøket blir, vil derfor avhenge av hvor godt en klarer å hankses med de treghetsfaktorer og de ulike barrierer som vil oppstå under en slik endringsprosess. Har en tid og ressurser nok til å løse endringsbarrierene har en store muligheter til å endre den kommunale organisasjon i ønsket retning. Et slikt perspektiv avspeiler kort sagt en mer moderat form for rasjonell styring.

### 2.5.2 Kommunal endring: Som en flåte på opprørt hav.

Dette synet på kommunale organisasjonsendringer har mange fellestrekk med organisert anarki-perspektivet som er presentert foran. Teorien understreker at koplingene mellom beslutninger og endringer er svake eller noen ganger helt fraværende. Det er tilfeldige hendelsesforløp mer enn rasjonelle kalkyler som bestemmer endringsretningen.

Perspektivet poengterer at enkelte organisasjoner hverken kan eller bør styres og strømlinjeformes ved rasjonelle beslut-



ningsmetoder.

Brunsson (1985) er en representant for dette synet på organisasjonsendringer. Utgangspunktet hans er at en først må studere handlinger i organisasjonen for å forstå hvordan endringer skjer. Han er kritisk til de etablerte normer for hva som er rasjonelle beslutningsprosedyrer. Disse normene vektlegger selve beslutnings-situasjonen i stor grad, der en skal vurdere så mange alternativ som mulig og vurdere konsekvensene av disse. En bruker for mye tid på informasjonssøking og utredninger.

Brunsson's poeng er i denne sammenheng at det ikke er noen automatisk forbindelse mellom beslutningsprosedyren, som er en tankeprosess, og selve handlingen. For å skape handlingsretting i en organisasjon må deltakerne være motivert, ha forventninger og være enige om de handlinger som skal utføres. For å oppnå dette hevder Brunsson at en ikke bør bruke tid på å vurdere alle mulige alternativ og konsekvenser, fordi det skaper usikkerhet, noe som igjen minsker entusiasme, motivasjon og enighet. Kritikken til endringer oppstår, og beslutningsprosessen kan dermed virke direkte endringsblokkerende. En bør da heller kontrastere det antatt beste alternativ mot det verste, slik at beslutningsprosessen skjer raskt, med stor grad av enighet.

Dette kan anses som en irrasjonell beslutningsprosess ifølge tradisjonelle normer, men dette er svært viktig i radikale endringsprosesser fordi det da er spesielt nødvendig med handlingsrettede deltakere. <sup>2</sup>

---

2

Det må her understrekes at Brunsson ikke ser raske handlinger som løsning på alle organisasjonens beslutninger. Organisasjoner er generelt styrt av rutiner og standardprosedyrer som gjør at de tilpasses og endres rutinemessig. Men i radikale endringsprosesser er en slik strategi som skissert nødvendig, ifølge Brunsson.

Oppsummert er hans viktigste poeng at når en organisasjon står overfor en omstilling, er ikke problemet å fatte korrekte beslutninger, men å handle. Og for å handle er det svært viktig at organisasjonsdeltakerne har en felles sterk ideologi. Ut fra disse felles verdinormene forhandler de seg frem til nye løsninger. Rasjonelle beslutningsprosedyrer vil i dette perspektivet derfor virke mot sin hensikt.

### 2.5.3 Kommunal endring: Som en revolusjon.

Endringer blir i dette perspektivet iverksatt av organisasjonsledelsen. Dette blir ansett som en nødvendighet fordi byråkratiske organisasjoner har tendenser til ulike former for maktkamper. (Crozier, 1963) I tillegg har slike organisasjoner en svært liten grad av selvkorrigering internt, ifølge dette perspektivet. Behov for omstillinger vil derfor ikke registreres innad i organisasjonen, og en vil ikke iverksette omstillinger før en blir tvunget til det. En sterk ledelse som korrigerer og gir organisasjonsløsninger vil skjære gjennom de ulike maktkamper og andre endringsmotvirkende forhold i organisasjonen, noe som vil medføre en kortvarig og effektiv omstillingsprosess. En slik endringsform medfører at organisasjonsmedlemmene blir vant med at løsninger på ulike problemer alltid kommer fra toppen. Konsekvensen av dette blir at organisasjonen krever jevnlig omstillingsrevolusjoner for at den skal utvikle seg. Det vil her kun være ledelsen som tilfører dynamikk og utvikling i organisasjonen.

Strategier for gjennomføring av omstillinger vil her være at endringer gjennomføres i en rask operasjon, med korte tidsfrister, få beslutningsdeltakere og standardiserte løsninger for hele organisasjonen. Dette tilsier en svært planlagt og rasjonell endringsprosess. Implementeringen av endringene vil i dette perspektivet skje relativt uproblematisk. De endringer ledelsen anser som passende blir gjennomført i organisasjonen omtrent som planlagt. I motsetning til tankskip-perspektivet

er ikke spesielle endringsbarrierer i organisasjonen problematisert.

#### 2.5.4. Kommunal endring: Som en evolusjon.

Dette perspektivet står i sterk kontrast til "revolusjonsperspektivet". Endringer skjer her som følge av organisasjonens evne til å tilpasse seg og overleve i konkurranse med andre organisasjoner i et økologisk spill (Long, 1958). Store og gamle organisasjoner har vist at de kan tilpasse seg omgivelsene og overleve, og de har også best sjanser for fortsatt utvikling og vekst. (Hall, 1982)

Dette perspektivet kan sees i direkte sammenheng med det naturlige perspektivet som er skissert foran. Omstillings-signaler og innovasjonsprosesser skjer her lavt nede i organisasjonen. God kontakt med omgivelsene medfører en stor grad av følsomhet i forhold til krav og behov for tilpasninger i organisasjonen.

Organisasjoner som har slike endringstrekk bør organisere endringene etter en forsøksmodell som tillater en differensiert iverksetting av endringer utover i organisasjonen. En bør også være svært varsom med å gripe inn i de løpende, egeninitierte tilpassings-prosessene rundt om i de ulike avdelinger i organisasjonen (Aiken, 1968). Ser en dette i sammenheng med "flåte-i-drift"-modellen, bør en heller ikke her bruke ressurser på å planlegge rasjonelle endringsprosesser, for det kan også i dette perspektivet virke mot sin hensikt.

Som en avslutning på den teoretiske gjennomgang angående organisasjonsendringer generelt og kommunale endringer spesielt, ønsker jeg å drøfte nærmere hvilke betingelser en kan forvente vil styre omstillingsmulighetene for en kommune.

## 2.6 FAKTORER SOM HEMMER OG FREMMER EN KOMMUNAL OMSTILLING AV DENNE ART.

For å få innblikk i hva som skjer under en kommunal endringsprosess er det av stor betydning å kartlegge hvilke betingelser som innvirker på organisasjonsendringen både i endringsfremmende og endringshemmende retning. Med tidligere teoretisk drøfting som grunnlag ønsker jeg først å se nærmere på ulike faktorer en kan forvente vil være drivkrefter for at et omstillingsprosjekt kommer i stand og opprettholdes. Deretter vil jeg skifte fokus til å se på forhold som en kan forvente vil vanskeliggjøre en rasjonell gjennomføring av en slik form for omstilling. De ulike faktorer vil her bli skissert, for senere i oppgaven å bli nærmere drøftet i forbindelse med det empiriske materialet.

### 2.6.1 Hvilke forhold kan fremme en kommunal omstilling?

For det første kan en forvente at krav fra lokalsamfunnet gjennom media, og direkte kontakt mellom kommune og innbyggere kan være en drivkraft til endring. Som tidligere omtalt har det etterhvert vokst fram en økende kritikk rettet mot offentlig sektor, og en kan også forvente at Tromsø kommune har vært utsatt for kritikk angående eksisterende arbeidsformer. Spesielt er det krav og ønsker om flere og bedre ytelser uten at skattetakstene stiger. Dette kan medføre en økende privatiseringstrussel hvis ikke offentlig sektor forsøker å endre seg. Å iverksette en omstillingsprosess der en ønsker å bli mer lik en service-bedrift vil derfor være et svar på slike krav til kommunen, og gjøre at driften legitimeres.

En annen faktor som kan være med å fremme en slik omstilling er de endringsdrivkrefter som eksisterer innad i organisasjonen. En kan anta at både politikere og administrativt ansatte er på stadig søken etter nye og mer hensiktsmessige arbeidsformer. Nye organisasjonsløsninger kan derfor ønskes vel-

kommen fordi de forventes å løse endel av de interne arbeidsproblemer som organisasjonsdeltakerne strever med. For eksempel kan politikere føle de har for stort arbeidspress og for liten styring med den kommunale drift, mens administrasjonen ønsker å løse sine arbeidsoppgaver ved at de bedre ser resultatene ved det de gjør.

Et tredje forhold som kan være en drivkraft til endring er de store økonomiske problemer som har blitt en stadig sterkere belastning for kommuner generelt og også for Tromsø kommune. En stadig mer presset økonomisk situasjon kan en forvente vil medføre et stort behov for at de kommunale utgifter skal stå mer i forhold til inntektene. En omstilling som vektlegger en bedre utnyttelse av de økonomiske ressurser vil derfor være en kjærkommen løsning på slike problem.

For det fjerde er det i Norge ofte tendenser til at kommuner følger og imiterer hverandre når det dukker opp nye omstillingsforslag. Både gjennom direkte impulser kommunene imellom og gjennom Kommunenes Sentralforbund er det vanlig at kommunene får overført ideer om nye styringsformer. Innføring av målstyring i kommunal sektor er et godt eksempel på et styringskonsept som har vært en sterk "trend" fra midten av 80-tallet.

En femte endringsfremmende faktor kan være krav fra statlig hold om forbedring av driften. Det har i de senere år blitt stadig sterkere innskrenkninger på statlig støtte når en kommune er i en vanskelig økonomisk situasjon. Dette tvinger frem en søken etter nye organisasjonsløsninger, slik at kommunene blir istand til å disponere egne ressurser strammere. Innføring av målstyring kan da være en nærliggende løsning på de økonomiske styringsproblemer.

Konkurransen om arbeidskraft er også et forhold som kan fremme en slik form for omstilling. Kommunal sektor har behov for en god og stabil arbeidskraft, men konkurrerer på mange områder

med andre organisasjoner og spesielt privat sektor om en slik ressurs. Det er mange kommuner som sliter med mangel på fagfolk på endel områder. En omstilling av den kommunale drift, der en også søker å forbedre arbeidsforhold til de kommunalt ansatte, vil derfor være et sentralt virkemiddel for å møte dette behovet.

Ut fra denne presentasjonen kan en se at det er mange forhold som kan medføre at endringsprosessen føles nødvendig for kommunal sektor, og dermed drive fram en større vektlegging av kommunen som en servicebedrift. På den annen side kan en også forvente at endel egenskaper ved kommunal virksomhet vil vanskeliggjøre at omstillingsprosessen blir gjennomført som planlagt.

#### 2.6.2 Hvilke forhold kan hemme en omstilling?

En nærliggende barriere når det gjelder en slik form for omstilling er at en kommune kan få problemer med å innføre strategier som er hentet fra privat sektor. Årsakene er flere, og noen følger av de ulikheter som finnes mellom en kommune og en privat bedrift som også har blitt problematisert tidligere i kapitlet. Men jeg ønsker her gå litt nærmere inn på hva som ligger i målstyringskonseptet, og se hva det kan innebære for en kommune.

For det første krever et målstyrings-system at organisasjonen er istand til å formulere mål både på kort og lang sikt, og at en også klarer å prioritere mellom disse målene. På denne måten kan de fungere som veivisere for handling. Men lar dette seg gjøre for en kommune? Målformuleringer og prioriteringer skal først og fremst foretas av kommunens politikere, men for disse viser det seg ofte å være svært vanskelig. For det første er politikere en svært uensartet gruppe, med ulike ønsker for den kommunale drift. For det andre ønsker ikke politikere å låse seg til svært langsiktige mål, fordi kommu-

nesamfunnets behov kan endre seg raskt, og en får svært lite handlingsrom hvis alle midler er låst til langsiktige prioriteringer. For det tredje er ikke kommunens politikere de eneste makthavere over målsfastsettelse og behovssavveinger. Det er mange maktsentre i en kommune, der ulike interesseorganisasjoner, fagforeninger m.fl. også vil legge føringer for hvilke mål en kommune ønsker å oppnå.

Et annet problem med målstyringskonseptet er at kommunal sektor har vanskeligheter med å utarbeide gode resultatindikatorer for hva de har oppnådd, noe som også er en viktig bestanddel hvis målstyring skal fungere etter intensjonene. Det er vanskelig å definere hva som er oppnådd ved hjelp av kommunalpolitisk aktivitet i forhold til hva som forandres av andre årsaker. (Wallenberg, 1990) Reduserte sosiale problem i en kommune trenger for eksempel ikke å være et resultat av at kommunen gjør en bedre jobb. Den kommunale sosialpolitikk kan godt fungere ineffektivt, mens sosiale problem blir dempet av andre årsaker. Det knytter seg også spesielle problemer til å måle langsiktige konsekvenser av den kommunale virksomhet. Det blir ofte svært diffust å måle vellykketheten av ulike kommunale tiltak. En havner da lett i gjetninger og kontroversielle politiske bedømmelser og tolkninger.

Årsaken til at spesielt kommunal sektor sliter med diffuse resultatindikatorer er først og fremst at kommunen er en sentral institusjon når det gjelder å imøtekomme menneskelige behov og problem, for på denne måten å skape et bedre lokalsamfunn. Men hvordan kan en måle hva som er et godt samfunn og gode liv for kommunens innbyggere? Selv om kommunens innbyggere har en akseptabel levestandard der de får viktige behov dekket, så garanterer det ikke for at de lever i et godt lokalsamfunn.

Alle disse forhold medfører at måling av kommunal effektivitet er et politisk spørsmål. Hva som er effektivt må avgjøres av folkeviljen, og ikke bli fremstilt som et snevert teknisk

spørsmål som løses ved at det innføres "korrekte" styringsstrategier.

Et annet problem som kan vanskeliggjøre det omstillingsprosjekt oppgaven omhandler er samarbeidet mellom politikere og administrasjon. En kan av flere årsaker forvente at det mellom disse partene kan være diffuse rolleavklaringer og ansvarsforhold. Dårlig kommunikasjon og samarbeid vil sannsynligvis gjøre omstillingsforsøket mindre vellykket. Årsaken til at dette forholdet problematiseres er at disse gruppene som skal jobbe mot felles mål, ofte innehar ulike preferanser og har ulikt ståsted i forhold til de kommunale oppgaver. Politikere fyller en rolle som konfliktløsere og menings- skapere gjennom politiske midler, ved at de fører debatter og argumenterer for hvilke verdier som er viktige å ivareta i samfunnet. Administrasjonen på sin side innehar ekspertise og sakkunnskap på ulike områder, og ønsker mer klare mål og rammer å jobbe med fordi det da vil være lettere å se resultater av de oppgaver de er satt til å ivareta. På grunn av disse ulike preferansene kan det derfor ligge en potensiell konflikt som kan vanskeliggjøre en slik form for omstilling. (Offerdal, 1989)

Et tredje forhold som kan fungere som en barriere for gjennomføring av reformen er kommunens vanskelige økonomiske situasjon. Som argumentert for tidligere kan en forvente at dette kan være en viktig drivkraft for prosessen. Men på den annen side kan en forvente at det også vil kunne være hemmende for omstillingen. En kan her se for seg to problematiske konsekvenser av knappe økonomiske ressurser. Et problem er at det blir vanskelig å sette av midler til å jobbe med omstillingsarbeidet, som eksempel å informere og arrangere seminarer o.l for å få med organisasjonsmedlemmene på en omstilling. Et annet forhold er at selv om prosjektet oppnår ulike effektiviseringsgevinster, vil disse bli svært lite synlige fordi det samtidig foregår en sterk økonomisk nedstyring av de kommunale oppgaver. En kan av disse grunner anta at dette vil kunne



svekke motivasjonen for omstillingsprosjektet.

For det fjerde kan dårlig kompetanse hos prosjektlederne være med å svekke omstillingsforsøket. Innføring av målstyring er en relativt ny strategi i kommunal sektor, og det har foreløpig vært få klare vellykkede resultat av slike forsøk. Hvis prosjektets ledere føler de har for liten innsikt i denne form for omstilling, vil det sannsynligvis vanskeliggjøre prosjektarbeidet.

Et femte hemmende forhold kan være at Tromsø kommune er en gammel organisasjon, og ut fra Selznicks resonnement (1958), så er denne organisasjonen bærer av normer og verdier som har blitt skapt og opprettholdt over lang tid. Mange av de instrumentelle egenskaper har av denne grunn blitt svekket, og overlevelse av organisasjonen er et mål i seg selv. En slik institusjonaliseringsprosess medfører en viss treghet i organisasjonen, og raske endringer vil ofte være vanskelig å gjennomføre. Spesielt vil dette være et problem om organisasjonen blir utsatt for et endringspress der de nye verdier som ligger i omstillingskonseptet står i sterk kontrast til de gamle institusjonaliserte verdier.

En sjettede faktor som kan trekkes frem er størrelsen på Tromsø kommune, som impliserer svært mange organisasjonsdeltakere. Kommunen har cirka. 2500 fast ansatte, noe som setter store krav til informasjon og kommunikasjon under en omstilling av organisasjonen. Et forhold som i stor grad er med på å vanskeliggjøre slike forhold er den fysiske strukturen. For Tromsø kommunes del, så er til og med de ulike administrative avdelinger spredt i ulike lokaliteter, noe som illustrerer at en kan forvente at dette forholdet vil vanskeliggjøre en motivering for en samlet omstilling av Tromsø kommune.

Til sist kan kommunens forhold til staten også ses på som en barriere for en vellykket omstilling. Kommunen er på mange områder svært styrt av statlige direktiver. For det første på

grunn av store statlige overføringer, og gjennom dette en øremerking av ulike ressurser. Og også på grunn av ulike lover og regler som er ment å standardisere den kommunale drift. Disse forhold innsnevrer derfor en kommunes handlingsfrihet. Når kommunen er iferd med å legge om sentrale deler av sin drift, er det derfor avgjørende at statlige organer tilpasser sine styringssignaler til det nye systemet. Ellers kan det lett oppstå konflikter mellom disse to nivå, og en kommunal omstilling vil bli problematisk.

Ulike forhold som kan antas å innvirke på en kommunal omstilling av denne art har nå blitt summert opp. I hvor stor grad disse faktorene vil ha betydning for Tromsø kommunes vedkommende vil framkomme videre i oppgaven. Men i første omgang vil jeg presentere nærmere hva omstillingsprosjektet Tromsø kommune har iverksatt går ut på. Her vil det bli en presentasjon både av prosjektets innhold og hvordan det var tenkt organisert og gjennomført.

### KAPITTEL 3 PRESENTASJON AV PLUS-PROSJEKTET.

Først vil prosjektets intensjoner bli presentert nærmere for å utdype bedre hva prosjektledelsen ønsket at prosjektet skulle resultere i. Videre vil jeg gi en mer detaljert beskrivelse av strategier som ble valgt for å nå målene for omstillingsprosjektet. Avslutningsvis i dette kapitlet vil det bli beskrevet hvordan prosessen har vært organisert, dvs. hvilke grupper som har vært dannet og aktivisert som følge av dette prosjektet.

#### 3.1 INTENSJONENE MED OMSTILLINGSPROSESSEN.

Visjonen prosjektet bygger på er som før nevnt: "Fra forvaltningsorgan til service-bedrift." Det understreker spesielt at prosjektledelsens ønske med omstillingen var å gi bedre service til kommunenes innbyggere. Hva som menes med bedre service ble formulert slik av en i prosjektledelsen:

"Arbeidsoppgavene i kommunen skal utføres riktig og ikke rett. En skal yte kommunens innbyggere de tjenester de har behov for, og ikke være så regelorientert som kommunen tradisjonelt har vært. Det betyr at en må bli mer orientert mot de resultat kommunen produserer i forhold til hvilke regler og prosedyrer som benyttes for å komme fram til resultatet."

Nærmere bestemt innebærer dette at kommunen først bør vurdere hvilken effekt eller nytte tjenestene skal ha for brukerne og hvilke mål ønsker en å oppnå, for dernest å diskutere hvilke aktiviteter som trengs for å nå disse målene.

I tillegg ønsket en ved hjelp av PLUS-prosjektet å spare ressurser på flere felt innenfor kommunens administrasjon. Mer effektiv bruk av kommunens midler ville også medføre bedre service. Hovedmålet for prosessen var kortfattet mer

service og bedre tjenester for færre ressurser.

En annen hovedintensjon ved denne omstillingen var å skape et klarere skille mellom overordnet politisk styring og administrativt ansvar og myndighet til ressursdisponering og løpende styring. Med andre ord ønsket en å forbedre også den politiske styringen av kommunal drift. Politikere skulle få bedre vilkår til å foreta prinsipielle prioriteringer i stedet for tidkrevende og unødvendig detaljstyring. Dette innebar at administrasjonen skulle få større ansvar for detaljstyringen av kommunen.

For å imøtekomme disse viktigste ønskemålene for ny kommunal drift mente prosjektledelsen at det krevdes en relativ stor og omfattende omstilling i forhold til den tradisjonelle driften i Tromsø kommune. Siktemålet var ved starten på prosjektet at alle ansatte og politikere tilknyttet kommunen skulle bli berørt og involvert i prosessen, noe som var nødvendig for å få gjennomført de ønskede endringer. Spørsmålet for prosjektledelsen ble da hvilke virkemidler en skulle benytte for å nå disse målene med omstillingen.

## 3.2 BESKRIVELSE AV PROSJEKTETS STRATEGIER.

### 3.2.1 Nye styringsverktøy og arbeidsmetodeendringer.

Prosjektets viktigste tiltak var å utvikle et bedre planleggings- og styringsverktøy. En ønsket en bedre samordning av hvordan kommunen planlegger sin virksomhet og hvilke redskaper den har for å sette planene ut i livet.

Tradisjonelle styringsverktøy kommunen har brukt er årsbudsjett, langtidsbudsjett og generalplan, men problemet med disse styringsdokumentene var at de ikke var samordnet. For å bedre på dette problemet satte en som mål i PLUS-prosjektet å

utvikle disse eksisterende rutinene. Det sentrale skulle nå bli å stille kritiske spørsmål til resultatet av kommunens virksomhet på kort og lang sikt for å kunne planlegge virksomheten deretter.

Begrepet målstyring ble derfor lansert som en løsning på problemet med for dårlige styringsverktøy. Dette er, som før poengtert, en metode hentet fra det private næringsliv som nå i økende grad blir overført til offentlig sektor. Med målstyring menes i dette prosjektet styring av en virksomhet med utgangspunkt i de resultat en ønsker å oppnå. I dette ligger bevisstgjøring om at en må foreta sterke målprioriteringer for den kommunale virksomhet og dermed fokusere på hvilken effekt eller nytte tjenestene skal ha for brukerne. Kommunens innbyggere (kundene) og deres behov settes i fokus, noe som antas å øke kommunens service.

Planen var at to årlige rutiner skulle bli innført og systematisere de gamle rutinene med årsbudsjett, årsregnskap, LTB og generalplan. Handlingsprogram og resultatvurderinger skulle nå bli de nye viktigste styringsdokument for kommunen.

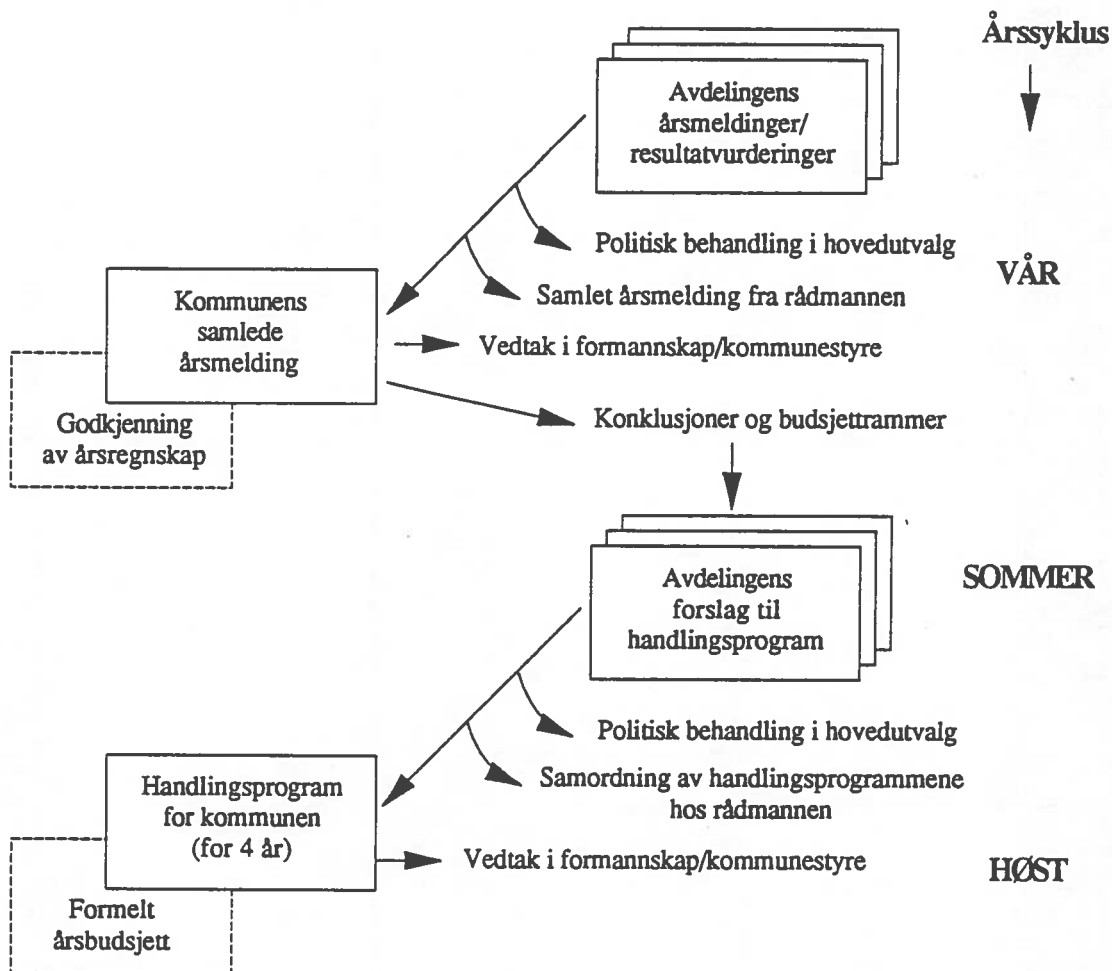
Resultatvurderingene skulle utarbeides på våren der hver avdeling har ansvar for å gi en beskrivelse og vurdering av tjenestene de har produsert i de tre siste årene. Hovedvekten legges på det siste året i tilknytning til årsregnskapet. Avdelingenes resultatvurderinger har spesielt to viktige funksjoner. For det første er de en redegjørelse og tilbakemelding fra avdelingene til hovedutvalg, rådmann og formannskap/ kommunestyre om hvordan avdelingene har gjennomført tidligere planer. Dette gir et kontroll-element utover tradisjonell regnskaps-avslutning. Avdelingene må i tillegg til begrunnelse for eventuelle budsjett-avvik også redegjøre og vurdere omfang og kvalitet av sin virksomhet i forhold til de målsettinger de har arbeidet for å oppnå og de ressurser som er brukt. I tillegg har resultatvurderingene en problemkartleggingsfunksjon. Avdelingene kan her ta opp og

argumentere for uløste problemer. De vil få tilbakemelding fra politikere om videre og eventuelt endrede prioriteringer i forbindelse med de neste årsbudsjett.

Handlingsprogram for avdelingene skal være ferdig utarbeidet på høsten hvert år, og skal erstatte de gamle rutinene med årsbudsjett og LTB. Programmene skal inneholde de konklusjoner avdelingene har arbeidet seg fram til i resultatvurderingene, og som de folkevalgte har sluttet seg til. Spesielt tre tema skal berøres i handlingsprogrammene. For det første skal det settes opp hvilke resultat avdelingene skal jobbe for å oppnå på kort sikt. For det andre skal det vurderes hvilke tiltak som er nødvendige for å nå de oppsatte mål. For det tredje skal det vurderes hvordan en får aktivitetene gjennomført innenfor budsjett-rammene. Dvs. å sette opp forslag til budsjett og langtidsbudsjett. Konklusjonene vil derfor oftest inneholde endrede målsettinger, aktivitetsendringer, reorganiseringer og andre ressursdisponeringer enn tidligere.

Utarbeidelse av en kommuneplan er også et nytt styringsdokument som erstatter den tidligere generalplanen. Den trekker opp de langsiktige målsettinger for den kommunale drift og ser Tromsø kommune fram mot år 2000. Et mål har vært å gjøre den mer leservennlig, med mer vektlegging på forklaringer og visjoner for kommunens utvikling i stedet for en tallmessig framstilling.

### Modell 1. Oversikt over de nye styringsrutinene.



### 3.2.2 Andre virkemidler: Formelle, fysiske og kulturelle forhold.

Innføring av målstyring for den kommunale drift, med resultatvurderinger og handlingsprogram som virkemidler var hovedstrategiene for å nå PLUS-prosjektets mål. Men for at dette systemet skulle fungere, vektla prosjektledelsen at også andre forhold ved den kommunale drift måtte endres. Spesielt ble det understreket at det måtte følges opp med ledelsesutvikling på de forskjellige nivå i organisasjonen.

Det måtte skje en større bevisstgjøring av leders rolle i organisasjonen som pådrivere og motivatorer.

I tillegg skulle det satses på en mer generell organisasjonsutvikling, som innebar at alle kommunens politikere og ansatte skulle bli klar over prosjektets betydning for Tromsø kommune. Dette kan illustreres med en uttalelse fra rådmann Matz Sandman (1987):

"Innføring av målstyring krever planmessig innsats med organisasjonsutvikling i hele det kommunale apparat. Det betyr at informasjon og opplæring må trenge forbi kommunaldirektørene og seksjonssjefene og helt ned i organisasjonen. Dette er en absolutt forutsetning for å lykkes."

Tiltak som ble planlagt iverksatt i denne forbindelse var at det skulle utarbeides bedre ordninger for ansatte som ville ta etterutdanning som kunne tilknyttes PLUS-prosjektet. Et bedriftsinternt ledelsesutviklingsprogram skulle også igangsettes.

Når det gjaldt formelle reorganiseringer så ble det vektlagt at kommunens ansettelsesrutiner og personalpolitiske retningslinjer skulle revurderes, noe som medførte en plan om stillingskutt i administrasjonen. Det ble vedtatt at 70 stillinger skulle reduseres innen 1989 ved hjelp av vakanser og naturlig avgang. Det ble ikke i første omgang aktuelt å foreta oppsigelser.

I tillegg skulle endringer av det formelle organisasjonskartet være et virkemiddel når det gjaldt å forbedre administrasjonens virkemåte. Sentraladministrasjonen fikk i 1989 endret deler av sin formelle struktur. Først og fremst ble det foretatt en sammenslåing av administrasjons- og organisasjonsseksjonen for å samordne disse arbeidsoppgaver bedre. I tillegg ble kommunenplanseksjonen og økonomiseksjonen slått sammen for å få en bedre sammenheng



mellom kommunens økonomi og kommuneplanlegging. I denne sammenheng ble det også foretatt fysiske strukturendringer for seksjoner i sentraladministrasjonen som ble formelt slått sammen. For eksempel ble økonomiseksjonen og kommuneplanseksjonen samlet i rådhuset for å øke samhandlingen mellom disse seksjonene.

En større bruk av omplasseringer innad i organisasjonen var også et virkemiddel som skulle tas mer i bruk for å bygge større fleksibilitet inn i organisasjonen.

Endringer i de mer uformelle standarder for adferd (kulturen) innad i administrasjonen og hos politikere var også vektlagt som et viktig felt som måtte arbeides med for at prosessen skulle lykkes. En anså det som nødvendig å bevisstgjøre og motivere alle involverte, både administrasjonen og politikere, om hva prosessen dreide seg om.

Prosjektledelsen var spesielt opptatt av å få deltakerne til å forstå at endringene ikke vil bli mer ressurskrevende, men en ny og mer bevisst arbeidsmåte. Endringer i den "tradisjonelle byråkratiske kulturen" var også fokusert som et helt nødvendig virkemiddel for at omstillingen skulle fungere etter intensjonene, men prosjektledelsen la vekt på at dette var en svært vanskelig del av omstillingsprosessen. To uttalelser fra prosjektledelsen kan illustrere dette:

"Spesielt er det viktig å skape en endret oppfatning av å være kommunalt ansatt fordi en finner svært få med en ideologisk motivasjon i kommuner generelt."

"Tromsø kommune har 2500 ansatte, og tilsammen 7000 som er innom organisasjonen som arbeidstaker i kortere eller lengre tid. Det er dermed svært problematisk, men helt avgjørende å påvirke den tradisjonelle kulturen i organisasjonen til nytenkning."

Hvilke fremgangsmåter skulle så prosjektlederne benytte for å bevisstgjøre organisasjonsdeltakerne, og endre deres gamle normer og verdier rundt kommunal drift? For det første ble det i startfasen av prosjektet benyttet mange visjoner og slagord for å gi organisasjonsdeltakerne en forståelse av prosjektet. Daværende rådmann lanserte slagord og utarbeidet 10 bud som skulle fungere som et idègrunnlag for prosjektet og skape holdninger om kommunen som en moderne bedrift.

(Vedlegg 1). I tillegg ble det utarbeidet en informasjonsfolder som presenterte prosjektet mer stikkordspreget og lettfattelig. Denne ble delt ut til alle administrativt ansatte tidlig i prosjektet. Politikere ble informert ved at rådmann og organisasjonssjef gikk rundt til de ulike partigrupper som ønsket informasjon om prosessen.

Arrangering av seminar var også et virkemiddel som ble relativt hyppig brukt under prosessen for å motivere, informere og lære opp de ansatte og politikere. Seminarene ble i hovedsak arrangert for de administrative ledere på ulike nivå og noen politiske ledere i kommunen. For å nå resten av organisasjonen var planen at disse skulle bringe prosessen videre nedover til sine underordnede.

*Prosjektleder skulle bringe prosessen videre*

### 3.3 OM ORGANISERING AV PROSJEKTET.

Prosesen var organisert som et prosjekt. Det vil si en opprettelse av egne organ i forbindelse med omstillingen. Prosjektorganene var problem-løsningsorientert, og hadde konkrete rammer for sin virksomhet. Prosjektet var også avgrenset i tid; i dette tilfellet over en tre-årsperiode. En hadde altså en ad-hoc organisering som skulle opphøre etter implementering. Dette er en form for organisering som blir stadig mer brukt innenfor offentlig forvaltning.

*How long shall projecting. have*

Fordelen med en slik form for organisering er at nye problem kan bli møtt med en en fleksibel forvaltning. Det fører også

til en sterkere samordning i organisasjonen og oppmerksomheten for prosjektet sikres gjennom de opprettede organer. En opprettelse angir også prosjektets viktighet. En annen fordel er at prosjektet er tidsbegrenset og dermed mindre risikofyllt enn å opprette permanente organer. Samtidig er det lettere å skaffe midler både eksternt og internt.

### 3.3.1 Ulike grupper som var involvert i prosjektet.

Styringsgruppa var prosjektets øverste ledende organ. Den var sammensatt av politiske ledere, tillitsvalgte og administrative ledere. Mer konkret var rådmann, kommunaldirektører, to tillitsvalgte, ordfører og leder for opposisjonen med.

Gruppens viktigste arbeidsoppgave var å sette retningslinjer for handling og legge forholdene til rette for PLUS-prosjektet i avdelingene, men de skulle ikke detaljstyre og involvere seg på det operative nivå. Styringsgruppen hadde ikke det faglige ansvar for prosessen, og deres viktigste funksjon var å motivere, informere og skape forståelse for prosessen innad i organisasjonen. Opprettelse av et slikt organ var også ment å ha en viktig symbolsk funksjon, for ved å involvere både administrativ og politisk toppledelse viste en at prosjektet var sterkt prioritert på høyeste plan innenfor kommunen.

Konsulentfirmaet Asplan analyse var engasjert for to år (1987 t.o.m. 1988). Deres arbeidsoppgaver var å lede prosjektet med å innføre styringsdokumentene: Handlingsprogram og resultatvurderinger. Årsaken til at dette firmaet ble engasjert var at de hadde sterk kompetanse på dette feltet i forhold til andre konsulentfirmaer, og også fordi kommunen følte de ikke hadde hverken kapasitet eller nok kompetanse for å starte et slikt prosjekt uten eksternt bistand. Asplan hadde tidligere utført lignende oppdrag i kommuner, og har spesialkompetanse på økonomi, organisasjonsplanlegging og systemutvikling. Tromsø kommune hadde selv stilt diagnosen

for hva en ønsket ved en reorganisering, og Asplan ble deretter kontaktet for å være med å starte prosjektet.

Et medlem i koordineringsgruppen mente at konsulentene også fungerte som et slags kvalitets-stempel på prosessen:

"Konsulentfirmaet symboliserte også hvor viktig og prioritert denne omstillingen var, og ikke bare et nytt påfunn fra administrativ ledelse."

Mer konkret var konsulentfirmaets oppgave å arrangere opplærings- og motivasjonsseminar jevnlig i 2 år. De skulle presentere opplegget med resultatvurderinger og handlingsprogram og gi beskrivelser og utarbeide maler for hvordan avdelingene skulle formulere disse.

En annen viktig oppgave var at de skulle ha kontakt og motivere alle involverte grupper i prosessen, både med arrangement av internseminar med rådmannens stab, og de ulike avdelingene. I tillegg skulle de arrangere fellesseminar for å samordne prosessen, og gi tilbakemelding og være pådrivere for en god utvikling av prosjektet.

Koblingen mellom det politiske system, i dette tilfellet styringsgruppa, de 5 avdelingene og konsulentene skulle skje i koordineringsgruppa. Disse skulle holde kontakt med konsulentfirmaet og rapportere til styringsgruppa. I tillegg hadde de et spesielt ansvar for å motivere, informere og skape forståelse for prosjektet nedover i avdelingene.

Koordineringsgruppa besto ved oppstart og de to første år av kun ansatte fra sentraladministrasjonen. Denne hadde 7 medlemmer tilsammen fra planseksjon, økonomiseksjon og organisasjonsseksjon. Disse fordelte ansvaret for oppfølging i de ulike avdelingene. Etterhvert ble det imidlertid et problem at avdelingene var for løst knyttet til prosessen, og dermed ble det foretatt en ny sammensetting av denne gruppen. Det ble valgt en representant for hver avdeling og bare tre

representanter fra sentral-administrasjonen ble sittende. Det ble fastsatt at koordineringsgruppen skulle møtes hver 14. dag for å følge opp prosessen.

Arbeidet med prosjektet skulle i hovedsak foregå ute i avdelingene, og det skulle utnevnes en PLUS-ansvarlig innenfor hver avdeling. Det ble lagt opp til en felles tilnærming og fremgangsmåte i avdelingene, men vektlegging og praktisk gjennomføring kunne være forskjellig. Dette fordi det var et ønske om å skape fleksibilitet og delegert ansvar i praksis.

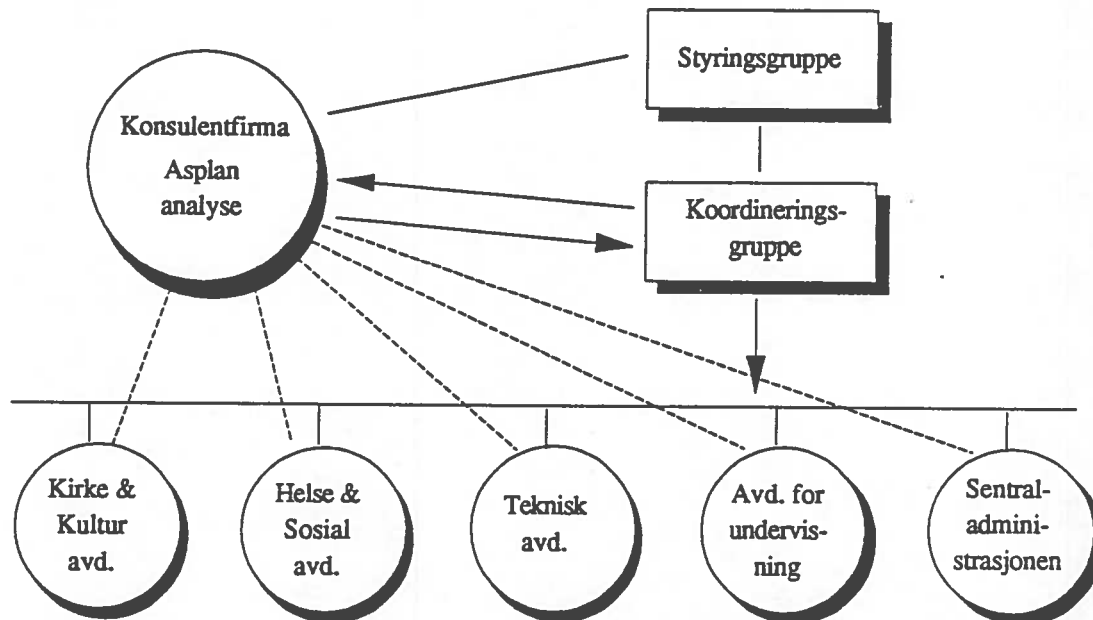
Den enkelte avdeling fikk valget mellom 2 former for organisering:

1. Seksjonsledermøtet utvides under PLUS-punktet på dagsordenen med tillitsvalgte og økonomi og plankonsulent tilstede.
2. Det opprettes en PLUS-gruppe bestående av kommunaldirektør, tillitsvalgt, representant fra seksjonslederne, økonomi og plankonsulent.

Avdelingenes hovedgrupper innenfor PLUS-prosjektet ble kalt prosjektgrupper, og undergrupper, eks. innenfor hver seksjon, skulle kalles arbeidsgrupper. Prosjektgruppene innenfor hver avdeling skulle få assistanse fra rådmannens stab ved utarbeiding av resultatvurderinger. Spesielt ville økonomiseksjonen være behjelpelig med strukturering av tallmaterialer.

Generelt ble det lagt opp til en bred involvering, medvirkning og engasjement på alle nivå i avdelingene, og seksjonslederne var spesielt ansvarlige for å få medarbeiderne engasjert i denne prosessen. De skulle sette igang de interne, prinsippielle måldiskusjoner i avdelingene og seksjonene.

## Modell 2. Oversikt over organisering av plus-prosjektet.



### 3.4 HVA BLE FORVENTET AV PLUS-PROSJEKTET?

Oppsummert var hovedmålene for prosessen at Tromsø kommune skulle bli mer effektiv, noe som både ville dempe kommunens økonomiske problemer og også gi innbyggerne mer service og bedre tjenester. Kommunen skulle også bli en bedre arbeidsplass for de ansatte, noe som var ment å styrke muligheten til at de kunne konkurrere om dyktig arbeidskompetanse med det private næringsliv og andre organisasjoner. Samtidig som bedre arbeidsforhold er et mål i seg selv, så er det sannsynlig at økt trivsel medførte at arbeidsoppgavene kunne bli løst mer effektivt og servicerettet.

Til sist var det også sterkt fokusert at kommunen skulle fungere som et bedre lokaldemokrati ved å øke den politiske

styringen. Politikere skulle ved hjelp av målstyring bli mer involvert i rammestyring og ta mer prinsipielle avgjørelser for kommunen, og heller delegere detaljstyringen til administrasjonen.

Som disse målsettingene illustrerer, var forventningene til PLUS-prosjektet svært store. Det var i utgangspunktet et prosjekt det ble satt svært store forhåpninger til, og der noen av ønskemålene kan synes å være nærmest gjensidig utelukkende. For eksempel er både en sterkere politisk styring og større administrativ handlefrihet et eksempel på mål som tilsynelatende kan se vanskelig ut å oppnå samtidig. På samme måte kan sparing av kommunens økonomiske ressurser være vanskelig å forene med bedre tjenester til kommunens innbyggere og en bedre arbeidsplass for de ansatte. Hvordan prosjektet utviklet seg og hvilke mål som ble nådd vil være de videre tema i oppgaven. Neste kapittel vil omhandle prosessens første fase der forhold rundt initiativfasen blir drøftet.

## KAPITTEL 4 INITIATIVFASEN: DRIVKREFTENE TIL ENDRING.

### 4.1 HVORFOR STUDERE DRIVKREFTER?

Å stille spørsmål om hvorfor og hvordan kommunale reorganiseringer kommer på dagsorden er viktige tema, ikke minst fordi det sjelden problematiseres hvordan dette foregår. En vanlig holdning er at hendelser skjer, og prosesser settes i gang fordi noen ville de skulle skje. Årsaken til at slike holdninger dannes kan for det første være at i folkelige forklaringer legges det ofte sterk vekt på person-forklaringer (Wadel, 1983). Virkninger og hendelser blir tolket som et uttrykk for intensjoner, interesser, planer og bevisste valg fra enkeltpersoner. På samme måte har beslutningsteorien tradisjonelt fremhevet en sterk tro på ledelsens rasjonelle styring. Klare mål for handling blir her ansett for både å være mulig og ønskelig. Det at noen bestemmer og setter i gang handlinger er i mange tilfeller ansett som viktigere enn hva som bestemmes. I stor grad er man opptatt av at "moderniseringer" og endringer er et uforbeholdent gode, dvs. ensbetydende med fremgang og økt rasjonalitet.

Opgaven søker derfor å gå nærmere inn på hva som kan være drivkreftene til at en kommunal omstillingsprosess kommer i stand. Hvilke forhold medvirket til at kommunen startet opp med et omstillingsprosjekt? Var det rasjonelle, bevisste endringsplaner fra organisasjonens ledelse som ble satt ut i livet? Hadde kommunens ledere ambisjoner om å være på forskudd i forhold til de problemer som kan dukke opp? Eller var det eksterne og/eller interne endringskrav som presset fram et endringsprosjekt uten at organisasjonens ledelse hadde særlig mulighet til å designe og styre prosjektet? Temaet vil med andre ord være hvilke forhold som prosjektets initiativtakere var påvirket av; noe som direkte vil berøre hvor stor valgfrihet og styringskapasitet prosjektlederne hadde ved utforming av prosjektet.



Disse forhold kan en også forvente vil ha betydning og legge føringer for andre faser under omstillingsprosessen. Det vil blant annet berøre hvilke planer som blir satt opp, hvem som vil bli sentrale deltakere under prosjektet, og hvordan endringsignalene blir mottatt og gjennomført i organisasjonen som helhet. Legitimiteten til endringsprosjektet kan en anta blant annet vil avhenge av hvordan det er kommet i stand, fordi styring og endring er politikk som griper inn i og utfordrer veletablerte rettigheter og privilegier til ulike grupper. I hvor stor overensstemmelse er endringsplanene med ønsker og intensjoner til f.eks. de ansatte i kommunen, politikere, klientene og andre omgivelser?

Dette kapitlet vil derfor innholde en relativt inngående drøfting av ulike forhold som kan ha vært potensielle drivkrefter under omstillingsprosessen i Tromsø kommune. Avslutningsvis vil disse bli sett i sammenheng med teoretiske endringsmodeller som tidligere er gjennomgått. Jeg vil innledningsvis formulere noen hypoteser om hva en kan forvente ut fra de ulike modellene i initiativfasen.

Ut fra tankskipmodellen setter kommunens ledelse igang med et endringsprosjekt der ulike deltakere i organisasjonen blir trukket tidlig inn i prosjektet for at alle skal jobbe for de samme mål. Ledelsen har klare mål for hva omstillingsprosessen skal resultere i, og endringen blir framstilt som relativt rasjonell og styrbar. Derimot kan en ut fra flåtemodellen forvente at tilfeldige hendelsesforløp setter i gang en endringsprosess, eller ulike prosesser. Det finnes ingen klare målformuleringer for en felles omstilling, og det er ikke regulert hvilke aktører som kan komme med innspill for å påvirke en slik igangsetting.

Hvis Tromsø kommunes omstillings-prosess følger revolusjonsmodellen, er endringene kun et produkt fra kommunens toppledelse. Det vil ikke være endringsinitiativ i andre deler av

organisasjonen, og planene er klare og konsise i forhold til hva disse oppfatter som organisasjonens problem.

Under en endringsprosess som kommer i stand og utvikler seg som en evolusjon er det omgivelsene som står i fokus. Organisasjonen endrer seg fordi den mottar krav om tilpasning fra omgivelsene, og god kontakt med omgivelsene medfører en stor grad av følsomhet i forhold til krav og behov, og endringene er ofte oppfølginger av tidligere utvikling. Omstillingssignaler blir her oppfanget lavt nede i organisasjonen. Ledelsen vil være lite sentral i denne fasen, ifølge dette perspektivet.

#### 4.2 POTENSIELLE ENDRINGSDRIVKREFTER.

##### 4.2.1 Krav fra lokalsamfunnet gjennom media og kommunens innbyggere direkte.

En kan anta at kommunens ansatte og politikere oppfanger signaler om i hvor stor grad kommunens innbyggere er tilfreds med den kommunale styring og drift. En slik respons fra kommunens innbyggere til politikere og administrasjon gir seg uttrykk i media, og også gjennom direkte kontakt med brukere av kommunale tjenester. Om dette er en drivkraft for endring i dette tilfellet vil både avhenge av om kommunens innbyggere er misfornøyde med den kommunale aktivitet, og i hvor stor grad politikere og ansatte tar denne tilbakemeldingen til etterretning. Derfor ble det formulert et spørsmål til informantene om i hvor stor grad de mente dette var en faktor som var medvirkende til at prosjektet ble iverksatt.

Flere informanter hadde en sterk følelse av at folk har endrede holdninger til hva kommunens oppgaver er. Utdanningsnivået blant kommunens innbyggere har blitt stadig bedre, noe som kan føre med seg en mer kritisk holdning til offentlig forvaltning. De følte ellers at befolkningen generelt setter krav til

større og bedre ytelser. Kan ikke kommunen yte mer, er privatisering en stadig mer aktuell løsning. Mange informanter mente at kommunens innbyggere i større grad enn før er opptatt av å trygge individuelle behov og ønsker. Om disse oppgavene løses i offentlig eller privat regi ser etterhvert ut til å ha mindre betydning for de fleste. Den generelle holdningen er heller å begrense kommunens aktivitetsområde enn å utvide den. En politiker trakk spesielt fram kommunens pressede situasjon i denne sammenheng:

"I årene framover vil det antakelig bli en mye større konkurranse med stadig sterkere innslag av privat drift. Og dette vil etterhvert gi store konsekvenser for kommunal drift."

Daværende rådmann var også svært opptatt av at hvis en skulle legitimere kommunal drift måtte en yte tjenester mer effektivt enn tidligere slik at befolkningen ønsket å ha kommunale tjenester i stedet for private. Dette forholdet gjenspeiler seg også i lokalavisene. Kommunal stivbeinhet og manglende service er stadige tema i leserinnlegg og reportasjer. I tillegg kommer det også til uttrykk gjennom media at mange av kommunens innbyggere er skeptiske til hvordan det politiske system fungerer. Vanlige holdninger er at politikere har for dårlig innsikt i ulike forhold, og at tilfeldigheter ofte avgjør hva som besluttes.

Fordi disse forhold ble nevnt av mange informanter, kan en anta at politikere og ansatte var oppmerksomme overfor kritikk fra kommunens innbyggere. Det kan derfor være nærliggende å tro at dette forholdet sannsynligvis var et element som har inngått i de aktuelle vurderinger om å iverksette en omstilling. Slagordet som ble valgt for prosjektet kan muligens også indikere at prosjektet tok sikte på å være et svar på denne kritikken.<sup>1</sup> Begrepet "service-bedrift" sikter

---

1

"Fra forvaltnings-organ til service-bedrift."

jo i hovedsak på en tilnærming til den servicen som mange oppfatter det private næringsliv gir til sine kunder.

#### 4.2.2 Endringsdrivkrefter innad i organisasjonen.

En kan her se på hvilke spesielle interne aktører eller grupper av aktører som har vært aktive for å sette i gang et slikt prosjekt. Hvem engasjerte seg i dette arbeidet, og hvorfor ønsket de en omstilling? Jeg velger her å bruke de samme inndelinger av aktører som tidligere: Prosjektledelse, andre ansatte og politikere.

Prosjektledelsen: Det var organisasjonsseksjonen med daværende rådmann som hyppigst ble trukket fram som initiativtakere til prosjektet og som også tok hovedansvaret. En uttalelse fra en informant i administrasjonen viste at spesielt rådmannen ble oppfattet som svært sentral for at prosjektet kom i stand:

"Prosjektet kom i stand fordi rådmannen hadde endel ideer om kommunenes rolle i 90-årene for å møte de nye krav og behov som samfunnet ønsker."

Ledelsen i sentraladministrasjonen nevnte spesielt at årsaken til at de engasjerte seg var en generell misnøye i administrasjonen med de eksisterende arbeidsforhold. De følte at kommunen generelt hadde dårlig styring med økonomien. Det startet med spørsmål om innkjøp av et nytt datasystem for å forbedre økonomistyringa, men de mente det var en fordel å se en slik fornying i et større perspektiv. Organisasjonsseksjonen ønsket å bevisstgjøre om sammenhengen mellom de ulike tiltak de jobbet med internt i seksjonen. Omstillingsplanen knyttet dermed sammen disse ulike aktivitetene.

Andre ansatte som ble intervjuet mente de ikke hadde tatt spesielle initiativ for at en slik omstillingsprosess skulle

iverksettes. En uttalelse fra en konsulent i sentraladministrasjonen kan illustrere dette:

"Det var lite endringsinitiativ nede i avdelingene. Prosjektet ble presentert for oss ved en informasjonsfolder etter at det var iverksatt, og da ble det også litt diskutert rundt om på kontorene."

Ansatte i de ulike andre avdelingene<sup>2</sup> tok heller ingen spesielle endringsinitiativ, men de følte at en ny økonomistyring måtte til. De anså det som svært viktig å få mer ut av de ressurser en hadde, og et bedre planleggings- og økonomiregnskap mente de var en nødvendig utvikling. Disse oppfatningene ble også diskutert i de ulike samarbeidsfora mellom avdelingene før prosjektet ble iverksatt.

Politikere: Prosjektledelsen anså ikke politikerne som spesielle initiativtakere til prosjektet. De kom sent inn på banen og var lite engasjert i hva prosjektet dreide seg om. Men administrasjonen hadde forståelse for at politikere generelt har kapasitetsproblemer og hadde andre forhold å ivareta i rollen som politikere.

Men politikerne mente selv de hadde vært med på å sette igang dette prosjektet. Dette kom fram ved en uttalelse fra en politiker:

"Politikere var også pådrivere for å få igang en slik endring. Det vil være feil å si at dette var administrasjonens prosjekt alene. Det var endringer som tvang seg fram, og det skjedde over hele landet."

Politikerne vektla også sterkt at de var med og utformet prosjektets innhold ved å kritisere de daværende beslutnings-

---

<sup>2</sup> Avdeling for undervisning, teknisk avdeling, helse og sosialavdelinga og kulturavdelinga.

system. De var i utgangspunktet skeptisk til den måten styring tradisjonelt ble drevet på. Det var ofte uviktige debatter som ble ført i politiske fora, og en hadde ingen følelse med om man oppfylte de krav man burde i forhold til kostnadene.

Vi ser her at både politikere og administrasjon engasjerte seg for å påvirke prosjektets innhold. Men hovedinntrykket er at sentraladministrasjonen var spesielt sentral for at prosjektet kom i stand.

#### 4.2.3 Stadig dårligere kommunal økonomi.

De fleste informanter trakk en presset økonomi fram som et hovedargument. Omlegging ble en nødvendighet p.g.a. et uforsvarlig høyt forbruk i forhold til inntekter. Spesielt var en politiker svært opptatt av at kommunen ikke hadde vist vilje og evne til å ta på seg det ansvaret som rammestyringa la opp til:

"Det har etterhvert blitt opparbeidet store underskudd fordi avdelingene ikke har holdt seg innenfor de fastlagte rammene. Dette er en svært kostnadskrevende måte å drive på. Det er ikke lenger noen steder å hente midler, og kommunen må dermed ta opp dyre lån på lignende måte som i en privat husholdning. Administrasjonen har generelt svært dårlig "moral" på dette punkt. Hvis det ikke bedrer seg kan en komme inn i en Oslo-tilstand fordi en driver en uansvarlig sløsing med ressursene. Det er også svært vanskelig å få velgere til å skjønne dette fordi alle tenker så kortsiktig."

I tillegg har stadig flere oppgaver blitt tillagt kommunal drift. Tromsø kommune følte seg i en presset situasjon der noe måtte gjøres for å få bedre balanse i det kommunale regnskapet. Nye plan- og styringsdokumenter ble ansett som en spesielt viktig innfallsvinkel for dette. Derfor ble også

resultatorientert økonomistyring en svært sentral del av omstillingsprosjektet.

#### 4.2.4 Imitasjon fra andre kommuner og signaler fra Kommunenes Sentralforbund.

Andre kommuner startet med ulike former for omstillinger. For Tromsøs vedkommende var Spydeberg og Bergen kommune foregangs-kommuner for noen av ideene. Disse kommunene gjorde tidlig forsøk på innføring av resultatorientert økonomistyring. Hvor stor betydning imitasjoner og annen påvirkning hadde for at endringen kom i stand viser en informantuttalelse:

"Disse ideene om nye former for økonomistyring o.l. ble spredt gjennom kurs, konferanser, litteratur, Sentralforbundets engasjement osv. Noe som etterhvert førte til at det ble en nasjonal bevegelse i retning mot omstillinger."

Ser en spesielt på hva Kommunenes Sentralforbund har gjort på dette området, så var de tidlig svært sentrale når det gjaldt å oppfordre til nytenkning og omstilling. Spesielt gjaldt dette prosjektet "Kommunal organisering" som startet i 1986. Dette prosjektet hadde to formål. Grovt skissert så skulle det for det første bidra til at kommunalforvaltningen fungerte bedre innenfor de rammene staten har trukket opp. For det andre skulle det påvirke staten til å endre rammene der kommunalforvaltningen følte rammene som en hemsko. Prosjektet var satt i gang fordi det var en klar erkjennelse om at kommunalforvaltningen kunne bli mer effektiv og kvalitativt bedre enn den var. (Ref. rapport fra KS, 1986) De metoder KS oppfordret kommunene til for å nå disse målsettingene var blant annet innføring av målstyring, med handlingsprogram og resultatvurderinger. Dette kom klart fram i et foredrag av adm. dir. Ø. Sørbrøden, 1989:

"Målstyring og resultatrapportering som metoder kommer fra privat sektor. Det er langt vanskeligere å anvende metodene i offentlig sektor, men trolig minst like viktig."

Blant annet var større bruk av private konsulentfirmaer også en strategi de mente kunne være fruktbar. Sitat fra KS: "Det er ellers nærliggende for kommunene å gjøre mer bruk av private konsulentfirmaer." (KS: 1986:10)

Både skriftlige dokumenter og informant-uttalelser vektla at KS hadde relativt stor innflytelse på at prosjektet ble i-  
verksatt. En indikasjon på dette kan være at Tromsø kommunes endringsplaner sammenfalt i stor grad med de ideer og forslag KS lanserte for kommunale moderniseringer.

#### 4.2.5 Krav fra statlig hold om forbedring av driften.

Mange trakk fram hvor mye vanskeligere det har blitt å få statlig støtte når kommunen fikk økonomiske problemer. Et generelt trekk på landsbasis er at staten er blitt mindre lydhør overfor kommuner som henvender seg for å oppnå økonomisk støtte. Nytt Inntektssystem som ble innført i 1985 la opp til en økonomisk selvstendighet, der kommunene i mye sterkere grad ble ansvarlige for at budsjettet strakk til. Dette har vist seg å være problematisk for mange kommuner, og en løsning som tvang seg fram ble derfor å søke etter bedre redskaper for å styre kommunens økonomi. Mange informanter mente også at innføring av målstyring henger uløselig sammen med, og er en videreutvikling av Nytt Inntektssystem.

I tillegg ble det vedtatt en lov om krav til å utarbeide handlingsprogram i kommunene. Plan & bygningsloven av 14. juni 1985 § 20-1 inneholder eksplisitte krav om utarbeiding av slike dokument. Disse skal innholde både en kortsiktig og en langsiktig del som politikere skal vurdere og justere.



Denne lovbestemmelsen la derfor også føringer på innholdet i prosjektet.

#### 4.2.6 Konkurransen om arbeidskraft.

Sterk konkurranse med private bedrifter om god og stabil arbeidskraft kan en også anta var en viktig drivkraft til endring i kommunen. Slike forhold vil kanskje bli en stadig sterkere drivkraft ettersom kommunale tjenester får sterkere konkurranse fra private foretak. Mangel på fagfolk er et kjent problem på mange områder innenfor kommunal virksomhet, som helse & sosial sektor, barnehager osv. En kommunal omstilling med generelt bedre arbeidsforhold, og bedre lønninger vil derfor være sentrale virkemidler for å imøtegå disse behovene.

En informant i administrasjonen trakk blant annet dette forholdet fram som en svært sentral drivkraft til endring:

"Kommunen fikk stadig sterkere økonomiske problemer, mangel på fagfolk og private omsorgsressurser."

#### 4.3 INITIATIVFASEN SETT I LYS AV ULIKE ENDRINGSPERSPEKTIV.

Etter en gjennomgang av ulike forhold som på forskjellige vis har vært med å drive frem denne omstillingsprosessen vil det nå være interessant å se disse ulike drivkrefter i et større perspektiv. Er det noen systematiske trekk i dette materialet? Hva preges denne fasen mest av når en har vurdert betydningen til de forskjellige drivkrefter? Ved hjelp av de tidligere presenterte endringsmodeller vil jeg forsøke å gi en bedre oversikt over hva som kjennetegnet initiativfasen og dens drivkrefter.

Det er flere forhold i denne endrings-prosessen som kan sammenfalle med tankskip-modellen. Ledelsen var engasjert og hadde klare mål for hva en ønsket av prosessen, og informerte samtidig de ansatte slik at alle skulle jobbe for de samme mål.

Ser en på det aktuelle hendelsesforløpet i Tromsø kommune ut fra et anarkisk perspektiv, så er det vanskelig ut fra de diskuterte drivkrefter og finne noen holdepunkter for at prosessen var preget av tilfeldige hendelsesforløp og forsøk på endringer uten klare mål. Ingen informanter trakk slike forhold frem som aktuelle.<sup>3</sup> Prosessen bar heller ikke preg av å være styrt av tilfeldige deltakere som tok initiativ til omstillinger. Deltakelsen så ut til å være sterkt regulert ut fra posisjon og rolle i systemet. En uttalelse som kan illustrere dette poenget er fra en politiker:

"Jeg har selv ikke vært aktivt med i prosessen fordi jeg hadde ingen verv eller roller som tilsa noe engasjement fra min side i dette prosjektet. At administrasjonen hadde opplegg og design er også bra, fordi dette er administrasjonens oppgave."

Ser en på endringsprosessen i et sterkt rasjonelt perspektiv (revolusjon) så kan det være noen kjennetegn som tilsier en slik innfallsvinkel. Utvilsomt var ledelsen i sentral-administrasjonen med rådmannen i spissen svært sentrale aktører når det gjaldt å ta initiativ til prosjektet. Dette fordi alle informanter spesielt nevner disse som initiativtakere. Det var ellers liten deltakelse fra resten av organisasjonen i dette stadiumet av prosessen. Målene for prosjektet var i tillegg klart definerte.

---

3

Men slike opplysninger er antakelig svært vanskelig å innhente fordi informantene vanskelig ser tilfeldige hendelsesforløp som relevante for denne omstillingsprosessen.

Men når en vurderer de ulike drivkrefter samlet, så ser det ut til at det sterkeste presset kom fra omgivelsene. Dette indikerer at prosessens innhold og start kom som følge av ulike eksterne krav. Derfor vil et evolusjons-perspektiv kunne ha forklaringskraft. Kommunen startet hovedsaklig endringen for å tilpasse seg de ulike kravene i omgivelsene. Det var også vektlagt av mange informanter at dette var en naturlig utvikling og oppfølging av de kommunale styringsendringer som skjedde i 1985. Men som før nevnt var det ikke en prosess som var preget av bred deltakelse nede i organisasjonen, og en kan vanskelig se at det har funnet sted løpende evolusjonprosesser av denne art. Kravene og behovene for endring ble registrert både av politikere og administratorer på forskjellige nivå, uten at det i seg selv førte til adferdsendringer i organisasjonens ulike deler.

#### 4.4 OPPSUMMERING AV INITIATIVFASEN.

Jeg har i dette kapitlet ønsket å kartlegge hvorfor og hvordan en kommunal omstilling kommer på dagsorden. Går en tilbake til de spørsmål som ble stilt i utgangspunktet for denne fasen, så kan en først se på den styringsmulighet prosjektledelsen hadde for prosjektet.

Initiativfasen preges av oppfølging og tilpasning i forhold til tidligere utvikling, og drivkreftene er i stor grad krav fra kommunens omgivelser. Eksterne krav viser seg å være mange og sterke, noe som kan tyde på at de mål som ble satt for prosjektet var sterkt påvirket av eksterne faktorer. Organisasjonens ledelse ser derfor ut til å ha hatt få muligheter til å designe innhold og mål for prosjektet.

En kan kaste lys over et slikt funn ved hjelp av Meyer og Rowans teorier som omhandler institusjonell isomorfi. (1977) Hovedtesen deres er at det eksisterer myter i omgivelsene om hva som er rett måte å organisere ulike typer virksomheter på.

Etterhvert som samfunnet har blitt mer komplekst har det vokst fram et sterkt behov for å lage felles standarder for ulike typer virksomhet. Krav om innføring av målstyring kan i dette tilfellet fungere som et eksempel på et ønske om en felles standard. Det ser ut til å være en allment akseptert forestilling om at målstyring er løsningen på ulike styringsproblem i organisasjoner, og har hittil ikke blitt særlig utsatt for kritisk evaluering. På midten av 80-tallet ble norske kommuner sterkt oppfordret til å innføre målstyring på kommunal drift. Svært mange kommuner adopterte derfor dette konseptet, noe Tromsø kommune kan være et eksempel på. En kan ut fra et slikt resonnement anta at dette endringsprosjektet ble iverksatt ut fra en rasjonell tilpasning til omgivelsenes krav til kommunen.

Men samtidig var tidspunkt for prosjektstart og oppfatning om at endringer måtte iverksettes spesielt oppfanget av ledelsen i sentraladministrasjonen. Organisering av prosjektet var derfor i stor grad styrt av prosjektledelsen. Med andre ord: Prosjektets innhold hadde prosjektlederne relativt liten innvirkning på, men tidspunkt for oppstart og hvordan prosjektet skulle organiseres ser det ut som organisasjonens ledelse hadde et visst styringspotensiale over.

En kan forvente at prosjektet hadde god oppslutning i omgivelsene fordi det i så stor grad ser ut til å sammenfalle med omgivelsenes ønsker for en modernisering av den kommunale drift. En kan ut fra dette anta at kommunen var følsom overfor endringskrav i omgivelsene. På denne måten sikrer også kommunen at den bevarer legitimiteten. Ved å starte en slik form for omstilling, har Tromsø kommune samtidig signalisert at de innfrir de krav om arbeidsmetoder som omgivelsene ønsker at en kommune skal styres etter. Også endringsønskene fra medlemmer internt i organisasjonen ble registrert og formulert som målsettinger for prosessen. Ut fra uttalelser kan en få inntrykk av at både politikere og administrasjon internt var opptatt av at målstyring kunne være svaret på de

mange institusjonelle problem som mange organisasjonsdeltakere slet med. Generelt var det derfor høy grad av enighet når det gjelder vedtakelsen av målene for endringsplanen.

Hvor lett gjennomførbar Tromsø kommunes omstillingsprosjekt ble, vil videre avhenge av hvilke strategier prosjektledelsen valgte for å iverksette endringen. Og hvilke barrierer organisasjonen møtte når prosjektet skulle realiseres i praksis. Neste kapittel vil derfor omhandle en beskrivelse og drøfting av detaljeringsfasens beslutningsstruktur og de strategier som ble valgt for å implementere de mål en hadde satt seg under initiativfasen.

## KAPITTEL 5 DETALJERINGSFASEN - STRATEGIER FOR ENDRING.

### 5.1 INNLEDNING.

Når en omstilling har kommet på dagsorden i en organisasjon, vil det neste trekk være å legge opp en plan for at denne omstillingen blir realisert i praksis.

Detaljeringsfasen inneholder viktige valgsituasjoner for de som leder omstillingsprosjektet. Her legges i stor grad premissene for hvordan omstillingen blir gjennomført. For det første avgjøres det her hvem som skal delta aktivt og ha innflytelse under reorganiseringen. Grovt sett kan en kontrastere to mulige innfallsvinkler når det gjelder beslutningsstrukturen. Prosessen kan enten være lederstyrt eller deltakerbasert. Disse ulike måtene å organisere prosessen på vil gi ulike konsekvenser. En lederstyrt endring vil støtte en handlingsretting i prosessen, der de få involverte relativt raskt vil komme til enighet om strategivalg og prosessforløp. En vil på denne måten forhindre at det går "politikk i saken", og at organisasjonsmedlemmene får tid til å bygge opp motargumenter til omstillingsprosessen. Under en deltakerbasert endring har en andre fordeler. I slike prosesser vil en trekke inn en rekke deltakere fra organisasjonens ulike deler før beslutninger tas. Disse vil ofte ha ulike innfallsvinkler og meninger omkring en omstilling, noe som anses som en viktig ressurs fordi organisasjonen kan lære svært mye i løpet av en slik kommunikasjonsprosess. Ifølge en slik innfallsvinkel vil derfor selve prosessen være viktigere enn hvilket resultat en kommer frem til.

Strategier og virkemidler som skal føre til at organisasjonen blir styrt i ønsket retning blir også i stor grad bestemt i denne fasen av en omstilling. Det som i denne sammenheng menes med strategier, er de forhold en velger å manipulere med for å prøve å styre de involvertes adferd.

Sentrale tema i dette kapitlet vil derfor for det første være å se på hvem som deltok i utformingen av endringsstrategiene. Var prosessen lederstyrt eller basert på brei medvirkning i denne fasen? I hvilken grad var det en brei diskusjon mellom de ulike organisasjonsmedlemmer om ulike måter å legge opp et slikt prosjekt på? Med andre ord: I hvor stor grad ble det fremstilt og ansett som et teknisk spørsmål å sette opp beslutningsstruktur og finne fram til strategier som skulle anvendes? Og var det sterke initiativ og ønsker om å få delta fra ulike deler av organisasjonen?

I tillegg vil kapitlet inneholde en nærmere drøfting av de ulike strategier organisasjonen valgte å benytte under omstillingen. Den siste delen vil forsøke å fange opp hvilke holdninger ulike deltakere hadde med hensyn til de strategiene som ble valgt ved omstillingsprosessen.

Men i første omgang er det viktig å klarlegge litt nærmere hva det vil si å benytte ulike strategier for å endre organisasjoner generelt, og kommuner spesielt.

## 5.2 STRATEGIVALG - ET TEKNISK ELLER POLITISK SPØRSMÅL?

Organisasjoner består av aktører som handler på vegne av dem, noe som medfører at en i omstillingsprosesser må påvirke de deltakere som fyller ulike roller i organisasjonen til å tenke og handle på en annen måte enn tidligere, ifølge en instrumentell teoretisk innfallvinkel. (Egeberg, 1987) For å oppnå adferdsendringer må en derfor finne fram til virkemidler som en antar vil påvirke organisasjonens medlemmer.

### 5.2.1 Hvilke strategier kan benyttes?

Hvilke forhold en velger å manipulere avhenger i stor grad av hvilke endringer reformatorer tar sikte på å gjennomføre.

Hvis det dreier seg om et relativt snevert område av organisasjonens virksomhet, vil en ofte velge ut noen få virkemidler som vil berøre den gruppen av organisasjonens medlemmer som det ønskes en adferdsendring fra. Ved større omstillinger satses det ofte på flere virkemidler som er ment å påvirke store deler av organisasjonen.

Egeberg (1987) har satt opp ulike krav til disse strategiene for at de skal kunne ha en intendert virkning. For det første skal de være lett å operasjonalisere, noe som innebærer at disse forholdene må være synlige og målbare. For det andre skal de være manipulerbare, d.v.s. at de lar seg håndtere og styres. I tillegg må de være relevante årsaksfaktorer. De må med andre ord være med på å forme den adferden som utspilles i organisasjonen.

De virkemidler han mener oppfyller disse kriteriene er for det første formelle strukturendringer, som vil si manipulering av formelle organisasjonskart. For det andre nevner han demografiske endringer som eksempelvis kan være omrokking av alder og kjønns-sammensettinger, og til sist fysiske endringer som kan dreie seg om sammenflyttinger av ulike seksjoner, kontor, endring av kontorinnredninger m.m.

Egeberg holder utenfor de uformelle standarder for adferd som et virkemiddel det kan manipuleres med. Med uformelle standarder for adferd menes her de forhold som styrer organisasjonsdeltakernes adferd som ikke direkte kan avledes fra de formelle normer og regler. Vektleggingen på slike forhold har sitt utgangspunkt i "Human-relation"-bevegelsen som var en reaksjon på den sterke troen på formelle organisasjoner som svært rasjonelle og instrumentelle som eks. "Scientific Management" representerte. Tesen for "Human-relation" retningen er at de uformelle mål og de mer symbolske og ekspressive behov i organisasjonen i større grad styrer organisasjonsdeltakernes adferd enn den formelle strukturen gjør. (Egeberg, 1984) Disse forhold i organisasjonen har det siste tiåret



fått betegnelsen "organisasjonskultur". Dette begrepet har vist seg svært vanskelig å definere fordi det omhandler forhold som ikke er fysisk konkret og synlig. Definisjonen er derfor forskjellig hos ulike organisasjonsforskere. Men jeg velger her å ta utgangspunkt i en definisjon av Henning Bang (1988):

"Organisasjonskultur er den særegne måten å fortolke verden på som utvikler seg i en organisasjon når organisasjonsmedlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene. En fortolker verden bl.a. ved hjelp av normer, verdier og virkelighetsoppfatninger. Normer kan forstås som handlingsregler for å oppnå bestemte verdier som betyr noe verdsatt, et positivt mål."

Årsaken til at Egeberg ikke ser endring av slike forhold som instrumentelle virkemidler, begrunnes med at de ikke oppfyller to av kravene for å benytte dem til styringsmedier. For det første er de svært vanskelig å operasjonalisere fordi de vanskelig lar seg registrere og måle på noen måter. Samtidig vil det antakelig være store begrensinger forbundet med å påvirke og manipulere uformelle adferdsnormer. Ut fra hans synspunkt ligger det noe paradoksalt i å prøve å manipulere med organisasjonsmedlemmenes uformelle normer og verdier ved å benytte seg av rasjonelle styringsmekanismer, og spesielt hvis en tror at formelle adferdsnormer har liten innvirkning på adferden. Men han understreker at disse forhold har en absolutt årsakssammenheng ved at de er med på å forme adferden til organisasjonens medlemmer.

Andre organisasjonsforskere har imidlertid understreket den avgjørende betydning slike forhold har for deltakernes faktiske adferd (f.eks. Peters & Waterman, 1982), og ikke minst at det også er mulig å manipulere med slike forhold. Suksess og fiasko i reorganiseringsforsøk forklares her primært med i hvor stor grad en har klart å påvirke og styre de uformelle normer og verdier i organisasjonen. Dette gjenspeiler seg ved at slike virkemidler er blitt stadig hyppigere brukt i ulike

forsøk på utvikle organisasjoner på 80-tallet. Spesielt har endringsforsøk i den private sektor fokusert på betydningen av å manipulere med bedriftens kultur. (Tronsmo, Bang m.fl., 1983)

I denne sammenheng er det på sin plass å poengtere at instrumentelle tilnærminger til organisasjonsendringer har sine problematiske sider, uansett strategibruk. Et sentralt diskusjonstema i statsvitenskapen er hvilke frihetsgrader reformatorer har til å velge organisasjonsformer. (Brunsson & Olsen, 1989) I hvor stor grad er det mulig å endre organisasjoner ved hjelp av slike styringsmedier?

Det er to viktige forutsetninger som må være tilstede for at instrumentelle modeller kan ha en misjon, i tillegg til Egebergs krav. De som velger ut styringsmedier må ha innsikt i de ulike sammenhenger mellom organisasjonsadferd og strategier, for ellers vil ikke styringsmediene gi den intenderte virkning på adferden. For det andre må reformatorer ha tilstrekkelig makt til å gjennomføre ønskede endringer. De må disponere ulike maktmidler slik at organisasjonsdeltakerne følger de nye retningslinjer for organisasjonen.

reformatorene

En kan forvente at slike prosesser blir påvirket av at organisasjonen har institusjonelle trekk, og at de handler i institusjonaliserte omgivelser. At organisasjoner og omgivelser har institusjonelle trekk, definerer Brunsson og Olsen, 1990, som at adferden blir styrt av kulturbestemte regler nedfelt i handlingsrutiner.

Mer konkret er målsettingene for endringsprosesser klare og hierarkisk ordnet, mens organisasjonens målsettinger som helhet ofte er uklare og skiftende. Spesielt er dette et karakteristisk trekk ved en kommune som jo er en politisk organisasjon. Og det er en politisk organisasjons "natur" å være fleksibel og lydhør overfor skiftende behov i (lokal)

samfunnet. I tillegg kan organisasjonens historie og tradisjoner gi overraskende resultat av forsøk på å manipulere organisasjonen. Det utvikler seg over tid oppfatninger om hva som er riktige normer og verdier og gode resultat, og hvordan en oppnår dette (Selznick, 1958). Et tredje moment som kan forhindre at styringsmediene fungerer som ønsket er organisasjonens omgivelser. Organisasjoner er ofte sterkt påvirket av den omgivelseskontekst som omgir dem. Forsøk på å endre interne organisasjonsforhold kan ofte motarbeides av, eller i større grad være påvirket av omgivelsenes innvirkning på organisasjonen. På denne måten gir ofte instrumentelle modeller større tro på styringsgraden enn hva som er realistisk.

Generelt kan en derfor slutte at strategibruk og forandringer som er mer i overensstemmelse med organisasjonens institusjonelle identitet vil være lettere å gjennomføre enn endringer som går på tvers av grunnleggende verdier, interesser og oppfatninger i organisasjonen og dets omgivelser.

Som et videre skritt vil det derfor være interessant å se hvilke strategier organisasjoner generelt bruker å følge under denne fasen av en omstilling. Av den grunn vil jeg igjen gå tilbake til Baldersheims klassifisering av ulike endringsmodeller som er tilpasset kommunale organisasjoner. Disse har ulike innfallsvinkler både til beslutningsstruktur og strategivalg.

**Tankskipmodellen:** I dette perspektivet vektlegges spesielt en klargjøring av kommandoforhold i prosessen. En oppretter spesielle organer som har som oppgave å styre og koordinere prosessen, og det er klare retningslinjer for hvem som skal delta i beslutninger. Modellen vektlegger også i stor grad å skape forståelse hos medarbeiderne for de nye mål som skal nås. Styringsvariabler som ofte benyttes under en slik prosess er endringer av formell struktur, fysiske og demografiske endringer. Etterhvert er det også gjort forsøk på en mer

rasjonell styring av kommunens kultur ved ulike holdningskampanjer og motivasjonstiltak for kommunens ansatte.

**Flåte i drift:** Hvis organisasjonsdeltakerne skal forholde seg bevisst til en slik endringsprosess, så må prosessen være preget av stadige forhandlinger der en er åpen for tilfeldige aktørers endringsinitiativ. Det anses her som viktig å koble endringsforslag på eksisterende initiativer. Det etableres derfor ulike prosjektgrupper som kan lette innkoblingen og følge opp de eksisterende initiativer, i stedet for en sterk ledelse som utreder planlagte endringer.

**Revolusjon:** Få, sentrale aktører presenterer endringsplaner for organisasjonens medlemmer. Det blir satt korte tidsfrister for gjennomføring. Ledelsen mangler detaljert informasjon om organisasjonen og har sjelden mulighet til å differensiere iverksettingen i organisasjonens ulike deler. Derfor er slike endringer preget av standardiserte inngrep over hele organisasjonen. Det blir ikke lagt opp til spesielle motivasjonstiltak for å forberede organisasjonens medlemmer på endringer. Lederne i organisasjonen spiller en aktiv rolle og de maktmidler som de styrer ved hjelp av er et komplisert regelverk.

**Evolusjon:** Endringssignaler blir i dette perspektivet fanget opp i de deler av organisasjonen som har tett kontakt med omgivelsene. Det legges her opp til en differensiert iverksetting utover i organisasjonen. Tilpasningsprosessene skal utvikle seg naturlig, og en kontrollstyring av endringer vil virke mot sin hensikt.

Hvilken modell kan best beskrive den beslutningsstruktur og de strategier som Tromsø kommune benyttet? Dette spørsmålet ønsker jeg å drøfte nærmere som en avslutning på dette kapitlet. Men for å kunne trekke noen konklusjoner er det først nødvendig å presentere de ulike aktørers intensjoner og oppfatninger rundt både beslutningsstruktur og strategivalg.

Fantes det en felles forståelse, eller var det motsetninger hos de ulike parter omkring organisering av prosessen i denne fasen? Jeg presenterer derfor først de 3 grupper oppfatninger av beslutningsstrukturen i detaljeringsfasen.

### 5.3 BESLUTNINGSSTRUKTUREN I DETALJERINGSFASEN.

Hvis en først ser på prosjektledelsens oppfatninger og intensjoner angående sammensetning av deltakere under denne del av prosessen, så er de ganske ensartede hos denne gruppen av informanter.

Ut fra intervjuer kom det frem at beslutningsstrukturen i stor grad var preget av at prosjektet i utgangspunktet var initiert av ledere i sentraladministrasjonen. Prosjektledelsen følte også at prosjektet i startfasen spesielt var tilknyttet og berørte sentraladministrasjonen, der organisasjonsseksjonen var svært sentral. Det resulterte i at deltakere i hovedsak var politiske toppledere og administrative ledere i sentraladministrasjonen. Andre avdelinger var ikke definert inn i beslutningsstrukturen i starten av detaljeringsfasen.

Andre årsaker til at en valgte en så lukket beslutningsstruktur var at det ikke kom initiativ fra andre deler av organisasjonen til å delta i prosjektet. Det var dessuten poengtert at det var svært ressurskrevende å motivere ansatte til å engasjere seg på et så tidlig stadium, og derfor måtte en velge ut noen som kunne drive fram prosjektet i starten. Ved hjelp av disse deltakerne ble det prøvd å informere nedover og utover i organisasjonen med informasjonsbrosjyrer o.l. Prosjektledelsen ga imidlertid uttrykk for at en så snever gruppe av deltakere ble opplevd som et problem etterhvert. Det største problemet var at de andre avdelingene ikke var direkte trukket med, og at en hadde vanskeligheter med å informere og motivere for nytenkning på en bredere basis. Koordinerings-

gruppa endret derfor sammensetting etter ca. ett år, og hver avdeling ble representert med sine nestledere.

Denne informasjonen avspeiler at i startfasen ble det relativt bevisst valgt en lederstyrt detaljeringsfase. Prosjektledelsen så det både som naturlig og minst ressurskrevende å planlegge og sette igang et omstillingsprosjekt uten å involvere et bredt spekter av deltakere. Vi kan derfor trekke den slutning at prosjektledelsen i mindre grad så det som viktig å få synliggjort ulike synspunkt i denne fasen. Samtidig oppsto det vanskeligheter etterhvert, nettopp på grunn av sammensettinga av beslutningsstrukturen. Det ble problematisk å nå ut i de ulike avdelingene fordi en i utgangspunktet hadde valgt en ganske snever gruppe deltakere.

Hvilke holdninger hadde så andre administrativt ansatte til den beslutningsstruktur som ble valgt i detaljeringsfasen? En kan anta at denne informantgruppen ikke har ensartede holdninger til disse forhold fordi en har å gjøre med en stor gruppe med forskjellige posisjoner og ulike stillingsnivå. Jeg ønsker derfor å gjøre et grovt skille her mellom toppledere i avdelingene og andre. Ledere og nestledere i avdelingene ble jo etterhvert trukket med i prosjektarbeidet mer direkte, og det var disse som skulle formidle informasjon og motivere de ansatte videre nedover i avdelingene. På denne måten fikk de en nærmere tilknytning til, og innblikk i prosjektplanene.

En felles forståelse angående beslutningsstruktur for administrativt ansatte, uansett stillingsnivå, var at det var rådmannen med organisasjonsseksjonen som styrte hele prosjektet i starten. Det var de som valgte ut deltakere fra politisk og administrativ side. Konsulentfirmaet var også aktive i denne fasen, og avdelingene var svært lite involvert i prosjektet. Dette inntrykket er også i overensstemmelse med prosjektledelsens oppfatninger som referert ovenfor. Men avdelingenes ledere ble koblet på prosjektet etterhvert, og hvilken opp-

fatning hadde de av organiseringen av prosjektet angående beslutningsstrukturen? En avdelingsleder uttalte:

"Når det gjelder informasjon ved starten av dette prosjektet, så var det svært vanskelig å motivere andre i avdelinga. Hovedårsaken er nok måten prosjektet kom i stand på. Rådmannen tok initiativ og satte i gang en prosess uten å ta kontakt med avdelingene. Det ble ikke lagt opp til en intern kommunal diskusjon om hvordan prosjektet best kunne legges opp, og det var en svakhet fordi rådmannen jo ikke alltid har like god oversikt over hva som foregår ute i avdelingene."

Denne uttalelsen kan representere en alminnelig oppfatning blant avdelingslederene etter at de hadde vært tilknyttet prosjektet en tid. En kan derfor se at ledelsen av de ulike avdelinger hadde problemer med at beslutningsstrukturen i utgangspunktet var så snever. En allmenn oppfatning var at de lettere ville fått sine avdelinger med på en omstilling hvis et større spekter av ansatte var trukket tidligere inn. De mente derfor at årsaken til informasjon- og motivasjonsproblemer på avdelingsnivå var at en ikke hadde åpnet opp for en bredere deltakelse, og diskutert innholdet av den aktuelle omstillingen på en bredere basis.

Prosjektledelsen mente at en årsak til at en ikke hadde med så mange deltakere i denne fasen, var at det ikke var initiativ fra ansatte og politikere om å delta. Stemte dette med ansattes inntrykk?

Alle ansatte som ble intervjuet bekreftet at det ikke var særlig initiativ og motivasjon til å delta så tidlig i prosjektet. Men de skyldte på dårlig informasjon som årsak til at så få ble engasjert. Det var heller ingen signaler fra ledelsen om at de ønsket deltakelse fra organisasjonens ulike ledd. To uttalelser fra ansatte kan illustrere deres oppfatninger:

"Det var under organiseringen av prosjektet, liten oppmerksomhet rundt dette arbeidet. Ansatte flest var jo ikke trukket med i noen av seminarene som konsulentfirmaet hadde, og det sviktet litt på formidlingen på de ulike ledernivå."

"Det var ikke høringsrunder i avdelingene før oppstart, men under marsjen var det rimelig anledning til å uttale seg. Interessen for å delta i planleggingen var heller ikke spesielt stor blant ansatte flest."

Ser en opplysningene angående beslutningsstrukturen i detaljeringsfasen i sammenheng, så er de ansattes reaksjoner i overensstemmelse med prosjektledelsens inntrykk. Ansatte var lite formelt trukket med og var heller ikke spesielt oppfordret til å delta på dette stadiet av prosessen. Det var også tydelige signaler om at interessen for å engasjere seg ikke var utbredt innen organisasjonen som helhet. Endel uttalelser kan nok tolkes som en kritikk av prosjektledelsen fordi avdelingene var så løst tilknyttet prosjektet i denne fasen, og at bare ledernivået var involvert. Både prosjektledelse og avdelingsledelsen så dette etterhvert som et problem da de ønsket å engasjere resten av organisasjonen. Men prosjektets ideer og strategier var da allerede fastlagt, uten at avdelingene og andre ansatte hadde hatt muligheter til innspill. Motivasjonsproblemer i denne fasen kan derfor forklares med at prosjektet involverte en så snever gruppe beslutnings-takere.

Hva med politikerne i denne fasen av prosjektet? Hadde de muligheter og initiativ til innflytelse og deltakelse? En bør her være oppmerksom på at alle intervjuede politikere var medlemmer av formannskapet, og derfor kan en forvente en større grad av engasjement og oversikt enn av en gjennomsnittlig lokalpolitiker. En uttalelse kan her fungere som eksempel på de intervjuede politikeres oppfatning av egen rolle i beslutningsstrukturen:



"Politikerne var ikke aktivt med i utformingen av prosjektet. Vi fikk informasjon om dette i ulike dokument. Det var kun administrativ og politisk toppledelse som var invitert til planlegging og innledende seminar angående omstillingen. Det ble ikke fulgt opp med en mer konkret arbeidsmodell lenger ned i avdelingene. Det var ikke satt av ressurser til dette, og det ble dermed en gymnastikk for toppledelsen i kommunen. Det var i starten diskutert å satse litt bredere, men siden Asplan valgte å gjøre det på denne måten, så var ressursene brukt opp."

Som vi ser av uttalelser omkring beslutningsstrukturen så kan en konkludere med at det var en sterkt lederstyrt fase, der spesielt sentrale personer i sentraladministrasjonen la føringer for hvordan prosjektet ble utformet. Politikerne så det heller ikke som sin oppgave å delta spesielt aktivt i dette stadiet. Forhold rundt prosjektet var lite diskutert i politiske fora, og detaljeringsfasen ser derfor ut til å ha vært preget av lite diskusjoner og få drakamper om deltakelse. Men i ettertid ble sammensettinga kritisert av både politikere og andre ansatte fordi så få var involvert i denne viktige fasen når det gjaldt planlegging og prosjektstrategi. Hvilke konsekvenser dette forholdet avstedkom med hensyn til gjennomføringen av prosjektet, vil bli tatt opp i neste kapittel.

#### 5.4 OM STRATEGIBRUK - OG REAKSJONER PÅ DISSE.

I det følgende vil jeg drøfte nærmere de strategier som ble valgt i detaljeringsfasen, og spesielt søke å avklare om det var felles enighet og forståelse for bruk av ulike strategier. Dette er viktig fordi en kan anta at valg av strategier vil påvirke i hvor stor grad prosjektet lykkes videre i prosessen. Reorganisering er som før nevnt et politisk spørsmål. Tradisjonelle maktstrukturer og ulike privilegier blir ofte omrokkert, og en får dermed ulike interesser involvert. Selv om organisasjonsdeltakerne i utgangspunktet var enige om målene

for prosjektet, så vil virkemidlene/strategiene være konkrete forhold som organisasjonsdeltakerne vil merke i sin arbeidssituasjon. Det vil derfor være svært viktig at organisasjonsdeltakerne har forståelse for hvorfor de ulike strategier er nødvendige, og at de ikke føler disse som svært belastende. I hvor stor grad omstillingen blir forstått og godtatt av organisasjonsdeltakerne vil derfor avhenge av at det i organisasjonen oppstår en noenlunde felles forståelse og enighet omkring prosjektets strategier. Barnard (1938) snakker i denne sammenheng om "zones of acceptance", dvs. organisasjonsdeltakerne har områder som setter grenser for hva de er villig til å godta av endringer. Hvis kostnadene med endringene overskygger endringsgevinstene, så vil endringsforsøket bli svært forsinket eller stoppe opp.

(Ostrom, 1973)

I et tidligere kapittel er det beskrevet hvilke strategier som ble benyttet under denne omstillingen. Jeg vil nå se nærmere på de oppfatninger organisasjonens deltakere hadde m.h.t. bruk av disse ulike strategiene. I hvilken grad representerer de ulike strategier noe nytt i forhold til tidligere reorganiseringer?

#### 5.4.1 Endringer i formell og fysisk struktur.

Nedskjæring av 70 stillingshjemler i sentraladministrasjonen var en strategi som skulle effektivisere driften. Lønnsmidler er den største utgiftsposten til kommunen, og prosjektledelsen mente det var mulig og også helt nødvendig å spare inn på lønnsmidlene for å kunne drive mer effektivt. Disse nedskjæringene skulle skje gjennom vakanser og naturlig avgang, og rådmannen uttalte spesielt at ingen skulle bli sagt opp. En slik strategi hadde i liten grad vært benyttet tidligere, og en kan av mange årsaker forvente at stillingskutt vil gi merkbare konsekvenser for de ansattes arbeidssituasjon. Blant annet vil det medføre et større arbeidspress for de stillinger

som blir opprettholdt, større bruk av omplasseringer og generelt mer turbulente arbeidsforhold. Det kan derfor være sannsynlig at dette vil være en strategi som vil være vanskelig å gjennomføre uten at det oppstår konflikter og tillitskriser mellom ledelse og ansatte.

I hvor stor grad ble nedkutting av stillingshjemler et problematisk styringstiltak for Tromsø kommune? Ser en på prosjektledelsens oppfatning av dette forholdet, så kom det frem at det hadde vært en belastning i perioder å motivere ansatte til at dette var en nødvendig strategi for å nå prosjektets mål. Dette kan illustreres ved hjelp av en uttalelse fra et medlem av prosjektledelsen:

"Tillitsforholdet mellom ansatte, politikere og ledelse var et problem da det kom fram at budsjettforslaget inneholdt krav om å skjære ned på drifts- og lønnsutgiftene med 25 millioner. Her forsøkte vi i ledelsen å arbeide for å beholde tilliten til at en kan skjære ned uten oppsigelser."

Stillingsnedskjæringene- og omplasseringer rammet i hovedsak kontortjenestestillinger, og i liten grad ledernivået i kommunen. For å belyse hvordan de berørte mottok slike strategier, så ble en ansatt intervjuet som selv hadde blitt omplassert. Han var overraskende positiv til disse tiltakene:

"Stillingskutt og omplasseringer har til nå gått relativt bra. Det er jo en "myk" stillingskutt der ingen skal miste jobben. Omplasseringer har det heller ikke vært spesiell motstand mot. Det kan ofte være en fordel å få nye arbeidsoppgaver i en periode, for å lære noe nytt og få nye impulser."

Hvis uttalelsen fra denne informanten er representativ for de som har vært omplassert, så kan det se ut som om prosjektledelsen har klart å beholde tilliten til at dette er en strategi som kan gjennomføres uten for store kostnader for de ansatte.

En tredje form for formell strukturendring var arbeidsmetodeendringer for å effektivisere driften. Nye rutiner og teknikker ble forsøkt innført, der spesielt forbedret EDB-system var en sentral strategi for å effektivisere driften. En ønsket med dette spesielt å forenkle saksbehandlingsrutinene for å korte ned på behandlingstiden.

Sentraladministrasjonens nye organisasjonsinndeling var også en formell strukturendring som kom i kjølvannet av PLUS-prosjektet. De vesentlige endringer var for det første en sammenslåing av organisasjons- og administrasjonsseksjonen. I tillegg skulle en nå samle kommuneplanseksjonen og økonomiseksjonene. Og til sist en oppretting av et eget næringskontor. Formålet med disse endringene var en bedre samordning av strategisk kommuneplanlegging og økonomisk planlegging. Næringsutviklingsarbeidet skulle bli tettere knyttet til kommunens politiske og administrative ledelse. Med en oppdeling av økonomiseksjonen i 3 kontor (plan- og budsjettkontor, regnskapskontor og skattekontor) ønsket man å få en gruppering av økonomiseksjonens oppgaver som fulgte greit avgrensbare ansvarsområder.

Disse endringene medførte også fysiske strukturendringer som skulle være i overensstemmelse med de formelle strukturendringene. For eksempel flyttet kommuneplanavdelingen til rådhuset for å komme i fysisk nærhet til økonomiseksjonene. Men disse tiltakene ble ikke vedtatt før i mai- 89, og iverksatt noen måneder senere, og det var derfor vanskelig for informantene å gi noen reaksjoner på disse endringene. Men ingen informanter problematiserte bruken av disse strategiene, noe som kan tyde på at dette var strategier som møtte på få motforestillinger. Dette er også gamle og velbrukte virkemidler under tidligere omstillinger i kommunen.

#### 5.4.2 Forsøk på holdningsendringer.

Videre kan vi se litt nærmere på en strategi som i mye mindre målestokk har vært benyttet tidligere, nemlig ulike forsøk på å endre de involvertes oppfatninger og holdninger til kommunen som helhet. Spesielt fokuserte prosjektledelsen på å fjerne de tradisjonelle byråkratiske verdier blant de ansatte, og å vektlegge kommunal drift som en form for forretningsdrift der service skal være en sentral verdi. Dette siktemålet kom tydelig fram i de innledende planene for prosjektet. Det ble her skrevet at: "Kommunens oppgave er å yte tjenester til kommunens befolkning, men vi må bare innrømme at vi fortsatt i stor grad fungerer som et byråkratisk forvaltningsorgan."

Byråkratiske verdier i kommunen blir med andre ord ansett for å være bremseklosser for å kunne yte gode tjenester til befolkningen. Det ble derfor av stor betydning å få til en form for holdningspåvirkning overfor kommunens ansatte for å kunne lykkes med de overordnede mål. Prosjektledelsen la derfor opp til et forsøk på å manipulere den uformelle kulturen i organisasjonen. Dette er en mindre konkret endringsstrategi fordi en har ingen konkrete strukturer som styringsvariabler. Men vanlige virkemidler er en form for rasjonell manipulering av begrep og symboler, der det bevisst terpes på de "rette" normer og verdier som skal avløse de gamle verdiene i organisasjonen som ikke lenger fungerer i forhold til organisasjonens mål.

Hvilke fremgangsmåter brukte så kommunen for å dempe de byråkratiske normer og verdier, for å bli mer tjenesteytende og servicerettet?

Prosjektet startet opp med en sterk markedsføring av de verdier som nå var ansett som viktige for å bli mer lik en servicebedrift. Som tidligere beskrevet var daværende rådmann svært sentral i dette arbeidet ved å presentere slagord og ved utarbeidelsen av 10 bud som skulle være nye verdi-retningslin-

jer for kommunen. Informasjonsbrosjyrer om PLUS-prosjektet la også vekt på at service, kunder, målstyring, resultatorientering, effektivitet osv. var svært sentrale begrep for den moderne kommunale forvaltning. Seminarene som ble avholdt for ledelsen i avdelingene fokuserte sterkt på viktigheten og anvendelsen av disse nye begrep og symboler.

Hvilke reaksjoner fikk denne strategien i organisasjonen? Som vi nedenfor kan se av en uttalelse fra prosjektledelsen, så hadde det vært problematisk å vinne gehør for denne nye måten tenke om kommunal drift på:

"Det viste seg å være skepsis i organisasjonen p.g.a den nye terminologien som ble brukt. Avdelingene følte de fikk pådyttet nye begrep og arbeidsmetoder som ikke sto helt i forhold til deres arbeidsoppgaver."

Prosjektledelsen hadde dermed oppfanget signaler om at de nye normer og verdier for kommunal drift ikke ble oppfattet å være gode retningslinjer og verktøy for de kommunale arbeidsoppgaver. Dette kan indikere at ansatte generelt hadde problemer med å motta det budskapet som rådmannen og prosjektledelsen ønsket å formidle. Dette inntrykket forsterkes ved en uttalelse fra en i avdelingsledelsen som var deltaker på de innledende seminarene:

"Det er ikke til å legge skjul på at det i starten var masse irritasjon over hele prosjektet. Mange praktikere som var med skjønnte problemstillingene forsåvidt, men lista var lagt så høyt at en så tungt på å kjøre gjennom en slik prosess med de ansatte. Prosjektet skjøt dermed litt over mål, og forutså ikke problemene med å drive en slik type organisasjon. Det ble litt for luftig, og debatten var veldig akademisk preget. De burde heller sett det mer i sammenheng med de daglige rutiner."

Også en annen i avdelingsledelsen satt igjen med et slikt inntrykk av prosessen:

"Den høystemte inngangen til prosjektet tok luften av de ansatte. Kampanjens forutsetning om et bredt og dypt engasjement var for ambisiøst. Det burde vært lagt an litt mer realistisk i starten. Det var spesielt vanskelig å forholde seg til de 10 budene som overordnede målsettinger, for de var løsrevet fra de andre målene. Det gikk ikke an å ta utgangspunkt i disse for å lage operasjonaliserbare mål på avdelingsnivå, for de hadde ikke karakter til å inngå i et målhierarki."

Med andre ord var de viktigste ankepunkt mot de nye begrep og konsept at de sto for fjernt i forhold til de kommunale oppgaver. Kommunens ansatte savnet mer konkrete retningslinjer for en utvikling av kommunen, og ikke abstrakte og teoretiske begrepsdiskusjoner.

Også politikere som i starten var involvert i dette arbeidet var skeptiske til denne måten å drive motivasjons- og holdningsendringer på. Deres inntrykk av forsøk på holdningsendringer sammenfalt med ansattes inntrykk av disse forhold ved prosessen:

"Starten var visjonspreget, med mye bruk av slagord og svært høye mål for den kommunale drift. Det var ulike holdninger i administrasjonen til et slikt opplegg. Et nytt begrepsapparat ble koblet til kommunal drift, og det var få konkrete retningslinjer for hvordan disse visjonene skulle nås."

Ut fra disse opplysninger ser en at forsøket på å infusere nye verdier og begrep til kommunal virksomhet ble møtt med skepsis av organisasjonens medlemmer. På mange måter er det et noe overraskende resultat fordi disse strategiene ikke griper direkte inn i arbeidssituasjonen til de ansatte sammenlignet med f.eks. fysiske og formelle strukturendringer. En forkla-

ring til den utbredte skepsisen kan være at de nye normer og verdier bryter kraftig med gamle og insitusjonaliserte verdier som er tilknyttet kommunal drift. Ansatte kjenner ikke igjen sin egen arbeidsplass og arbeidsoppgaver i sammenheng med denne nye begrepsbruken, og vil derfor vanskelig kunne adoptere denne nye måten å tenke om kommunal virksomhet på. For å se dette i sammenheng med Brunsson og Olsen, (1989) så står ikke de nye begrepene i forhold til organisasjonens institusjonelle identitet.

#### 5.4.3 Bruk av eksternt konsulentfirma i organisasjonsutvikling.

En annen strategi som i dette tilfellet i stor grad henger sammen med forsøk på holdningsendringer, er bruk av et privat konsulentfirma innenfor utvikling. Det er en sammenheng fordi konsulentfirmaet lanserte et begrepsapparat og en terminologi som i stor grad var sammenfallende med prosjektledelsens bruk av slagord og begrep. Det vil derfor være interessant å se nærmere på hvilke reaksjoner bruk av konsulentfirma hadde blant organisasjonens medlemmer. Å bruke konsulentfirma innenfor utvikling i Tromsø kommune i så stor grad er også en ny strategi, og det er derfor vanskelig å forutsi reaksjoner på dette.

Konsulentfirmaets ansvarsområde i prosjektet var å gi en innføring i målstyring, og gi kommunen begrep og verktøy for å komme i gang med en mer resultatorientert drift.

Prosjektledelsen var ansvarlig for valg og engasjement av konsulentfirma, og en kan derfor forvente at denne gruppen vil forsvare sine valg og ressursbruk ved å se på konsulentfirmaets arbeid som nyttig og nødvendig for prosessen. Denne antakelsen fikk også støtte under intervju med denne gruppen. Disse var udelte positive til det arbeidet som konsulentfirmaet hadde utført. Spesielt hadde firmaet vært dyktig når det



gjaldt formidling og systematisering av hva som krevdes av de involverte i prosessen, ble det hevdet. I tillegg var de dyktige seminarledere, der de motiverte deltakerne til omstilling. Noen i prosjektledelsen ønsket også at kommunen hadde hatt ressurser til å benytte konsulentfirmaet i større grad i løpet av prosessen:

"Det hadde vært gunstig om konsulentfirmaet hadde vært mer inne. De hadde ikke den totale prosjektledelse, men i forhold til kostnadene fikk vi uhyre mye ut av dem. Asplan kunne selv tenkt seg å ha hele prosjektledelsen for å ha mer autoritet på styringen."

Andre ansatte hadde en litt mer kritisk holdning til bruk av ekstern konsulenthjelp i denne prosessen. Spesielt var ledere i enkelte avdelinger litt tvilende til at konsulentfirmaet hadde redskaper som var tilpasset den kommunale drift:

"En hadde i avdelingen litt problemer rundt den planen konsulentfirmaet la opp til. Den passet ikke alltid like godt til kommunale forhold. Men det nyttet heller ikke å spørre konsulentene om hjelp, for de hadde antakelig ikke så god greie på kommunale organisasjoner."

Men en svært alminnelig oppfatning blant informantene generelt var at konsulentfirmaet hadde gjort en god jobb. Flere poengterte hvor nyttig det var å få inn eksterne folk som hadde kompetanse på dette området. Deler av konseptet var på forhånd ganske ukjent sett i en kommunal sammenheng, og de metoder og begrepsapparat som de presenterte hadde kommunen bruk for.

Politikerne var også positive til bruk av ekstern konsulentbistand i denne prosessen, og de ga inntrykk av at dette ikke hadde vært omdiskutert i politiske fora:

"Når det gjaldt bruk av konsulentbistand, så var det en allmenn erkjennelse av at dette var nødvendig under denne omstillingen. Det ble lite problematisert og diskutert i politiske fora."

Som en ser overfor, så var det relativt stor enighet om at det var gunstig å bruke konsulentfirma i denne prosessen. Dette var et uventet funn sett i forhold til den store kritikken som var rundt begrepsbruk og forsøk på holdningsendringer. En måte å forklare dette på kan være at konsulentfirmaet også fylte andre roller enn bare å være instrumentelle veiledere i prosessen. For det første kunne de også ha fungert som en nøytral instans som dempet motsetninger og motstand til prosessen. Reorganiseringer ser ofte ut til å fremkalle sterke følelser og konflikter, og det kan være en stor belastning å lede slike prosjekt. Men ved hjelp av et eksternt konsulentfirma kan en dempe noe av den kritikken som prosjektledelsen vanligvis ville måtte stå ansvarlig for. Konsulentfirmaet blir ofte ansett for å være mer tekniske veiledere enn talsmenn for prosjektledelsen. For det andre fikk prosjektet, gjennom bruk av konsulentfirmaet et slags kvalitets-stempel, fordi firmaet var kjent for å ha betydelig kompetanse når det gjaldt en slik type omstilling i kommuner. På denne måten kunne de være vanskelige å angripe på et faglig grunnlag, selv om redskapene og begrepene de presenterte ikke umiddelbart var enkle å handle ut fra.

#### 5.4.4 Konklusjoner angående strategibruk.

Oppsummert så ble de fleste strategier stort sett godt mottatt av kommunens ansatte og politikere. Det var ingen konkrete innvendinger når det gjaldt endring av formell og fysisk struktur. Omplussinger og innskrenkninger, som kanskje var det området en ventet stor motstand, var overraskende lite problematisert av de som var berørt. Men i dette tilfellet er datagrunnlaget for spinkelt til at sikre konklusjoner kan

trekkes. Inntrykket var imidlertid at sålenge ingen sto i fare for å miste jobben, så var dette en strategi som var akseptert. Derimot var forsøk på holdningsendringer ved visjoner og slagord et forhold som prosjektledelsen opplevde stor motstand mot. En sannsynlig forklaring på denne sterke motstanden var at den nye måten å omtale kommunal drift på, sto i sterk kontrast til de ansatte og politikeres tradisjonelle oppfatninger om kommunal drift. De nye begrep var fremmede og kunstige i forhold til hva de anså som relevant og gjennomførbart for den kommunale virksomhet.

### 5.5 OPPSUMMERING AV DETALJERINGSFASEN.

Etter å ha vurdert de ulike holdninger og reaksjoner både til beslutningsstrukturen og strategibruk, er det på sin plass å sette dette inn i en litt større sammenheng. Går en tilbake til utgangspunktet, så ble det presentert fire ulike måter å organisere detaljeringsfasen på. Jeg vil derfor vurdere ulike kjennetegn med denne prosessen, og se dem i sammenheng med disse fire ulike innfallsvinklene. Hvilke av de fire modellene kan best beskrive Tromsø kommunes omstillingsprosess?

Ser en først disse forhold i sammenheng med en tankskipmodell, så var beslutningsstrukturen i overensstemmelse når det gjelder å klargjøre kommandoforhold tidlig i prosessen. Det var tidlig besluttet hvilke grupper som skulle være knyttet til prosessen, og hvilke deltakere som skulle engasjeres i de ulike prosjektgrupper. Bruk av strategier er også i overensstemmelse med tankskipmodellen, fordi ledelsen setter iverk ulike tiltak som et forsøk på å styre og motivere de ansatte til endret adferd. Prosjektledelsen forventer at barrierer vil komme til å oppstå, og møter disse ved å satse på ulike strategier som skal hjelpe organisasjonen i riktig retning.

Ser en på detaljeringsfasen i forhold til en "flåte-i-drift-metafor", så kan denne i mindre grad sies å være i overens-

stemmelse med de forhold som var tilstede i Tromsø kommune. Det var i denne fasen ikke benyttet forhandlinger med ulike deler av organisasjonen, og det var heller ikke lagt opp til at tilfeldige aktører med endringsinitiativ fikk innspill. Det var også en allmenn oppfatning i organisasjonen om at få deltakere utenom prosjektledelsen var særlig engasjert og interessert i denne fasen av prosessen.

På den annen side ble det etablert ulike prosjektgrupper som skulle drive prosessen frem. Men disse besto som sagt i hovedsak av den sentrale ledelse, noe som ikke vil være typisk for en beslutningsstruktur innenfor en flåte-drift modell.

Derimot kan prosessen i større grad sies å sammenfalle med en revolusjonsmodell når det gjelder beslutningsstrukturen. Det var få og sentrale aktører som la endringsplanene og som presenterte disse overfor resten av organisasjonen. Disse planene var relativt standardiserte for organisasjonen, men prosjektledelsen åpnet for at avdelingene etter eget initiativ kunne utforme sin omstilling tilpasset varierende forhold i de ulike avdelinger. Men en opererte ikke med korte tidsfrister for gjennomføring, og i tillegg satset Tromsø kommune relativt mye på motivasjonstiltak før prosessen ble iverksatt. Så disse forhold sammenfaller ikke med en revolusjonsmodell.

Sammenligner en den aktuelle prosess med en evolusjons-modell, så er det lite som tyder på at prosessen ble lagt opp som en naturlig utvikling der en har en differensiert iverksetting utover i organisasjonen. Ledelsen hadde lagt opp til en kontrollert styring av endringene med relativt standardiserte løsninger for hele organisasjonen, og det var lite rom for å fange opp endringssignaler i de ulike deler av organisasjonen utenom i sentraladministrasjonen. En kan derfor konkludere med at detaljeringsfasen best kan karakteriseres ved hjelp av en tankskipmetafor og med noen trekk som er tilnærmet en revolusjonsmodell.

Beslutningsstruktur og strategibruk vil svært sannsynlig legge føringer for den videre prosess. Derfor vil neste kapittel blant annet belyse hvilke konsekvenser disse forhold hadde for implementeringsfasen, dvs. selve gjennomføringen av prosjektet.

## KAPITTEL 6 IMPLEMENTERINGSFASEN - IVERKSETTINGSFORLØP.

### 6.1 INNLEDNING.

Førrige kapittel viste at prosjektledelsens bruk av strategier fikk en blandet mottakelse fra organisasjonens medlemmer. Enkelte virkemidler var det stor skepsis til, mens andre strategier var det få eller ingen innvendinger mot. Utformingen av beslutningsstrukturen var det knyttet større problemer til.

Tidligere i oppgaven ble det konkludert med at omstillingsprosjektets mål var det liten uenighet om. Både politikere og administrativt ansatte på ulike nivå følte at Tromsø kommune burde fornye seg i en retning som prosjektplanene tilsa. Oppsummert kan en derfor si at omstillingen ble mer problematisk når den skulle bevege seg fra å få en forståelse og enighet for prosjektets mål, til konkrete strategier for å nå disse målene. Dette kapittel vil ta for seg et trinn videre i prosessen. Selve implementeringsfasen vil nå være i fokus, der jeg spesielt vil se i hvor stor grad ulike forventede barrierer ble faktiske problem under iverksettingsforløpet.

Hvorfor barrierer forventes bør vel i denne sammenheng begrunnes nærmere. I oppgavens teorikapittel var temaet i hvor stor grad det lar seg gjøre å styre en kommunal organisasjon til å bli mer lik en "service-bedrift" ved hjelp av instrumentelle virkemidler. Det ble her drøftet endel forhold som kunne være problematiske under en kommunal omstilling av denne art der en forsøker å innføre tradisjonelle bedriftsstrategier. Derfor vil det nå være nødvendig å teste hvorvidt Tromsø kommunes politikere og ansatte opplevde disse problemene som reelle. Ulike teoretiske perspektiv har ulike innfallsvinkler til i hvor stor grad barrierer vil oppstå og legge føringer for

omstillingsprosesser. Går en tilbake til Balderheims klassifisering av kommunale omstillinger under denne fasen, så har en fire ulike alternativ.

Ut fra tankskipmodellen forventes det at barrierer vil oppstå på ulike nivå. Både endringsmotstand og konflikter innad i organisasjonen og konflikter i forhold til omgivelsene forventes å finne sted ut fra denne modellen. Prosjektledelsen vektlegger derfor å overvinne disse barrierene ved hjelp av ulike strategier. Et mer langsiktig resultat forventes å finne sted ut fra et slikt modell-perspektiv.

Ser en implementeringsfasen ut fra en flåte i drift-modell så vil tilfeldige utspill og hendelser prege gjennomføringen, og det vil ofte være svært uklare koblinger mellom de beslutninger som tas og de endringer som skjer. I tillegg vil endringsprosessen i stor grad være preget av utenforliggende hensyn som personfokuseringer, tidsaspekt, symbolbruk osv. Omstillingsforsøk er her en anledning til å bringe ulike forhold og problem på bane som kanskje ikke umiddelbart er relevante for de rasjonelle mål for prosjektet.

Revolusjons-modellen forventer derimot en rask og effektiv gjennomføring, der en ikke vil møte spesielle endringsbarrierer. Organisasjonsmedlemmene forholder seg til de formelt etablerte strukturer og retningslinjer, og vil derfor være lojal overfor de nye retningslinjer som organisasjonens ledelse setter.

Hvis omstillingen utvikler seg som en evolusjon, så skjer det stadige tilpasninger som et svar på behov i organisasjonen og ulike krav fra omgivelsene. Spesielle endringsbarrierer vil ikke oppstå så lenge prosessen får utvikle seg naturlig. Rasjonelle planer og kontrollstyring vil medføre inngrep i organisasjonens naturlige overlevelsesmekanismer, og vil derfor fungere som barrierer for en vellykket endring i organisasjonen. Ledelsen vil i liten grad være aktive under

implementeringsfasen fordi disse ikke har god nok oversikt og detaljkunnskap til å styre og rettlede de ulike deler av organisasjonen.

Hvilke av disse modellene som best kan beskrive gjennomføringen av Tromsø kommunes endringsprosjekt, vil bli tatt opp senere i kapitlet. Ut fra tidligere teoretisk diskusjon på et mer generelt grunnlag, vil jeg videre drøfte syv ulike forventede barrierer. Informantene ble spurt om det var forhold som var problematiske og som dermed fungerte som barrierer i denne fasen, og i tilfellet hvilke forhold. På denne måten så jeg i hvor stor grad oppgavens hypoteser stemte overens med organisasjonsmedlemmenes oppfatninger.

## 6.2 EN DRØFTING AV FORVENTEDE BARRIERER.

### 6.2.1 Problematiske forhold ved selve målstyringskonseptet?

Ut fra tidligere diskusjoner er det en forventning om at målstyring som er hentet fra privat forretningsdrift, vil møte problemer når den skal implementeres i en kommune. Før denne hypotesen blir prøvd mot oppgavens datamateriale vil jeg kort trekke frem de mest sentrale momenter som ble berørt under den tidligere diskusjon.

For det første vektlegger målstyringskonseptet at offentlige virksomheter er tjenesteproduserende enheter. Suksess eller fiasko i offentlig virksomhet måles derfor ut fra den virkning offentlige beslutningsprosesser har for brukere og klienter. Organisasjonen må derfor ha gode resultatindikatorer hvis den skal fungere godt i forhold til et målstyrings-konsept. Noe som innebærer at en ser hvilke aktiviteter som oppnås i forhold til mål, ressursbruk og planrammer. Slike forhold er enklest å måle kvantitativt, men kommunale tjenester inneholder ofte flere kvalitative aspekter. De er vanskelig å måle og vurdere nytte av. I tillegg har en kommune lite



markedssignaler fra brukerne fordi behovsavveinger ikke skjer gjennom markedet men i politiske prosesser. Det er også nødvendig hvis kommunen skal fungere som et godt lokal-demokrati. Hvis bruker-interesser fullstendig skulle styre, blir den overordnede politiske styring svært svekket. (Offerdal og Larsen, 1990). Dette fordi de krav brukerne stiller til kommunen er uuttømmelige, mens de kommunale midler som kjent er begrensede. Det er derfor helt nødvendig at politisk innvalgte foretar en behovsavveining etter demokratiske spilleregler. På denne måten sikrer en at ulike interesser brynes mot hverandre gjennom politiske diskusjoner, og en hindrer at de sterkeste bruker-gruppene alltid får sine interesser igjennom.

For det andre bygger målstyringskonseptet på en idè om å benytte en relativt utstrakt bruk av delegering. På denne måten ønsker en å oppnå større politisk styring fordi det vil gi politikerne bedre tid til rammesettende aktiviteter, og en vil samtidig styrke og ansvarliggjøre de lavere nivå gjennom delegering av ansvar for konkretisering av mål og virkemidler. I dette tilfellet betyr det at hver avdeling i kommunen skal utarbeide sine resultatvurderinger og forslag til handlingsprogram. Men er det mulig å oppnå større politisk styring ved hjelp av økt bruk av delegering? Tidligere erfaringer med slike virkemidler har vist at en har oppnådd mindre politisk styring fordi politikerne da skal utarbeide rammelover og overordnede mål, noe som gir mindre konkrete retningslinjer for den kommunale drift. Dette åpner igjen for at tilfeldigheter styrer hvilke konkrete saker som politikere velger å behandle politisk. Eksempelvis kan sterk media-oppmærksomhet på ulike saker være styrende for politisk oppmerksomhet. (Christensen, 1989)

Et tredje problematisk forhold når en ser målstyring i sammenheng med kommunal drift, er at et målstyringskonsept forutsetter at kommunen har et relativt stabilt målhierarki. Men i hvor stor grad er en kommune i stand til å uthandre

klare, overordnede mål? Og hvor ønskelig er det? Et kommunalt forvaltningsnivå er organisert ved at ulike interesser og hensyn er bygget inn og skal være representert for å sikre politisk legitimitet. Og det er ikke bare kommunepolitikernes ønsker som skal ivaretas. Det er mange flere maktsentre innblandet i kommunal virksomhet. Eksempler kan være statlige direktiv, fagforeningenes rolle, sterke næringslivsorganisasjoner osv. Disse partene kan ha svært ulike mål for den kommunale virksomhet, noe som resulterer i et svært komplisert samarbeidsmønster (Wallenberg, 1990). Mål for den kommunale virksomhet vil derfor ofte være både uklare og skiftende. I noen tilfeller vil politikere slutte seg til ulike mål og prinsipper mer symbolsk, uten at en har muligheter og vilje til å gjennomføre de ulike vedtak. Oppsummert kan en si at kommunale vedtak ofte vil bli foretatt under usikkerhet, tvetydighet, inkonsistens og konflikt. Slike trekk kan ut fra et målstyringskonsept virke problematisk og ødeleggende (Christensen, 1989). Hvordan vet en om målene blir gjennomført hvis de er svært diffuse og skiftende over tid?

Hva forsto så informantene med begrepet målstyring? Dette er jo et svært sentralt begrep for omstillingsprosessen, og viktig å klarlegge før en går videre. Kan begrepet betegnes som et overflatefenomen, i den forstand at organisasjonsmedlemmene har en diffus forståelse for hva som ligger i begrepet? Eller har kommunens ansatte og politikere klare bilder av konseptets implikasjoner på kommunal virksomhet og hvordan dette vil berøre egne arbeidsoppgaver?

I de innledende presentasjonsplanene fra prosjektledelsen definerte de målstyring som: "En metode som systematisk retter oppmerksomheten mot resultatene av virksomheten, og knytter sammen ressursbruk og samfunnsnytte. Målstyring betyr ikke minst å stimulere engasjement og forpliktelse overfor mål som deles av et fellesskap."

Som en ser av denne formuleringen så er den svært lite presis og gir lite klare retningslinjer for hva målstyring under kommunal drift innebærer for politikere og ansatte. Møte-referat fra innledende seminar avspeilet også at organisasjonsdeltakerne hadde problemer med hva målstyring innebar for deres arbeidssituasjon. Konseptet ble oppfattet som lite konkret, og av mange som svært ambisiøst. Dette kan derfor tyde på at organisasjonsmedlemmene ikke delte noen klar oppfatning av hva som lå i begrepet målstyring da prosjektet ble iverksatt.

Hvilke reaksjoner oppsto mer konkret da kommunen startet å jobbe med en målstyrings-tilnærming i den daglige drift? En kan her forvente at de ulike informant-grupper har ulike oppfatninger omkring hvorvidt målstyring innebar spesielle problemer. Det vil være naturlig om prosjektledelsen så selve målstyringskonseptet som mindre problematisk enn politikere og andre ansatte. De er prosjektets ledere, og skal dermed være en drivkraft for de andre medlemmene. En kan derfor anta at de vil underkommunisere problemene rundt et slikt konsept, og heller trekke frem de mer fordelaktige sider. I tillegg er prosjektledelsen fortrolige med begrepsbruken rundt målstyringskonseptet, og har gjennom KS og andre kommuner fått stor motivasjon for å legge om den kommunale driften.

Disse forventningene ble også delvis innfridd ved intervju av prosjektledelsen. De var optimistiske i utgangspunktet, men regnet med at det ville ta tid før systemet fungerte etter intensjonene. En uttalelse kan illustrere denne oppfatningen:

"Jeg ser ikke på målstyring som spesielt problematisk. Kommunen prøvde jo i dette prosjektet å omdefinere sin rolle som forvaltningsorgan, og heller vektlegge serviceaspektet ved kommunen dvs. en servicebedrift. En skal nå nedtone at en hele tiden skal kontrollere og godkjenne, og heller drive service. Det er svært viktig å vurdere det en gjør i forhold til det en oppnår, men det er selvsagt problematisk å måle

myke verdier. Men det føles ikke frustrerende å jobbe med for kommunen tar et trinn av gangen, og det er en god motivasjon i ledelsen for dette. Og vi er klar over at dette arbeidet vil ta tid."

Den samme positive innstillingen gjør seg gjeldende hos en annen informant i prosjektledelsen:

"Målstyring kan også brukes i andre sammenhenger enn økonomisk målbarhet i private bedrifter. Det er også mulig å benytte i offentlige organisasjoner. Ingen kommuner har klart å bruke dette helt tilfredstillende ennå, men det jobbes nå sentralt med å videreføre arbeidet med målstyring. KS har opprettet en slags "informasjonsbank" angående målstyring for alle kommuner, der det forsøkes å utvikle noen felles standarder for de ulike arbeidsområder. Faren med målstyring er at det er lett å måle kvantitativt for å slippe å bruke kvalitet som en målbarhetsstørrelse. Men målstyring har etterhvert blitt et svar på et behov hos kommunene om å forvalte pengene på en bedre måte."

Disse uttalelsene viser at prosjektledelsen ser vanskeligheter med konseptet. De trekker spesielt frem at en ikke har gode nok resultatindikatorer for kommunale tjenester. Spesielt etterlyses et bedre statistisk grunnlag å måle tjeneste-suksess i. Men dette er forhold som prosjektledelsen mener er mulig å forbedre ved hjelp av tid, bedre organisering og ulike motivasjonstiltak. Målstyring blir av samtlige i prosjektledelsen ansett for å være en viktig og nødvendig måte å fornye den kommunale drift på.

Ansatte utenom prosjektledelsen ga uttrykk for å ha større problemer med å bli fortrolige med målstyrings-tanken. De samme betenkeligheter gjør seg også her gjeldende angående målbarheten av kommunale tjenester:

"Når det gjaldt selve konseptet som konsulentfirmaet presenterte med målstyring osv., så jeg det som et problem under marsjen at det er svært vanskelig i en offentlig organisasjon å stille opp mål og foreta resultatvurderinger. Hvordan skal en f.eks. måle hva som er kvalitativ god undervisning eller et godt kulturtilbud? En har svært få resultatindikatorer på dette. Målene er for diffuse, og en vet ingenting om pengeforbruket står i forhold til innsatsen."

Politikernes oppfatning omkring målstyringskonseptet var også i stor grad preget av at de så problemer med måling av kommunale tjenester:

"Den største frustrasjonen med målstyring er at kommunen ikke har klart å utarbeide noe målesystem for suksess eller fiasko. Administrasjonen har til nå ikke klart å lage klare overordnede mål. Det er nå altfor diffust, og en har ingen konkrete mål å jobbe mot. En måler nå helt feil: Kvantitativt som ikke gir noen garanti for livskvalitet. En må knytte dette til tilstanden til den som mottar tjenester. Administrasjonen er derfor nødt til å lage bedre resultatindikatorer. Politikerne har ikke ressurser til å lage mål for driften, og det vil også bli svært vanskelig for de ulike politiske parti å kunne enes om noen få, konkrete mål. Politikerene har til nå ikke fått presentert noen klare mål fra administrativ side. Men det er forståelig, for det er ikke lett å formulere en slik type mål."

En slik uttalelse viser at politikere ikke føler at de er i stand til å lage overordnede, rammesettende mål for kommunal drift. Dette var jo nettopp en hensikt med innføring av målstyring. De ser det som svært problematisk å kunne enes om overordnede mål nettopp fordi den politiske side er organisert etter så vidt ulike interesser og hensyn som skal ivaretas. Dette illustrerer klart at politikere oppfatter at de særegne kommunale egenskaper ikke er enkle å kombinere med et målstyringssystem. Spesielt når det gjelder dannelsen av

målhierarki og deres egen rolle ved større bruk av delegering, der politikerne i hovedsak skal ha ansvaret for å utarbeide overordnede, rammesettende mål. Dette er et viktig funn, og jeg ønsker derfor å se litt nærmere på dette forholdet under diskusjonen av resultat i neste kapittel.

I tillegg til at politikerne hadde vanskeligheter med målstyringskonseptet i seg selv, så var de svært opptatt av at adferden til ulike aktører i og utenfor kommunen var i liten overensstemmelse med et slikt system. Noen politikere var opptatt av at målstyring kunne fungert bedre enn det hittil hadde gjort, men "dårlig moral" og prioriteringsproblemer har i stor grad skylda for at systemet ikke fungerer etter intensjonene. Enkelte politikere mener det er politiske grupper som selv handler slik at kommunal målstyring ikke lar seg realisere. Spesielt var en politiker fra opposisjonen opptatt av dette forholdet:

"Målstyringssystemet blir undergravd, og det spesielt av endel sentrale politikere. Saker som aldri har stått på den langsiktige prioriteringslisten kiler seg inn. Det er beløp i millionklassen og det kommer derfor baksmeller stadig vekk. Slike tiltak har kommet i stand p.g.a. sterke aktører utenfor det politiske systemet, og de fikk støtte fra enkelte parti. Dette har kostet kommunen svært mye, og slike forhold har vært med på å uthule dette målstyringssystemet. En opplever derfor stadig at noen sterkt prioriterte oppgaver blir tilsidesatt av nye, og kortsiktig populære oppgaver. Budsjettene tappes med dette. En klarer ikke å prioritere på rette tidspunkt, og skatteinntektene svikter."

Hvis en skal trekke noen konklusjoner rundt målstyringskonseptet som barriere, så ble konseptet i seg selv møtt med skepsis både fra administrativ og politisk side. Skepsisen bygger på de problemer som de involverte støtte på da systemet skulle tas i bruk. Spesielt var de ulike informantgrupper opptatt av at en manglet gode resultatindikatorer for å måle

hva som var gode kommunale tjenester. Politikerne var spesielt opptatt av et en ikke hadde konkrete, overordnede mål for driften, noe de mente administrasjonen skulle være ansvarlig for. I tillegg understreket flere informanter at både ansatte og politikere ikke var nok motivert til å handle i forhold til det nye styringssystemet, og de ulike grupper fungerer ikke godt nok i forhold til hverandre. Av den grunn vil jeg spesielt se nærmere på hvordan samarbeidet mellom politikere og administrasjon ble opplevde å fungere mer konkret i denne fasen av prosessen.

### 6.2.2 Samarbeidsforhold mellom politikere og administrasjon.

Som diskutert tidligere i oppgaven er en viktig kontrast mellom private bedrifter og kommuner, at en ved omstilling av kommunale organisasjoner har politiske fora som også må trekkes med i omstillingen hvis den skal fungere etter intensjonene. Politikerne er organisasjonsdeltakere som vanligvis har sin arbeidsplass utenfor den kommunale administrasjon. Dette kan også sies å gjelde medlemmer av bedriftsstyrer. Men i tillegg er politikere en svært uensartet gruppe, med ulike ideer for den kommunale drift og forskjellige motivasjoner for å engasjere seg i kommunalpolitisk arbeid. I tillegg er det naturlig at politikere ønsker å unngå å låse seg til klare langsiktige mål, fordi samfunnet kan forandres så mye at en ønsker en større handlingsfrihet. Som regel vil deltakere i bedriftsstyrer ha lettere for å enes om bedriftens mål både på kort og lengre sikt. Eksempel er lønnsomhet og inntjeningsevne mål som deles av de fleste bedriftsstyremedlemmer.

En kan derfor forvente at det stilles sterkere krav til både den kommunale administrasjon og politikere for at samarbeidet skal fungere tilfredsstillende under en kommunal omstilling i forhold til en omstilling av en privat bedrift. For det vil

klart være en belastning på dette samarbeidet hvis administrasjonen ikke føler de får gode handlingsrettede direktiver, og at politikere ikke får forståelse fra administrasjonen for at det nettopp er svært vanskelig å utarbeide klare mål på kort og lang sikt. Hvis det er svært dårlig informasjon og kontakt mellom politikere og administrasjonen, så er det grunn til å tro at omstillingsprosjektet blir vanskelig å gjennomføre p.g.a slike forhold.

Intensjonen er derfor å kartlegge hvem som var engasjert, hvor stor informasjonsflyten var mellom de ulike grupper, og hvordan partene opplevde denne samhandlingen.

Når det gjelder engasjement hos de ulike gruppene under implementeringsfasen, så var en utbredt oppfatning blant de administrativt ansatte generelt at politikerne ikke så hvor viktig denne omstillingen var for den kommunale virksomhet. En uttalelse fra en administrativt ansatt kan representere denne oppfatningen:

"En stor barriere er politikernes dårlige engasjement og forståelse for prosessen som et hinder for at dette nye systemet skal fungere tilfredstillende. De har fått mange invitasjoner til å delta, men har til nå ikke ønsket å engasjere seg særlig i dette arbeidet."

Men samtidig understreket administrativt ansatte at de hadde stor forståelse for at politikere ikke hadde kapasitet til å engasjere seg sterkt i denne nye måten å arbeide på. De poengterte at politikere er i en presset arbeidssituasjon, og det er i stor grad administrasjonens ansvar å klargjøre problemstillingene bedre slik at det blir lettere for politikere å ta beslutninger.

Politikerne som ble intervjuet forklarte også lite engasjement fra deres side med at omstilling av det kommunale apparat ikke ble diskutert av politikere flest:



"De fleste lokalpolitikere i Tromsø kommune er bare stemmekveg. Derfor vil det i alle parti være noen få personer som har makt og motivasjon til å sette seg inn i tiltak som for eksempel PLUS-prosjektet. Det er vanskelig å få noen interesse for og imot på en bredere basis."

Men et konkret problem som administrasjonen spesielt vektla, var at politikere var for involvert i budsjettfasen, og for lite når rammene blir fordelt. Under budsjettbehandlingen er det bare detaljer som kan endres, mens politikerne har virkelig innflytelse under rammefordelingen. For at det nye styringssystemet skal fungere med en god politisk styring er det derfor nødvendig at politikere bruker sin innflytelse og sitt engasjement ved rammefordeling.

For å avklare hvorfor politikerne prioriterte å engasjere seg under budsjettfasen ble dette forholdet tatt opp med en politiker:

"Det er et stort problem at vedtak av handlingsprogram får uforholdsmessig stor oppmerksomhet fra oss politikere. Disse er til behandling i november/desember, og her kan prioriteringer blir snudd opp/ned ved benkeforslag. Men det er jo årsmeldingene som er tiden for å legge premisser for prioriteringer, men det blir i svært liten grad gjort. Og det er nettopp her styringssignalene må legges for at målstyringssystemet skal kunne fungere. Årsaken og problemet med dette systemet er at det er taktisk rett tid for politikerne å markere seg i november/desember, mens i juni er det svært liten oppmerksomhet rundt den kommunalpolitiske virksomhet. Det blir dermed svært vanskelig å få politikere til å handle annerledes, uansett hvor mye opplæring som blir gitt om målstyringssystemet."

Enkelte administrativt ansatte var svært frustrert over hvor dårlig samarbeidet mellom politikere og administrasjon har utviklet seg etter innføring av målstyringssystemet.

Spesielt blir det poengtert at systemet har utviklet seg til å bli mindre demokratisk enn før PLUS-prosjektet ble iverksatt:

"Administrasjonen legger en masse arbeid i å få til gode program, og når det ikke da blir noen politisk debatt ut fra disse programmene i det hele tatt så er det grunn til å bli skeptisk. Politikerne har dermed ikke tatt konsekvensene av dette nye styringssystemet. En har etterhvert begynt å diskutere om byråkratiet styrer enda mer enn før denne nye økonomistyringa ble innført. Intensjonen var jo det motsatte da prosjektet ble startet opp. Politikere ser ut til å være enda mer fremmedgjort i forhold til de nye styringspremissene og fjerne i forhold til den nye begrepsbruken. Rammestyringsbeslutningene har til nå fått en stemoderlig behandling. Rådmannen har lagt frem flere rammefordelings-saker som har blitt klubbet gjennom uten noen form for politisk debatt. Rådmannen og avdelingene er for lite flinke til å legge fram saksdokumenter som politikere tar stilling til. Men politikere bruker stort sett tida til å diskutere enkeltsaker når rammene allerede er lagt. Knappt nok intern fordeling mellom programområder klarer de å ta stilling til. Fordelingen blir dermed svært statisk. Den tilstrebete dynamikken som ligger i målstyring fungerer dermed overhodet ikke etter intensjonene. Kun kriser utløser dynamikk med kjempeløft her og der."

Politikerne ser ut til å være enig i at systemet ikke har fungert tilfredsstillende når det gjelder samarbeidet mellom administrasjonen og det politiske apparat. Noen er også enige i at det er politikere som i stor grad har ansvaret for den dårlige økonomistyringa som utspiller seg i kommunen, og har respekt for administrasjonen som klarer å hankses med et så labilt styringssystem. Men de fleste politikere mener det største problemet er at forholdet mellom politikere og administrasjon ikke er tydelig definert. En uttalelse kan illustrere hva politikere anser som det største problemet i denne sammenheng:

"Politikere er nå altfor ofte gisler for administrasjonen i ulike sammenhenger. Noe som medfører at styringsfunksjonen til politikere ikke er god. Administrasjonen følger ikke rammene som blir lagt, og de opptrer ofte som velgere overfor politikere, og ikke som ansatte. Dette er en svært kostnadskrevende måte å drive på, og det er stadige rop på staten som jo blir mindre og mindre lydhør. Det er ingen plasser å hente midler, og en må ta opp dyre lån på lignende måte som i en privat husholdning. Administrasjonen har generelt svært dårlig "moral" på dette punkt. Hvis det ikke bedrer seg kan en komme inn i en Oslo-tilstand, fordi det drives en uansvarlig sløsing med ressursene. Det er også svært vanskelig for velgere å skjønne dette, fordi alle tenker så kortsiktig."

Politikerne var generelt svært opptatt av at administrasjonen ikke fungerte godt nok i forhold til hva som krevdes av dem for å få til en god og legitim kommunal styring. I tillegg til at administrasjonen ofte forbrukte mer enn sine tildelte rammer, så hadde de ulike profesjoner i kommunen alt for stor makt. Etter politikernes syn har de hittil vært lite opptatt av å yte service. Det har vært gjort svært få forsøk i administrasjonen på å skaffe informasjon om hvordan tjenestene blir mottatt av kommunens innbyggere. Dette er en viktig årsak til at målstyringssystemet ikke fungerer tilfredsstillende, ifølge flere politikere.

Når en så summerer opp hva som preger forholdet mellom politikere og administrasjon, så er det liten tvil om at samarbeidet ikke oppleves å fungere tilfredsstillende for de ulike parter. Men det er ikke ensartede holdninger i de ulike grupper til hva som er årsak til at informasjonen og samarbeidet ikke fungerer så godt som ønskelig. I stor grad vektlegges det at både politikere og administrasjon er lite dyktige til å omstille sin adferd slik at den står i forhold til målstyrings-konseptet. En slik observasjon kan avspeile

at politikere og administrasjon har ulike forventninger til hva målstyring innebærer for den kommunale drift, på grunn av deres ulike ståsted og funksjon i kommunalforvaltningen. På den ene side har en den administrative ekspertise som ønsker klare rammer, og mer langsiktig og resultatrettede arbeidsoppgaver å forholde seg til. Mens politikere ikke ser seg i stand til å utarbeide en så rasjonell og langsiktig målprioritering for den kommunale drift. (Offerdal, 1989)

Samtidig viste det seg at tidspunktet for behandling av rammefordeling og årsbudsjett var svært lite gunstig i forhold til målstyrings-systemet. Dette var et problem som både politikere og administrasjon følte en stor frustrasjon i forhold til.

### 6.2.3 Dårlig kapasitet i kommunen til å følge opp endringsplanene.

En kan forvente at kommunens omstillingsarbeid i stor grad vil måtte konkurrere med de daglige oppgaver som det arbeides med i kommunen. Spesielt når en ser dette i sammenheng med kommunens vanskelige økonomiske situasjon i denne perioden. En sterk økonomisk nedstyring ble også intensivert i samme periode som PLUS-prosjektet ble iverksatt. Derfor ønsket jeg å belyse i hvor stor grad manglende økonomiske- og tidsmessige ressurser ble opplevd som et problem for omstillingsarbeidet.

Oppstart av ulike omstillingsprosjekt og forsøksordninger i kommuner kan være økonomisk støttet av eksterne organisasjoner, som Kommunenes Sentralforbund kan være et eksempel på. En slik støtte gis for at kommuner skal få mulighet til å prioritere disse forhold på tross av dårlig økonomi. Men for Tromsø kommunes vedkommende ble det ikke søkt om eksterne midler for denne omstillingen, og alle økonomiske ressurser måtte derved hentes fra interne poster. Dette medførte at en hadde et stramt budsjett for prosjektet.

En kunne derfor i liten grad frikjøpe organisasjonens ansatte til å prioritere omstillingsarbeidet. Prosjektledelsen vektla også i stor grad at dette var opplevd som et problem:

"Mangel på tid er et svært sentralt problem fordi utviklingsarbeidet konkurrerer om oppmerksomhet med de daglige rutiner som må gjøres, og omstillingsarbeidet blir derfor ofte nedprioritert. Som et resultat av dette har det også sviktet på ulike ledernivå når det gjaldt motivering og informasjon rundt om i kommunen."

Kommunens vanskelige økonomiske situasjon generelt ble også av de fleste informanter fremhevet som en viktig årsak til at det ble svært lite motiverende å jobbe med omstillingsprosjektet:

"Det hadde vært mye enklere å lykkes i dette arbeidet hvis en slapp den sterke nedstyringen, både m.h.t. motivasjon og ved å kunne iverksette ulike tiltak. En må nå kutte ut enkelte tjenester helt."

Men for å sikre at prosjektet fikk maksimal oppmerksomhet i forhold til de ressurser en hadde, så ble koordineringsgruppa opprettet som et fast organ etter at prosjektet ble avsluttet. Den består, som før beskrevet, av nestlederne i hver avdeling og 3 representanter fra sentraladministrasjonen. Dette var ment som en institusjonell sikring av prosessen, og et trekk som muligens kan avhjelpe litt av ressursproblemet fordi det sikrer oppmerksomhet rundt prosjektet i ettetid.

#### 6.2.4 For dårlig kompetanse og innsikt i omstillingsprosesser?

Hvorvidt kommunen hadde tilstrekkelig innsikt og kompetanse til å drive denne type kommunalt utviklingsarbeid kan ha stor betydning for om prosjektet lyktes eller ikke. Slike forhold vil imidlertid være svært vanskelig å kartlegge fordi en ikke

har noe å måle kompetansen opp mot. Men det som kan være interessant, er om prosjektledelsen selv opplevde at de disponerte nok kompetanse til å kunne drive frem en slik prosess.

Konsulentfirmaet var engasjert over en relativt lang periode, og i tillegg brukte kommunen egen administrasjon. Prosjektledelsen følte at prosessen kunne vært styrt av kommunen internt fordi en har nok kompetente folk til å ta seg av et slikt prosjekt. Tromsø kommune er en arbeidsplass med mange ansatte og relativt godt kvalifisert arbeidskraft. Men de mente det ville blitt like kostnadskrevenende som innkjøp av konsulentbistand. I tillegg var Asplan spesielt kompetent til denne type oppdrag, fordi de var det eneste firmaet med spesialkompetanse på innføring av målstyring i organisasjoner. Det som da ble interessant var hvordan kommunen jobbet med prosjektet etter at de eksterne konsulentene hadde avsluttet sin jobb. En uttalelse fra prosjektledelsen viser at de følte at prosjektet ikke var avhengig av ekstern konsulenthjelp:

"Det hadde klart vært en ressurs om Asplan fortsatt var involvert i prosessen. Både med den kunnskap de innehar, og den tidsbruk de kunne lagt i prosessen. Men vi i ledelsen føler at vi er på riktig vei, og prosessen fortsetter ut -89 med relativt stor aktivitet."

Som fremstilt ovenfor kan en se at prosjektets ledere ikke følte kompetanseproblemer som en barriere for gjennomføring. Spesielt var de opptatt av konsulentfirmaets enestående spesialkompetanse på dette felt.

#### 6.2.5 Kommunen som en gammel og institusjonalisert organisasjon.

En kan ut fra en institusjonell tilnærming til organisasjonsendringer forvente at en kommune vil ha problemer med å

adoptere nye normer og verdier for den kommunale drift når den skal gjennomgå en omstilling av driften på kort sikt. Det kommunale forvaltningsnivået har eksistert i over 150 år i Norge, og har etterhvert etablert verdier som har overlevd mange samfunnsmessige forandringer. Eksempler på slike kan være forutsigbarhet, likebehandling, deltakerdemokrati, sikre arbeidsplasser, stabilitet omkring arbeidsoppgaver osv.

Selznick (1958) har en tese om at jo eldre organisasjonen er, jo større problemer har den med å gi avkall på gamle ideer og normer, og adoptere nye. I hvor stor grad følte informantene at de gamle institusjonelle verdier ved kommunal drift ble utfordret av de normer og verdier som knyttet seg til endringsplanene?

Datamaterialet inneholder ikke direkte uttalelser angående dette forholdet, men her kan det være fruktbart å gå tilbake på reaksjonene angående strategivalg. Den sterkeste kritikken fra organisasjonens medlemmer var angående den nye måten kommunal drift ble fremstilt som, der effektivisering, resultatfokusering, kundestyning o.l var svært sentrale verdier. Dette kan nettopp være en reaksjon på at de gamle verdier ved kommunal drift i liten grad ble omtalt som viktige for den "moderne norske kommune." Mange informanter følte muligens at de nye verdier som ble vektlagt kunne være en trussel, og stå i et slags konkurrerende forhold til tradisjonelle kommunale normer og verdier. Men her har det vært vanskelig å få noen konkret informasjon, så det kan kun betegnes som en tolkning av uttalelser og reaksjonsmønster fra informantene.

#### 6.2.6 Fysisk struktur.

Tromsø kommune er en svært stor organisasjon med stor fysisk spredning, både mellom avdelingene og også internt i avdelingene. En kjent oppfatning er at slike forhold kan være

en barriere for et godt samspill og tilstrekkelig informasjonsflyt (Davis, 1984). En kan derfor anta at informasjon og kommunikasjon under omstillingen ble hemmet av avstanden mellom de ulike avdelinger, og også internt i avdelingene. Men hvor opptatt var informantene av å trekke dette fram som en barriere?

Det er få informanter som nevner dette som en sentral barriere. Kanskje blir det lite fokusert fordi det er forhold som er vanskelig å endre på. Det er en svært stor og mangfoldig organisasjon som nødvendigvis må være spredt i ulike lokaliteter. Et medlem av prosjektledelsen trakk likevel dette forholdet fram som en medvirkende årsak til at informasjonen og dermed også motivasjonen for dette prosjektet ikke hadde vært som ønsket:

"Det er en stor ulempe at organisasjonen er så fysisk spredt. Det er jo en "kjempe-bedrift", og det er den største ulempen når det gjelder forsøk på å effektivisere driften."

#### 6.2.7 For sterk og detaljert statlig styring?

Statens involvering i kommunal virksomhet legger relativt store føringer på den kommunale adferd. Ved hjelp av detaljerte lovverk, store statlige overføringer, øremerking av ressurser m.m. har staten mange måter å regulere kommunenes virksomhet. Som vi tidligere har sett i en historisk kontekst var kommunene blant annet opprettet for å være statens forlengede arm. I hvor stor grad kommunene har hatt stor intern selvråderett har skiftet i løpet av årene, men fortsatt er cirka 50% av kommunale midler direkte statlige overføringer. I tillegg er det et stort lov- og regelverk som regulerer kommunal virksomhet. Det som vil være interessant i denne sammenheng er å se i hvor stor grad deltakerne under denne omstillingen følte det statlige samarbeidet som en barriere for et vellykket resultat.



Prosjektledelsen var i liten grad opptatt av dette forholdet som en barriere. Men andre ansatte i administrasjonen var mer tvilende til at forholdet til staten var tilpasset en ny måte å drive kommunene på. En administrativt ansatt formulerte seg slik da han trakk dette frem som et problematisk forhold:

"Jeg tror bestemt at enkelte budsjett rutiner, lover og regler rundt kommunal virksomhet ikke er tilpasset målstyringstanken. Det er altfor mye som er fastlåst i utgangspunktet som følge av statlige pålegg og andre lover og retningslinjer."

Men politikerne var den informantgruppen som i særlig grad var opptatt av dette forholdet som en barriere for at målstyrings-systemet hittil ikke hadde fungert som ønsket. En politiker fra venstresiden formulerte seg slik:

"Innføring av rammetilskudd var en viktig del av det nye systemet. Men fra statens side er det målsettinger om at det skal være like, standardiserte tilbud i alle kommuner. De overfører en masse øremerkede ressurser, og gir i tillegg tilskudd til førstegangsinvesteringer som kommunene må finansiere driften på selv. Dette medfører at det blir enda sterkere detaljstyring fra statens side enn før. Kommunen blir stimulert til å sette igang nye tiltak som igjen bidrar til underskudd. Mye av elendigheten en har nå, skriver seg fra dette. Overinvesteringer som må følges opp, og tilføring av stadig nye ansvarsområder til kommunen. Dette skaper igjen enorme forventninger hos folk angående hva kommunen skal drive med. Omtrent 50% av kommunens midler kommer fra statlige overføringer, og disse er ofte sterkt forankret i ulike saksområder. Det er derfor ingen muligheter til å disponere disse som ønsket, og resultatet blir at staten styrer fullstendig hva kommunene skal drive med. Målstyring blir derfor i denne sammenheng helt illusorisk. Hvis det skal fungere må en samtidig akseptere at det blir forskjellige resultat i de ulike kommuner. Skal det være like standarder i alle kommuner og i tillegg en masse lover som legger føringer,

så er det ingene poeng med å ha målstyring. Det er med andre ord altfor mange lover som hemmer den kommunale drift. Systemet er generelt for opptatt av rutiner og prosedyrer, og altfor lite opptatt av hvilke resultat kommunens aktivitet produserer. En får ingen belønning av å gjøre en ekstra innsats på dette området. Uansett hva du gjør kommer staten med et virkemiddel som opphever virkningen av tiltaket. Ut fra ideelle målsettinger skulle ikke staten drive på denne måten. Men ingen hadde på forhånd av dette omstillingsprosjektet drømt om at staten skulle opprettholde disse sterke styringsforholdene overfor kommunen da de startet med å innføre målstyring."

Hvis en skal trekke noen slutninger angående dette forholdet ved prosessen, så kan en se at administrasjonen ikke er spesielt opptatt av at statlig styring er en barriere for innføring av kommunal målstyring. Politikere på sin side var imidlertid svært fokusert på at staten i mange tilfeller fungerte som en bremsekloss på en vellykket kommunal omstilling. Det kan nok ha sin årsak i at det er politikere som best føler statens føringer som en hemske og inngripen i deres lokalpolitiske innflytelse.

### 6.3 OPPSUMMERING AV IMPEMENTERINGSFASEN.

De ulike informantgrupper hadde på mange måter en felles oppfatning av hva som ble opplevd som problematisk da PLUS-prosjektet ble forsøkt iverksatt. De hypoteser som på forhånd ble satt opp som barrierer så i stor grad ut til å sammenfalle med hendelsesforløpet. Spesielt gjaldt dette problemer rundt målstyrings-konseptet. Alle informanter trakk frem mangelen på gode resultatindikatorer og mangelen på klare mål som spesielt problematiske. Ellers var både politikere og administrativt ansatte misfornøyd med hverandres adferd i forhold til dette nye styringssystemet. Politikerne var forøvrig svært opptatt av at kommunens forhold til staten ikke

står i forhold til disse nye ideene om kommunal drift. Spesielt etterlyses det en mulighet for større fleksibilitet for de enkelte kommuner.

Hvis en skal trekke noen samlende slutninger om hvilke forhold som medførte at endringsmotstanden og barrierene oppsto i denne fasen av prosessen, så bunner den i mange forhold som har blitt omhandlet ovenfor. Oppsummert gjaldt dette spesielt problemer med målstyringskonseptet, dårlig kapasitet, samarbeidsproblemer, vanskeligheter med å "legge bort gamle verdier" og politikernes problematiske forhold til staten. Som illustrert i forrige kapittel, var det misnøye når det gjaldt beslutningsstrukturen i detaljeringsfasen og bruk av enkelte strategier. Dette gjorde at prosjektlederne møtte på motivasjonsproblemer og dårlige informerte ansatte og politikere da prosjektplanene skulle iverksettes. Endringsmotstanden innad i administrasjonen viste seg også å variere mellom de ulike avdelinger, ifølge prosjektledelsen. De forklarer dette i hovedsak med at de største og hierarkiske avdelinger har hatt størst problemer med å nå ut med informasjon. I tillegg er enkelte avdelinger svært styrt av sterke fagorganisasjoner, som de ofte opplever som lite endringssmidige.

Til slutt kan en se de fire ulike endringsmodeller som før har vært benyttet, i sammenheng med hendelsesforløpet i implementeringsfasen. Hvis en først vurderer denne fasen av prosjektet i forhold til en "tankskipmodell", så er hendelsesforløpet i tråd med hva denne modellen skisserte m.h.t. at en rekke barrierer oppsto. Som fremstilt overfor ble iverksettingsfasen konfrontert med ulike barrierer og endringsmotstand i ulike deler av organisasjonen.

En vil også kunne trekke den slutning at "flåte-drift-modellen" også har sin forklaringskraft. De opprinnelige framdriftsplanene o.l. viste seg ikke alltid å være i samsvar med den adferd som utspilte seg under iverksettingen. For

eksempel var tidsaspektet ved politiske beslutningsprosesser et forhold som ikke var tilpasset en mer rasjonell gjennomføring, et forhold som kan støtte en "flåte-i-drift" hypotese.

Ser en "revolusjonsmodellen" i forhold til det aktuelle hendelsesforløp, så vil det være større vansker med å se sammenfall mellom modell og empiri. Organisasjonsmedlemmene ser ikke ut til å være sterkt styrt av de formelle retningslinjer som prosjektledelsen setter. I tillegg har organisasjonen klart stridt med endel barrierer som ikke forventes i en "revolusjons-modell".

På lignende måte vil det være vanskelig å se at evolusjonsmodellen kan ha noen forklaringskraft i denne fasen av prosjektet. Prosessen er preget av relativ sterk forsøk på rasjonell og kontrollert styring. Få forhold ser ut til å få utvikle seg naturlig og tilpassende.

Sammenfattet kan en derfor si at implementeringsfasen i dette tilfellet var preget av en form for moderat rasjonell styring, på linje med tankskipmodellen. Men samtidig kan en finne innslag av at enkelte forhold i liten grad var styrbar og planlagt på forhånd.

Ut fra denne barrieredrøftelsen kan en få et inntrykk av at Tromsø kommune har gjennomført et omstillingsforsøk som har slitt med for store barrierer til at prosjektet har nådd de store ambisjoner og mål som på forhånd var satt for prosjektet. Men på den annen side kan organisasjonens medlemmer ha fått oppfylt mange av sine forventninger til prosessen, til tross for at det oppsto problemer under gjennomføringen. Svar vil farges av hva en spør etter, og når en fokuserer sterkt på barrierer er det ikke uventet at en også får fram slike forhold ved prosjektet. Det gjenstår derfor å sette søkelyset på hva informantene opplevde som resultat av dette omstillingsprosjektet.

## KAPITTEL 7 RESULTAT AV OMSTILLINGSPROSJEKTET 3 ÅR ETTER OPPSTART.

### 7.1 OM MULIGE RESULTAT - ELLER MANGEL PÅ SLIKE.

Det vil alltid være interessant i en slik studie å sette søkelyset på hvilke resultat omstillingsforsøket oppnår, det være seg tilsiktede eller utilsiktede.

Hvilke resultat kan en så forvente av et slikt omstillingsforsøk? Spissformulert kan en sette opp to mulige utfall. For det første kan en oppdage at en ikke sitter igjen med reelle endringer i organisasjonsmedlemmenes adferd. Eller man vil oppleve at organisasjonen har gjennomgått en transformasjon, ved at det utspiller seg en annen adferd blant organisasjonens medlemmer enn før omstillingen ble iverksatt. Men disse hypotesene er ikke gjensidig utelukkende, for deler av organisasjonen kan bli påvirket mens andre er mindre mottakelige for endringssignaler. På lignende måte kan ulike del-mål for prosessen bli oppfylt, mens andre ikke vil være berørt.

Bakgrunnen for den første formuleringen kan være at omstillingsprosjektet primært ble iverksatt som en symbolsk flaggheising, bevisst eller ubevisst. Prosjektet ble, som tidligere fremstilt, iverksatt i hovedsak som følge av krav og impulser fra omgivelsene. Ved en slik iverksetting vil en derfor kunne signalisere til omgivelsene at en følger med og utvikler seg i tråd med deres krav og ønsker til en norsk kommune. I tillegg vil et slikt prosjekt trolig også være med å forbedre selvfølelsen til kommunalt ansatte, slik at det å sette igang med et slikt prosjekt kan være et mål i seg selv. Det at en symboliserer at en er moderne og ekspansiv er av større verdi, og ikke minst, enklere å gjennomføre enn reelle adferdsendringer.

En kan argumentere for en slik innfallsvinkel ved hjelp av Meyer og Rowans teorier om en institusjonell tilpasning til omgivelsene (1977). Som jeg tidligere har vært inne på, vil ulike typer organisasjoner ofte få krav om å innføre styringsmetoder som ikke alltid er så funksjonelle for organisasjoner i en mer instrumentell forstand. Dette fordi de viser seg å være dårlig tilpasset organisasjonens egenart. Hvis for eksempel et målstyringskonsept er svært dårlig tilpasset og lite funksjonelt for en kommune, vil det likevel være av stor verdi å signalisere til omgivelsene at en ønsker å ta i bruk et slikt konsept for å bevare organisasjonens legitimitet. På denne måten kan en symbolsk flaggheising være mer vellykket enn reelle endringer av strukturer og arbeidsmetoder.

I tillegg kan March og Olsen (1980) være med å forklare et slikt resultat. Alle organisasjoner består for det første av et teknisk handlingsnivå som ofte ikke er særlig strømlinjeformet, men praktisk og tilpasset organisasjonens handlinger. I tillegg finnes det i organisasjoner et mytisk nivå som består av myter, ritualer og symboler som gjør livet mer forståelig for organisasjonens medlemmer. Slike myter medfører at en opprettholder en tro på at mennesker og organisasjoner er mer rasjonelle og handlingsdyktige enn hva som er reelt. I dette tilfellet kan et forsøk på å omskape kommunen til å bli en servicebedrift møte et behov for å tro at en kan oppnå dette for kommunal sektor. Selv om den daglige drift vil være lite berørt av endringene, vil selve prosessen ha en byggende og motiverende funksjon i organisasjonen. Med andre ord en hjelp til å ordne verden og øke selvtilliten.

En annen innfallsvinkel for å forklare manglende resultat kan være at kommunen hadde et sterkt behov og ønske om å oppfylle de uttalte ambisjoner for prosjektet, men støtte på mange problemer og uforutsette forhold som umuliggjorde en rasjonell gjennomføring. Spesielt kan en trekke fram at kommuner er sterkt forankret i rutiner og standardprosedyrer. Driften er i stor grad forankret i stabile lovverk, noe som bygger inn en

sterk treghet i organisasjonen. I tillegg kan endringsprosessen være preget av endringsmotstand, ressursmangel, informasjonssvikt osv. Det kan også være at sentrale aktører som preget initiativfasen, etterhvert flytter oppmerksomheten mot nye områder. Konsekvensen kan bli at en ikke får organisasjonsmedlemmene med på en vellykket endring selv om dette ville være til organisasjonens beste. (Brunsson og Olsen, 1990)

Ser en slike innfallsvinkler i sammenheng med Balderheims metaforer mer spesielt, så vil en slik mangel på konkrete resultat være et lite rasjonelt utfall og mer i tråd med en "flåte på opprørt hav-metafor".

Hvis organisasjonens medlemmer derimot ser ut til å ha gjennomgått relativt store adferdsendringer, så vil det avspeile at omstillingsprosessen har påvirket organisasjonen i en eller annen retning. Hvor rasjonell endringen kan karakteriseres som, vil avhenge av hvor stort samsvar det er mellom prosjektets ambisjoner i startfasen og de endringer som har skjedd. Er det et stort sammenfall mellom ambisjoner og endringer, kan det karakteriseres med en "revolusjons-metafor". Hvis organisasjonen sitter igjen med foreløpig få reelle endringer, men at disse er i tråd med endringsplanene, så er det best i overensstemmelse med "tankskipmodellen". Men hvis organisasjonen primært oppnår resultat som ikke på forhånd var intenderte, kan en igjen karakterisere det med en "flåte på opprørt hav-modell". Er resultatene preget av et evolusjonsperspektiv, så vil ulike deler av reformen leve sitt eget liv, uten noen nær indre forbindelse. Ulike reformelement har sine talsmenn, og disse utvikler seg i utakt rundt om i organisasjonen.

I denne studien er det beklageligvis flere begrensninger som hindrer en grundig fremstilling av dette forholdet ved prosessen. For det første er det bare 3 år siden prosjektet kom i stand, noe som medfører at en bare kan fange opp de kort-

siktige resultat. Denne begrensningen la også informantene sterk vekt på, og påpekte at prosessen ennå var under utvikling i ulike deler av organisasjonen.

For det andre har det vært en begrensning i tilgjengelige opplysninger omkring resultat av prosjektet. Det kan være vanskelig å kartlegge virkninger og bivirkninger når en ikke har konkrete tall e.l. for å vise kontrasten mellom den kommunale drift før og nå. Det vil derfor kun være informantenes inntrykk og opplevelser som kan kaste lys over dette forholdet ved omstillingsprosessen. Ideelt sett burde en metodisk studere hva organisasjonens medlemmer gjør ved et effektstudie, og ikke hva informantene mener og føler omkring prosessen. Uttalelser kan alltid være påvirket av hvorvidt informantene er positivt innstilt til endringsprosessen eller ikke. På tross av disse innvendingene vil jeg likevel driste meg til å avslutte denne studien med å gjøre en form for sammenligning av prosjektets ambisjoner i starten med deltakernes oppfatninger om hva en har oppnådd etter 3 år. Selv om en står overfor slike begrensninger som nevnt tror jeg en slik framstilling vil være et nyttig bidrag til å kaste lys over grad av styrbarhet ved en slik form for kommunal omstilling. Samtidig vil en også kunne antyde hvordan kravene til kommunen som et lokaldemokratisk organ og en effektiv tjenesteyter har blitt ivaretatt ved omstillingsforsøket.

Hva var så prosjektets ambisjoner da en startet opp i 1987? Som før beskrevet hadde kommunen flere problemområder som PLUS-prosjektet skulle rette seg inn mot. For kort å repetere disse, så var kommunen for lite effektiv fordi ressursene ble utnyttet for dårlig. I tillegg var det spesielt fokusert at en ikke hadde god nok styring med kommunens økonomi og planer. Politikerne hadde for dårlig innflytelse over den kommunale virksomhet, og de ansatte hadde ikke gode nok arbeidsforhold. Og sist, men ikke minst: Kommunen var en altfor dårlig service-yter overfor kommunens innbyggere.



Oppgaven har i størst grad omhandlet forsøk på innføring av målstyring, som var ment å være en løsning på de fleste av disse problemområdene. Men spesielt tok dette systemet sikte på å få bedre styring på kommunens planer og økonomi. På samme tid skulle målstyringssystemet føre til at kommunen skulle bli et bedre lokaldemokrati, der politikerne fikk den makt og styring de skal ha.

De andre problemene med den tradisjonelle driften skulle bli møtt med ulike tiltak. Innføring av ny teknologi er et eksempel på en strategi som skulle effektivisere driften, der nye EDB-system skulle benyttes på rutine-aktiviteter. Som før beskrevet, var det iverksatt ulike fysiske og formelle endringer i tillegg til service-kurs og andre holdningskampanjer.

I hvor stor grad lyktes en så å nå målene ved hjelp av disse strategiene? En kan med et slikt spørsmål forvente at det igjen vil være ulike oppfatninger om dette ut fra hvilken posisjon og stilling informantene har i det kommunale system. Den videre framstilling vil derfor dele informantene inn i de 3 grupper som tidligere er omhandlet; prosjektledelse, andre ansatte og politikere. På denne måten er det mulig å få frem eventuelle kontraster mellom de ulike informantgrupper.

Også her kan en forvente at prosjektledelsen vil være mer tilbøyelig enn de andre grupper til å se en positiv utvikling for å legitimere omstillingsprosjektet. Men samtidig er prosjektledelsen muligens de aktører i kommunen som hadde størst forventninger til resultat av prosjektet. Derfor vil det være vanskelig å forutsi i hvor stor grad de sier seg fornøyd med prosjektets resultat.

Andre ansatte og politikernes reaksjoner på resultat vil også være vanskelig å forutsi. Som vi tidligere har sett, så var ikke disse informantgruppene særlig engasjert i prosessen, og dette gjelder særlig i starten da ambisjonene og forventninge-

ne trolig var sterkest. En kan derfor anta at disse informan-  
tene ikke har de samme ambisjoner om resultat som prosjekt-  
ledelsen, og at de dermed er mer positive til de resultat som  
kan etterspores. På den annen side kan de også være mindre  
tilbøyelige til å trekke fram positive forhold så sterkt,  
fordi de ikke står ansvarlig for prosessen på samme måte som  
prosjektledelsen. Oppgaven vil derfor videre se på hvilken  
oppfatning informantgruppene har m.h.t. de ulike del-mål for  
prosjektet.

## 7.2 BEDRE PLAN-/ØKONOMISTYRING OG STØRRE POLITISK STYRING?

La oss først se på prosjektledelsens oppfatninger. At for-  
ventningene til denne gruppen var store kan en få inntrykk av  
ved en uttalelse:

"Økonomistyringen har blitt forbedret etterhvert, men mye av  
PLUS-prosjektets opprinnelige intensjoner gjenstår. Spesielle  
tiltak som ledelsesutvikling og holdningsendringer har til nå  
vært forsømt. Men forventningene til prosessen er oppfylt når  
det gjelder å ha bedre oversikt og effektivitet i kommunen."

*nå er det  
fokuser*

Selv om ikke alle forventningene til PLUS-prosjektet ser ut  
til å være innfridd for prosjektledelsen, så poengterer alle  
at spesielt de nye styringsdokumentene er blitt forbedret. En  
kan derfor få inntrykk av at denne gruppen har fått innfridd  
sine forventninger m.h.t. en forbedret økonomi- og plan-  
styring. Dette inntrykket blir ytterligere forsterket ved at  
en i prosjektledelsen trakk fram hvor viktige resultat som har  
blitt oppnådd m.h.t. bedre plan- og økonomistyring:

"En bevisstgjøring av hva kommunen skal jobbe med og hvordan,  
er det viktigste resultat av prosessen. Plandokumentene års-  
melding og handlingsprogram er det mest konkrete resultat, og  
disse rutinene er kvalitativt annerledes enn tidligere økono-  
mi- og planrutiner. Spesielt er det nyttig å knytte økonomi

til planlegging i så sterk grad, og kunne utnytte de erfaringene en gjør på en mer konstruktiv måte."

En kan derfor konkludere med at prosjektledelsen så viktige forbedringer når det gjaldt dette målet for prosjektet. Men hva med målsettingen om at kommunen skulle oppnå en bedre politisk styring etter innføring av målstyring? Prosjektledelsen var ikke like optimistiske på dette området. Mange trekker frem at politikerne har vært altfor lite tilknyttet prosessen, og at det er årsaken til at en ikke har fått så tilfredsstillende resultat som ønsket:

"Politikerne har generelt vært for lite trukket med, og for lite informert om hva prosjektet har gått ut på. De har ikke fått god nok forståelse for når de har mest innflytelse og når de skal ta standpunkt. Andre kommuner som har drevet med det samme har hatt mye nærmere tilknytning til det politiske apparat. Det gjenstår derfor å drive påvirkning for å gi politikere forståelse for at det er på våren de må bruke sin politiske innflytelse."

Som en ser er prosjektledelsen svært opptatt av politikernes manglende forståelse for det nye styringssystemet. Men som vi så i barriere-diskusjonen, delte ikke politikerne denne oppfatningen. Det var taktiske hensyn m.h.t. media-eksponering som i stor grad var årsak til at politikerne engasjerte seg på feil tidspunkt i forhold til de nye styringsplanene. Som en politiker poengterte så var det på høsten en fikk større oppmerksomhet fra media, og en møter et større engasjement på alle fronter i forhold til på våren når rammene blir lagt. Mediaoppmerksomhet m.m. står derfor i konkurranse til den innflytelsen som politikere har mulighet til å oppnå gjennom et større engasjement under rammefordelingene. En slik uttalelse hos en politiker kan derfor indikere at de delvis lar seg styre av taktiske hensyn.

Generelt gir prosjektledelsen uttrykk for at de er skeptiske når det gjaldt spørsmålet om prosjektet har medført en sterkere politisk styring av kommunen. Men samtidig gir flere i prosjektledelsen uttrykk for at administrasjonen har en stor del av skylden for at en ikke har fått ønskede virkninger på dette området. For det første har administrasjonen vært for lite flinke til å informere om prosjektet. I tillegg må administrasjonen jobbe mye mer med å legge forholdene praktisk tilrette for at politikere får tatt avgjørelser. Som en i prosjektledelsen formulerer seg:

"For at politikere skal bringes inn i arbeidet med å foreta strategiske valg, så må administrasjonen få bedre fram hvilke valg de har. Administrasjonen må legge opp til en reell debatt om de beslutninger som de folkevalgte skal ta stilling til. Alternativene må derfor synliggjøres på en klarere måte."

Oppsummert kan en derfor si at prosjektledelsen er misfornøyd med hva omstillingsprosessen hittil har medført for den politiske styring. Men de ser ut til å være svært oppmerksomme på at administrasjonen kan lette arbeidssituasjonen for politikere, slik at de kan bli bedre istand til å gi klarere retninglinjer til administrasjonen.

La oss så se hvorvidt andre ansatte i administrasjonen mente delmålene: Bedre plan-økonomistyring og større politisk styring var nådd. En uttalelse kan representere en allmenn oppfatning fra denne gruppen:

"Interessen for dette prosjektet var jo ikke spesielt stor i starten. Men ser en prosessuelt på det, så har en ubetinget blitt tvunget til å tenke nytt. En tenker nå i lengre perspektiv med planperioden under ett. Men hvordan en skal prioritere er spørsmål som stadig er problematisk. En er med andre ord blitt mer bevisst på økonomi og planstyring etter hvert som målstyring har begynt å fungere i organisasjonen.

Det har vært nyttig og gitt absolutt positive resultat. Men hvis en forventer å ha særlig sammenheng mellom mål og resultat, så er det ikke særlige bedringer i systemet."

Som vi kan se er denne gruppen positiv til hva prosessen har medført så langt, men det kan også tolkes som at deres forventninger ikke var så store. Det kan en se ved at de trekker spesielt fram at medlemmer i organisasjonen er mer bevisst på økonomi og planstyring. Men det som var den opprinnelige intensjonen med prosessen var å ha sammenheng mellom mål og resultat, noe som de mener i liten grad har skjedd. Denne holdningen går igjen også i andre uttalelser fra denne informant-gruppen.

"Det viktigste resultat av prosjektet er en større økonomisk bevissthet i organisasjonen. Det kommer av at målstyring som begrep og system er innført i organisasjonen. Men at målstyring skal fungere som et direkte redskap for en bedre økonomiforvaltning er mye verre å få til."

"Økonomistyringen har absolutt blitt bedre, for nå setter en opp målsettinger i avdelingen, og planlegger generelt mer bevisst enn før."

Men igjen er det viktig å fremheve at disse informantene i stor grad ser ut til å ha fått innfridd sine forventninger når det gjelder en bedre økonomi- og planstyring. Målstyring blir i intervjuene framstilt som et redskap som har bevisstgjort kommunens medlemmer m.h.t. ressursbruk. Men samtidig trekker de fram at de har hatt problemer med manglende målbarhet på tjenestene og svært dårlige resultatindikatorer.

Ser en på hvorvidt disse informantene mener at politikerene har fått en sterkere styring på den kommunale virksomhet, så hadde enkelte sterke formeninger om dette forholdet. At noen så dette som problematisk kom tydelig til uttrykk under

barriere-diskusjonen, men dette kan også illustreres ved en mer oppsummerende uttalelse fra en administrativt ansatt:

"Når en har målstyring, er det kun to ganger årlig det er mulighet for stor politisk innflytelse. Politikere føler det er lite å drive politikk på, fordi premissene stort sett er lagt. Det nye systemet blir dermed svært fjernt fra intensjonene om en bedre politisk styring av kommunen. Byråkrater bruker fjerne begrep og trylleformularer om målstyring osv. En bør også tenke på at prosjektet ble iverksatt med mange helt nye politisk innvalgte. De var "noviser" i lokalpolitikken, og i tillegg skulle de forholde seg til dette nye begrepsapparatet. Derfor kan en nok konkludere med at den politiske fremmedgjøring og hele målstyringssystemet har bidratt til at politikere styrer mindre. Det var ikke meningen at politikere skulle bli fintet ut, noe som er langt fra de demokratiske ideal."

Hva mente så politikere om disse forhold ved omstillingsprosjektet? Det vil her være interessant om de oppfatter egen rolle i forhold til det nye styringssystemet som like pessimistisk som uttalelsene overfor uttrykker.<sup>1</sup> Noen uttalelser fra politikere kan kaste lys over deres innstilling til dette spørsmålet:

"Det har vært mange problemer med å jobbe på en slik måte i kommunen, men det var ikke noe bedre system før. Jeg ønsker derfor absolutt ikke det gamle systemet tilbake. Men det er mange ting som går motstrøms, og en god del forhold må fornyes for at det skal gå bedre."

---

1

Jeg ønsker også her å gjøre oppmerksom på at alle intervjuede politikere var medlemmer av formannskapet. Derfor vil ikke deres uttalelser være representative for Tromsø kommunes politikere mer generelt. En kan anta at formannskapetmedlemmer er mer erfarne og har en bedre oversikt enn politikere flest.

"Det er ikke blitt til det verre, men det er langt fra hva det burde være. Det er fortsatt mye sektortenkning og lite helhetlig syn. Men det vil være galt å si at det ikke har skjedd noe. Når det gjelder budsjettet er gruppeledere og hovedstyreledere trukket tidlig inn i prosessen."

"Det er svært vanskelig å etterspore resultat. Det som samtidig har skjedd er jo at offentlig sektor og spesielt kommunene er betydelig rammet av økonomiske problemer. Stadig flere grupper trenger kommunal bistand. Men det er tross alt lettere å holde orden på verden med dette nye styringssystemet. Som politiker er det nå lettere å se hvilke prioriteringer en gjør, og om resultatet blir som ønsket."

"Jeg føler at dette er og har vært en konstruktiv prosess som det bør jobbes videre med. Jeg synes vi har fått endel styringsredskaper som letter arbeidet for oss som politikere. Det er lettere å justere kursen nå når vi har fått økonomimeldinger som gir en bedre oversikt."

Som en kan se av de refererte uttalelser ovenfor, deler ikke politikere den sterke pessimismen om egen rolle. Samtlige som ble intervjuet så ikke det nye styringssystemet som en tilbakegang for politisk styring. De var tvert imot positive til at en har forsøkt å endre på det gamle styringssystemet. Likevel er få fornøyde med resultatet så langt, noe som viser at denne gruppen forventer større forbedringer før de kan si seg fornøyde med resultatet på dette området.

Men som vi tidligere har sett var prosjektledelsen og andre ansatte derimot sterkt opptatt av at den rolle politikere spiller i beslutningsapparatet hittil er fjernt fra de opprinnelige intensjoner. Spesielt etterlyste de flere overordnede prinsippdiskusjoner og klarere prioriteringssignal fra politikere til administrasjon.

Dette er et funn som igjen kan illustrere problemene rundt rolleavklaringen mellom administrasjon og politikere. Det ser her ut som om administrasjonen har helt andre forventninger til politikere enn de klarer å oppfylle, samtidig som politikere ikke føler at de utspiller sin rolle feil. Hva kan være årsaken til så forskjellige situasjonsdefinisjoner? Tidligere i oppgaven har vi sett at politikere i liten grad så det som nyttig politisk arbeid å diskutere og sette opp overordnede mål for den kommunale drift. De mente tvert i mot at dette var administrasjonens oppgave. De forklarte det med at det for det første var vanskelig å enes om klare, handlingsrettede politiske målprioriteringer. Politikere har jo svært ulike og også skiftende ønsker og mål for den kommunale virksomhet. Hvis målene skulle formuleres så vide og diffuse at alle politiske retninger ga sin tilslutning, ble det direkte politisk uinteressant. Politikere følte derfor ikke de fikk brukt sin politiske innflytelse ved å formulere gode slagord og diffuse ønskemål for kommunen.

### 7.3 HAR KOMMUNEN BLITT MER EFFEKTIV?

De ulike informanter har stort sett få oppfatninger angående dette forholdet ved prosjektet. Innføring av ny teknologi, som for eksempel bedre datasystem for å effektivisere rutineaktiviteter, har ennå ikke kommunen fulgt opp så godt som intendert. Først i 1990 skulle dette være et spesielt satsningsområde. Ellers har det vært vanskelig for ansatte og politikere å se direkte effektiviseringsresultat av PLUS-prosjektet, spesielt fordi kommunen samtidig har vært tvunget til å foreta store nedskjæringer og stillingskutt. Men en kan tolke ut fra uttalelser at enkelte absolutt sier seg fornøyd med denne del av prosjektet:

"Kommunen har fra 1987-90 hatt en realreduksjon på 20% av det økonomisk forbruk. Dette er og har vært en utrolig vanskelig prosess med en beinhard nedstyring. Det oppstår en slags



krisesituasjon der en annerledes ressursdisponering må til. En kan ikke lenger opprettholde hele tjenestetilbudet, men må kutte noe. Ellers blir alt bare kvasi-tilbud. Men kommunen har stort sett klart å opprettholde samme tjenestetilbud som før nedskjæringen.

#### 7.4 KOMMUNEN SOM EN BEDRE ARBEIDSPASS?

Fordi dette forholdet i hovedsak berører prosjektledelse og andre ansatte, så vil deres oppfatninger bli fremstilt her.

Ser en først på prosjektledelsens oppfatninger om hvorvidt kommunen har blitt en bedre arbeidsplass for sine ansatte, så er de svært opptatt av hvilke reaksjoner stillingsnedskjæringer har skapt i organisasjonen. De mener at ansatte er spesielt opptatt av dette forholdet, noe som skaper utrygghet i organisasjonen. Men prosjektledelsen fremhever at det ikke er urealistisk å skjære ned på endel stillinger, for organisasjonen har endel "slack".

Prosjektledelsen fremhever ellers at en kunne ha gjort mer for å øke trivselen til de ansatte, men det har vært lettere å jobbe med mer konkrete målområder og at dette arbeidet ikke har vært direkte prioritert p.g.a den store ressursknappheten.

Ansatte utenom prosjektledelsen har litt ulike oppfatninger omkring dette temaet. Noen fokuserer på at det er ulike arbeidsforhold for ulike avdelinger:

"Det er vanskelig å måle om kommunen har blitt en bedre arbeidsplass, fordi det nå foregår en stor nedstyring med kutting av arbeidsplasser. Det er også forskjell mellom de ulike avdelinger rundt dette arbeidet. Helse og sosialavdelinga er i stort vekstpress, samtidig som de rammes av hardhendte nedskjæringer. Avdeling for undervisning har hatt spesielt vanskelige økonomiske rammer å holde seg innenfor. Da er det

muligens lettere for de andre avdelinger som mer er inne i en driftsfase."

Mange administrativt ansatte poengterer i denne sammenheng at det på mange måter er mer krevende nå enn tidligere å være ansatt i kommunen. En uttalelse kan representere slike holdninger:

"Kommunesektoren er svært uforutsigbar, der det stadig kommer inn nye prioriteringer. Men det har etterhvert blitt klarere for stadig flere at det er tøffere tider nå. Men denne vekslingen m.h.t. ressurser og arbeidsoppgaver gjør folk i organisasjonen utrygge. Det er slitsomt å ikke ha faste rammer å jobbe med."

Ser en på positive responser når det gjelder spørsmålet om bedre arbeidsforhold, så var en ansatt spesielt opptatt av at PLUS-prosjektet har medført at samarbeidet mellom de ulike avdelinger og kontor fungerer mye bedre:

"PLUS-prosjektets igangsetting var starten av en periode i vårt liv der vi måtte lære oss å tenke annerledes. Lære oss å tenke at kommunen er en bedrift som helhet. Det har ikke vært dårlig samarbeid før, men nå fungerer administrativt råd bedre. I tillegg ble koordineringsgruppa gjort permanent med alle nestledere som deltakere. En tenker nå mer helhetlig enn tidligere, men det er vanskelig å se PLUS-prosjektet som eneste årsak til disse endringene. Det har jo på mange måter vært store omlegginger av kommunens økonomi. Men PLUS-prosjektet var utvilsomt en katalysator som forsterket prosessen i retning av en mer samordnet opptreden."

De fleste informantene understreket imidlertid hvor vanskelig det var å generalisere når det gjaldt bedre arbeidsforhold eller ikke. Dette var forhold som varierte mellom ulike kontor og avdelinger. Eksempelvis så var ansatte i kulturavdelinga mer opptatt av de interne prosesser som årsak til

bedre arbeidsforhold, og ikke noe direkte resultat av PLUS-prosjektet:

"Den fysiske sammenflyttinga i kulturavdelinga har hatt større betydning for arbeidsmiljøet enn det som var satt igang med PLUS-prosjektet. Men et merkbart resultat er at dagsorden nå dreier seg mer om struktur og mindre detaljstyring. Ellers har det vært arrangert interne ledelses-seminar i avdelinga. I tillegg har en forsøkt å benytte medarbeider-samtaler i denne avdelinga som en forsøksordning. Dette er et tidkrevende instrument, og vi bruker dette ganske langt ned i organisasjonen. Vi fikk midler fra rådmann for å prøve ut en slik ordning, men rådmannen har ikke etterspurt hvordan erfaringene er med disse samtalene."

Oppsummert kan det ut fra denne informasjonen virke som om PLUS-prosjektet i liten grad har jobbet med denne målsettingen. Som den siste uttalelsen illustrerer når det gjelder medarbeider-samtaler, så kan det se ut som om prosjektledelsen fokuserte på slike forhold i starten, men at de etterhvert skiftet oppmerksomhet og mistet interesse for denne del av prosjektet. Men kanskje har prosjektet indirekte inspirert de ulike avdelinger og kontor til å sette søkelyset på slike forhold. Dette vil være et spørsmål som må stå ubesvart i denne omgang.

## 7.5 SERVICE-FORBEDRINGER I KOMMUNEN?

Informantene var ved dette spørsmålet svært opptatt av at det er vanskelig å måle om service-graden har bedret seg på 3 år. Kommunen har ikke hatt noen former for systematisk innsamling av bruker-reaksjoner. Mange følte det problematisk å måle om egen innsats har økt på dette felt. I tillegg var de fleste informantene opptatt av at den sterke økonomiske nedstyringen i løpet av prosjekt-perioden har begrenset hvor store resulta-

ter en har kunnet oppnå på dette felt. Et annet problem med kommunal sektor, som mange påpekte, er at innbyggere generelt har svært store forventninger til hva en har krav på gjennom kommunale tjenester. Dette medfører at en ofte får tilbakemelding på det folk er misfornøyde med, og ikke det som kommunen utfører tilfredsstillende.

Men det en kan få frem ved et slikt spørsmål er i hvor stor grad informantene er mer fokusert på service- og servicebegrepet enn for 3 år siden.

Det virker her som om alle informantene stiller seg positive til at noe har skjedd på dette området. Dette kan illustreres ved uttalelser fra ansatte:

"Vi har fått arrangert service-kurs som var svært inspirerende å delta på. Jeg tror derfor generelt at servicen har bedret seg fordi organisasjonen har jobbet så aktivt med service den siste tida."

"Når det gjelder service så er en blitt mer oppmerksom og skjerpet i forhold til før. Men det er vanskelig å følge opp med service når parolen ellers er ensidig nedstyring av kommunens økonomi med stillingskutt osv. Men slike paroler stimulerer også til å tenke rasjonelt. Hadde vi ikke hatt dette PLUS-prosjektet så hadde vi sittet på hvert vårt nes og vært frustrerte. Impulser fra PLUS har lært at en kan gjøre mye mer med å forbedre seg selv med enkle midler."

"Å bevisstgjøre om service var forhenværende rådmanns store kjepphest, og dette har etterhvert trengt langt ned. Servicebegrepet har blitt svært kjent gjennom PLUS-prosjektet. Det er vanskelig å si om dette har noen effekt på publikum, men det har skjedd mye når det gjelder holdningen til det å gjøre en jobb overfor brukerne."

Ut fra disse reaksjonene kan det se ut som om det å fokusere på ansattes rolle i forhold til service-begrepet i seg selv kan gi positive utslag. Slike tiltak ser ut til å ha gitt inspirasjon og motivasjon, selv om konkrete resultat er vanskelig å etterspore.

Politikere stilte seg også positive til at organisasjonen har blitt mer bevisst service-siden ved kommunal drift:

"Organisasjonen er generelt svært opptatt av servicebegrepet og hva dette innebærer for kommunal virksomhet. En kan her se en tydelig utvikling."

Men samtidig er det igjen noen som trekker frem at for få har fått deltatt på service-kurs. Kommunen har ikke hatt noen samlet plan for dette arbeidet, og det har vært opp til de enkelte avdelinger og kontor å arrangere slike. Dette viser klart at organisasjonsmedlemmene så en slik fokusering på service og service-begrepet som svært nyttig. De fleste informanter er opptatt av å trekke frem at service-begrepet har kommet inn i den daglige kommunale terminologi. Men alle er mer tilbakeholdne med å si at dette har gitt konkrete resultat i forhold til både intern service, mellom de ulike kontor og avdelinger, og den eksterne service.

Dette er et funn som står i samsvar med March og Olsens teori (1980) om at det er viktig for organisasjoner å tro på de rasjonelle myter i organisasjonen. Selv om en ikke ser klare resultat av arbeidet med å fokusere på service, så medfører dette at organisasjonens deltakere er mer motivert og bevisst i forhold til serviceaspektet ved kommunal virksomhet enn tidligere.

## 7.6 OPPSUMMERING AV RESULTAT.

Hva sier så denne informasjonen om styrbarheten av prosessen? Er organisasjonsdeltakernes forventninger innfridd så langt? Hvis de er det, er det fordi organisasjonen har fått til viktige reelle endringer, eller er de fornøyd med at prosessen har markert at kommunen er moderne og følger med tidens krav? Har reorganiseringen gitt andre konsekvenser enn intendert?

Som tidligere poengtert vil det være umulig i denne oppgaven å svare fyllestegjørende på disse viktige spørsmål. Men en kan gjøre et forsøk på å antyde svar ut fra den informasjon som har vært tilgjengelig.

De uttalte opprinnelige intensjoner for prosjektet var svært høye. På de fleste områder ser det ut som om resultatene av prosjektet ikke er i samsvar med de ambisjoner en hadde for tre år siden. En sitter igjen med relativt få konkrete resultat ifølge informantene. Men samtidig er de fleste opptatt av å fremheve at prosessen har vært vellykket, og at de endringer som har skjedd er som ønsket. Dette var på mange måter et uventet funn i forhold til hvor opptatt informantene var av de ulike barrierer som oppsto under implementeringsfasen. Derfor kan det se ut som om forventningene til prosjektet har blitt nedjustert i løpet av prosjekt-perioden, noe som indikerer at de har hatt et justerbart aspirasjonsnivå. Et alternativ er at organisasjonsmedlemmene i utgangspunktet ikke har forventet så store reelle endringer som de formelle planene tilsa. Slike konklusjoner støtter hypotesen om at prosjektet i hovedsak har fungert som en symbolsk flaggheising.

Men tatt i betraktning at det kun er tre år siden prosjektet ble iverksatt, så vil det ikke være rettferdiggjørende å konkludere med et slikt resultat. For å nyansere en slik konklusjon, så er det også viktig å trekke fram de endringer som har skjedd. Informantene mente jo at en endring er i gang, og at en sitter igjen med klare og viktige intenderte

resultat. Noe som er ubestridelig er at organisasjonen nå har nye rutiner å forholde seg til som i stor grad preger kommunens virksomhet i løpet av året. Handlingsprogram og resultatvurderinger er helt andre arbeidsdokumenter enn kommunen tidligere har benyttet. Disse dokumentene er en viktig ramme rundt aktiviteten til både politikere og administrasjon. Dette er dokumenter det legges mye arbeid ned i fra administrasjonens side.

Samtidig mente informantene at en etterhvert har kunnet merke en mer bevisst økonomi- og planstyring enn for tre år siden. Den kommunale effektivitet var et område som var ansett som "ikke forverret" på tross av den sterke nedstyringen kommunen har gjennomgått, noe som ble fremstilt som et direkte resultat av tiltak iverksatt gjennom PLUS-prosjektet.

En kan også spore endringer på andre områder enn de konkrete målområdene som var oppsatt. Spesielt vil jeg fremheve at både politikere og ansatte ser ut til å ha endret sin terminologi og muligens også oppfatning av kommunal drift. Informantene var i stor grad opptatt av å understreke at en har endret holdning til det å drive service til kommunens "kunder". Begrep som gikk igjen under intervju var "service-bedrift", "konsern", "kundebehandling", "effektivisering" osv. Det vil si en tilnærming til bedrifts-tenkning rundt kommunal drift med sterkere vektlegging på økonomisk effektivitet og bedre service til kommunens kunder. Noe som kan tyde på at prosjektets budskap på dette området etterhvert hadde festet seg hos mange av organisasjonsdeltakerne. Dette var et uventet resultat, tatt i betraktning at begrepsbruken og den nye terminologien var noe av det de fleste organisasjonsdeltakerne reagerte mest mot ved starten av prosjektet.

En kan derfor slå fast at det har skjedd endringer i Tromsø kommune etter at prosjektet ble iverksatt. Foreløpig ser det ut til at noen av de konkrete målsettinger med prosessen lar vente på seg, eller ikke vil finne sted. Andre mål ser

organisasjonen til å ha lykkes bedre med. En kan derfor understreke at prosessen delvis har vært styrbar, og da spesielt ved at det nye konseptet i stor grad har hatt gjennomslag i tankemønsteret til organisasjonens medlemmer.

Hva innebærer så et slikt resultat for den kommunale drift og styring mer generelt? Sagt på en annen måte: Hvilke konsekvenser kan det ha at kommunen tilnærmer seg en service-bedrift, om ikke i konkret retning, så iallefall i holdninger hos kommunalt ansatte og politikere i Tromsø kommune. Et spørsmål som ble stilt i starten av oppgaven var hvordan kommuner klarer å ivareta sine ulike mål med driften. På den ene side skal en gi innbyggerne best mulig tjeneste til rimeligst pris. Samtidig skal de fungere som et legitimt og utviklende lokaldemokrati, der verdier som behovssavveinger, likhet, forutsigbarhet m.m. skal ivaretas.

Ut fra hva en har sett m.h.t ønsker for resultat i dette prosjektet, så var en i utgangspunktet opptatt av å styrke både de demokratiske og de mer "kundestyrte" forhold ved kommunal drift. Men ut fra resultatene viser det seg at svært mange vektlegger effektivitets- og servicesiden. Dette kom spesielt til uttrykk i måten informantene omtalte den kommunale drift på. Noe som også kan sies å være i tråd med den generelle moderniseringstrenden som ble omtalt i starten av oppgaven. Hvilke mulige konsekvenser dette kan ha for den kommunale drift i fremtiden er et svært interessant spørsmål. Derfor vil jeg avslutte oppgaven med noen betraktninger omkring dette temaet. Men først vil jeg summere opp oppgavens problemstillinger og funn, som en første del av oppgavens siste kapittel.



## KAPITTEL 8 OPPSUMMERING OG AVSLUTNING.

### 8.1 FORMÅLET MED OPPGAVEN.

Oppgavens viktigste intensjon har vært å bidra til å gi et mer realistisk bilde av kommunale omstillinger. Nærmere bestemt var hovedproblemstillinga å studere hvor styrbar en kommunal omstilling kan være når en gjør et forsøk på å innføre private bedriftsstrategier i kommunal drift. Oppgaven tilsikter dermed å gi en bedre forståelse for de muligheter og begrensninger som knytter seg til forsøk på innføring av nye strukturer og arbeidsmetoder i kommunal virksomhet. Kanskje har oppgaven til tider fokusert mest på begrensninger og barrierer, og mindre på konkrete løsninger for å lykkes med en slik form for omstilling. Men oppgavens argument for dette er at på denne måten kan en få et mer realistisk handlingsgrunnlag som i neste omgang gjør det enklere å forstå og styre en kommunal omstilling, fordi den kan være med å gi innsikt i hvilke valgmuligheter som egentlig foreligger. Problemstillingen er utformet ut fra et ønske om at en slik kartlegging kan være konstruktiv, og ikke bare kritisk, ved at den åpner for bedre muligheter for å lykkes ved senere omstillinger.

### 8.2 EN KORT OPPSUMMERING AV OPPGAVENS HYPOTESER OG FUNN.

Den teoretiske rammen for oppgaven var for det første ulike endringsteorier for organisasjoner mer generelt. Men etterhvert ble temaet knyttet nærmere til de særegenheter som knytter seg til offentlig virksomhet, og med spesiell fokus på kommunal virksomhet. Dette ble så på ulike måter kontrastert til privat drift fordi omstillingen i dette tilfellet dreide seg om innføring av private bedriftsstrategier i kommunal drift. Fire endringsmodeller ble så presentert som var nærmere tilpasset kommunale endringsprosesser. (Baldersheim,

1989) Disse hadde ulike innfallsvinkler til strategier og hendelsesforløp, og var ment å benyttes til å fange opp ulike sider ved det omstillingsforsøket som oppgaven omhandler. Til sist ble det foretatt en gjennomgang av faktorer som er med å påvirke hvorvidt en lykkes med en kommunal omstilling som henter metoder fra private foretak.

Oppgaven fikk form som et prosess-studie der fire faser i en omstillingsprosess ble drøftet. Disse ulike fasene hadde ulike problemstillinger knyttet til seg. For det første ble initiativfasen satt i fokus, som omhandlet drivkreftene til at en kommunal omstilling kommer på dagsorden. Hovedfunn var her at initiativfasen i stor grad kan betegnes som en evolusjonær prosess. Det var i liten grad kommunens lederskap som bestemte innholdet direkte, men omgivelsene la press på kommunens ledelse om å iverksette en slik form for omstilling. Teoretisk ble det kastet lys over dette aspektet ved at Meyer & Rowans variant av institusjonelle teorier (1977) ble benyttet. En sentral tese i deres teorier er at det vokser fram myter i omgivelsene om hva som er en rett måte å organisere ulike typer virksomheter på. Samfunnet har etterhvert blitt mer og mer komplekst, og i en kompleks verden har en behov for å lage felles standarder for ulike typer virksomhet. Krav om innføring av målstyring kan her fungere som et eksempel på et ønske om en felles standard for ulike typer virksomhet. Det er en utbredt forestilling om at målstyring er løsningen på ulike styringsproblemer i organisasjoner. Ved å starte med en omstilling som tok sikte på innføring av målstyring, så sikrer kommunene seg at en bevarer legitimiteten i forhold til omgivelsene. Men om kommunen faktisk klarte å bruke dette konseptet er det ingen garanti for. Resten av oppgaven gikk ut på å avklare dette forholdet ved prosessen bedre.

Den neste fasen som ble omhandlet var detaljeringsfasen, og dreide seg om forhold rundt beslutningsstruktur og strategibruk i omstillingsprosessen. Det kom her fram at

prosessen i stor grad ble planlagt og utformet av den kommunale ledelse, hovedsaklig toppledelsen i sentraladministrasjonen. Dette viste at prosjektledelsen i denne fasen ønsket en relativt stram og rasjonell styring av prosessen for å komme i gang med prosjektet snarest mulig. Større handlingsfrihet skulle oppnås ved å bruke mindre tid til planlegging. Det ble derfor satset på en toppstyring av prosessen i motsetning til en deltakerbasert detaljeringsfase.

Valg av strategier avspeilet også en sterk tro på rasjonelle styringsmekanismer. Detaljeringsfasen var i stor grad preget av en instrumentell tilnærming til endringen. I denne fasen ble det satset på å manipulere med symboler ved hjelp av slagord m.m. for å få organisasjonens medlemmer til å ta opp i handlingsmønsteret de "myter" som prosjektet bygde på. Vi så her at valg av beslutningsstruktur og strategier fikk en blandet mottakelse fra organisasjonsmedlemmene. Beslutningsstrukturen ble kritisert for å være for snever, og når det gjelder strategivalg, var forsøket med å endre holdninger og verdier knyttet til kommunal drift sterkt kritisert av flere informanter.

Detaljeringsfasen ble så sett i sammenheng med Baldersheim's modeller, og konklusjonen var her at den var i overensstemmelse med en revolusjonsmodell når det gjaldt beslutningsstruktur. Den hadde også kjennetegn fra tankskipmodellen fordi det tidlig var avklart hvem som skulle styre prosjektet, og det ble også anvendt ulike strategier for å styre og motivere politikere og ansatte til holdnings- og adferdsendringer.

Implementeringsfasen ble deretter omhandlet, og angikk selve gjennomføringen av prosessen. Her ble det fokusert på ulike barrierer som en kan forvente ved en slik form for kommunal omstilling. Syv hypoteser var utgangspunktet for drøftingen av hvorvidt en kan forvente at barrierer oppstår under gjennomføringen av en slik prosess. Ut fra en empirisk

gjennomgang kom det fram at disse hypotesene stemte i ulik grad med det organisasjonens medlemmer oppfattet som aktuelt i denne prosessen. En kan her trekke fram fire forhold som var opplevd som spesielt problematiske for organisasjonens medlemmer. For det første kom det fram at mange informanter hadde problemer med å anvende målstyringskonseptet i den kommunale drift. Nærmere bestemt hadde informantene problemer med å få til måldanninger og målprioriteringer som er en forutsetning for å kunne anvende målstyring. For det andre ble det trukket fram at resultatevalueringer var svært vanskelig å gjennomføre. Problemet er først og fremst at svært mange kommunale tjenester vanskelig lar seg måle, kvantifisere fordi de har flere kvalitative aspekter. Et eksempel kan være hjemmehjelp hvor økt antall besøk ikke borger for at kvaliteten på denne tjenesten blir bedre for brukerne. (Vedlegg 2) Og ofte vil ulike forsøk på å evaluere resultat medføre at en havner i kontroversielle politiske bedømmelser om i hvor stor grad en har lyktes med å nå ulike mål.

2) Det kom også på ulike vis frem at organisasjonen hadde hatt problemer med at det nye konseptet opererte med normer og verdier som på mange måter brøt kraftig med de eksisterende verdier i organisasjonen. Gamle verdier tilknyttet kommunal virksomhet, som f.eks. likebehandling, forutsigbarhet og stabilitet ble ikke fokusert som viktige lenger for å yte gode tjenester. Noe som igjen medførte frustrasjon og endringsmotstand.

3) For det tredje var det også merkbare rollekonflikter mellom politikere og administrasjon under prosjektforløpet. Administrasjonen mente politikerne var for dårlige til å foreta klare vedtak om hva som skulle gjøres og hvilke mål som skulle oppnås. Politikerne hadde på sin side hverken muligheter eller ønsker om å sette opp klare målprioriteringer på lang sikt. Både fordi de er en uensartet gruppe med ulike meninger og mål for den kommunale drift. Og fordi de ikke

ønsker langsiktige bindinger på de kommunale ressurser, noe som ville innskrenke deres fremtidige handlingsfrihet svært.

4) Et fjerde forhold som spesielt politikere opplevde som en barriere for dette nye styringssystemet, var kommunens forhold til staten. Den sterke økonomiske avhengighet og en sterk statlig kontroll med den kommunale virksomhet ble opplevd som uforenlig med et målstyringskonsept. Det ble hevdet at det ikke var mulig å prioritere kommunale mål i forhold til hva som var aktuelle behov i den enkelte kommune, fordi staten i stor grad krevde en standardisering av kommunale ytelser. Noe som medfører svært mye bruk av øremerkede ressurser og lovhjemler som låste kommunene til å spesielle prioriteringer.

Når en så denne fasen i lys av Baldersheims klassifisering, så var den preget av en form for moderat rasjonell styring på linje med tankskipmodellen. Men samtidig oppstod det ulike barrierer som så ut til å være direkte uforenlig med omstillingsprosjektets intensjoner, noe som best kan beskrives ved hjelp av en flåte-i-drift modell.

Som en avslutning på prosess-gjennomgangen ble det i kapittel syv fokusert på hvilke resultat/effekter prosjektet utløste. Hovedinntrykket av en slik fokusering var at Tromsø kommune satt igjen med få konkrete resultat hittil. Men intervjuene var preget av optimistiske informanter som spesielt trakk fram den bevisstgjøring som kommunens politikere og ansatte mener har funnet sted. Dette forholdet ble trukket frem som en svært viktig og nyttig effekt av prosessen. Organisasjonens medlemmer vektlegger at de er mer bevisst på service-yting i organisasjonen, og har fått en større kostnadsbevissthet ved at de generelt har blitt mer kritiske til hva kommunale midler brukes til. Dette kan også signalisere til omgivelsene at noe har skjedd med den kommunale sektor, noe som kan tolkes å være en pragmatisk tilpasning til omgivelsenes krav for å beholde legitimitet eksternt og øke selvbildet og motivasjonen internt.

### 8.3 FRA FORVALTNINGSORGAN TIL SERVICEBEDRIFT?

Et nærliggende spørsmål etter en gjennomgang av et slikt kommunalt omstillingsprosjekt er hvorfor så få konkrete endringer har skjedd til tross for den relativt sterke satsingen på prosjektet?

Man kan her anta at de deler av omstillingsprosjektet som var for problematisk for organisasjonen vil være vanskelig å se konkrete resultat av. Dette kan igjen tyde på at et slikt moderniseringskonsept på mange måter bryter med den kommunale virksomhet. Kanskje illustrerer dette at man her har forsøkt å strømlinjeforme noe som hverken kan eller bør formes slik. Kanskje er det noen egenskaper ved den kommunale virksomhet som er helt basale for å fungere som en god og legitim lokalforvaltning som er uforenlig med et slikt moderniseringskonsept. For eksempel er uenighet om mål og virkemidler en helt nødvendig bestanddel for å fungere som et godt lokaldemokrati. Interesser skal brytes mot hverandre, og det bør ikke være enkelt for en kommune å sette opp klare mål og prioriteringer for den kommunale drift. Det ville være et sykdomstegn for et levende lokaldemokrati.

Men på den annen side skal en ikke trekke i tvil at den kommunale virksomhet har behov for vurdere egen drift og utvikle seg. Det er på alle måter svært viktig at også norske kommuner lærer seg å bli mer effektive, service-ytende og kostnadsbevisste. Offentlig sektor deler uten tvil med privat sektor et behov for å nå sine mål effektivt, med minst mulig unødvendige kostnader. Men i denne sammenheng er det viktig å understreke at det finnes grenser for adopteringer av bedriftsmodeller. Som Offerdal og Larsen (1990) understreker, så bærer det galt avsted når effektiv behovstilfredstillelse og økonomisk effektivitet har tatt over som kriterium for et godt folkestyre. En behovs-styrt kommune kan bedre ivaretas ved hjelp av eksperter enn av politikere. Men problemet for kommunene er at kravene som stilles til dem er uuttømmelige.

Stadig flere behov blir søkt dekket gjennom den kommunale sektor, samtidig som de kommunale økonomiske ressurser blir stadig knappere. Det blir derfor spesielt viktig at kommunen fungerer gjennom en lokalpolitisk styring, og ikke gjennom en ekspertstyrt kommune eller at sterke brukergrupper får gjennom sine ønsker uavhengig av den politiske styring. En kommune vil kun fungere rettferdig hvis en har valgte lokalpolitikere som gis mulighet til å fastsette hvilke behov kommunen velger å prioritere til ulike tider. Kommunens innbyggere får på denne måten muligheter til å påvirke denne behovsavveiningen gjennom politiske valg og annen politisk aktivitet, noe de ikke vil ha muligheter til ved et kommunalt ekspertvelde.

Et annet svært sentralt element ved den kommunalpolitiske aktivitet, er politikkenes skapende element. (Mill, 1910) Offentlige diskusjoner og debatter er et svært viktig bidrag til å utvikle og bevisstgjøre innbyggerne i lokalsamfunnet. Gjennom egen deltakelse i kommunalpolitiske organer, eller gjennom annen politisk aktivitet som eksempel deltakelse i interesseorganisasjoner, debatter i lokale media o.l. gjør at en får fram og blir bevisst svært mange sider ved kommunesamfunnet.

På grunn av disse viktige egenskaper ved den kommunale virksomhet, så vil det være problematisk og svært uønskelig for en kommune å adoptere alle element som inngår i det moderniseringskonsept som oppgaven har omhandlet. Målstyring innebærer blant annet behovsaggregering fra kommunens innbyggere, klare og stabile målprioriteringer, krav om gode resultatindikatorer, sterke økonomiske effektivitetskrav o.l. Slike forhold vil være svært vanskelig og på mange måter uforenlig med den kommunale virkelighet. Men dette er også sider ved moderniseringstrenden som norske kommuner etterhvert har tatt til motmæle overfor. Kommuneforbundet har i den senere tid startet ulike annonsekampanjer der budskapet er å påpeke problematiske sider ved slike krav til den kommunale sektor, noe en avisannonse kan illustrere. (Vedlegg 3)

Løsningen på ulike former for kommunale moderniseringer ligger vel av disse årsaker på en mer "hybrid" organisasjonsform, noe som medfører at kommunene må utvikle seg og muligens også hente ideer fra private bedrifter, men at en ren adoptering av private bedriftsmodeller heller kan virke mot sin hensikt.

Ikke sjelden blir kommunale omstillingsprosjekt fremstilt som om de klarer å imøtegå alle krav og ønsker til den nye moderne kommunen. Men som denne oppgaven kan være med på å illustrere, så viser det seg å være en urealistisk fremstilling. Erfaringer har til nå vist at en kan nå et eller noen få av de mål som blir satt for prosjekter.

Hovedutfordringen ligger vel derfor i å forsøke å utvikle det brede sett av verdier som det kommunale forvaltningsnivå skal ivareta. Men sannsynligvis må en ha et lavere, eller mer realistisk ambisjonsnivå, slik at ikke noen mål blir gjennomført på bekostning av andre. Det kan se ut som om man må manøvrere seg fram mot et kompromiss, og erkjenne at det ligger et uløselig spenningsforhold mellom effektivitets- og demokratimål. Det er sannsynligvis det eneste realistiske utgangspunkt for en videre utvikling av den kommunale organisasjon. Og derfor blir det spesielt sentralt å være klar over at valg av mål for omstillingsprosesser er verdi-  
valg, og ikke et teknisk spørsmål.



## LITTERATUR-HENVISNINGER:

- Aiken, Michael & Hage J.: "Organizational Interdependence and Intra-organizational Structure". Am. Soc. Rev. Vol.6 1968.
- Allison, Graham T.: "Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis". Boston, Little Brown, 1971.
- Aubert, W.: "Sosiologi". Universitetsforlaget, 1972.
- Baldersheim, Harald: Frå statstenar til stifinnar, 1970-1987 i "Folkestyre i by og bygd". Universitetsforlaget, 1987.
- Baldersheim, Harald: Byregjering i Oslo. Endringsforløp under et omstillingsforsøk. i "Kommunal organisering" Red. Fevolden & Sørensen, TANO, 1989. 2
- Bang, Henning: "Organisasjonskultur" TANO, 1988.
- Barnard, Ch.: "The Functions of the Executive" Harvard University Press, 1938.
- Bergh, Trond: Forord i "Deltakerdemokratiet" Red. T.Bergh. Universitetsforlaget, 1983.
- Brunsson, Nils: "The Irrational Organization" Wiley, 1985.
- Brunsson, Nils og Olsen, Johan P.: "Makten att reformera" Stockholm, Carlssons, 1990.
- Christensen, Tom: "Styrt endring og planlagte konsekvenser? En studie av omorganiseringen av den sentrale helseforvaltningen i 1983". ISV, Tromsø 1985.
- Christensen, Tom: "Målstyringskonseptets begrensninger" Institutt for statsvitenskap, UiO 1989.
- Crozier, Michel: "The Bureacratic Phenomenon". University of Chicago Press, 1964.
- Czarniawska, Barbara: "The ugly sister: On relationships between the Private and the Public Sectors in Sweden". Scandinavian Journal of Management Studies, 1985.

- Czarniawska-Joerges, Barbara: "Merchants of meaning: Consulting for Public Administration". Stockholm Schools of Economics. 1988. ✓
- Davis, T.R.V.: "The influence of the Physical Environment in Offices". Academy and Management Review, 1984.
- Egeberg, Morten: "Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet". Aschehoug/TANO, 1984.
- Egeberg, Morten: "Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen". København, 1987.
- Elster, Jon: Offentlighet og deltakelse i "Deltakerdemokratiet" Red. T. Bergh Universitetsforlaget, 1983.
- Fevolden, Trond & Sørensen, Rune: Kommunene og staten i "Kommunal organisering" Red. Fevolden & Sørensen TANO, 1989. Fornyelsesprogrammet, 1987. ✓
- Gunn, Lewis: Perspectives on public management i "Managing Public Organizations". Red. Kooiman & Eliassen, SAGE, 1987.
- Hall, Richard H.: "Organizations: Structure and Process". London, Prentice-Hall, 1982.
- Hellevik, Ottar: "Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap". Universitetsforlaget, 1977.
- Kooiman, Jan og Eliassen, Kjell-A: Preface i "Managing Public Organizations" Red. Kooiman & Eliassen SAGE, 1987.
- Lafferty, William M: Deltakelse og demokrati i "Deltakerdemokratiet" Red. T. Bergh. Universitetsforlaget, 1983.
- Larsen, Helge O. og Offerdal, Audun: "Demokrati uten deltakere?" Kommune- forlaget, 1990.
- Lindblom, Charles: "The Science of Muddling Through" in "A reader in Planning Theory" Red. Faludi A. Pergamon Press, Oxford, 1972.

- Long, Norton: "The Local Community as an Ecology of Games". The Am. Journal of Sociology. Vol. 4, 1958.
- March, James G: "Footnotes to Organizational Change". Adm. Science Quarterly, 26, 1981.
- March, James G. og Olsen, Johan P.: "How we talk and how we act. Administrative Theory and Administrative Life". Seventh David F. Henry Lecture, 1980.
- March, James G. & Olsen, Johan P.: "Organizing Political Life. What Administrative Reorganization Tells Us about Government". Am. Pol. Science Review, 1983.
- Metcalf, Les og Richards, Sue: "Improving Public Management". SAGE, 1987.
- Meyer, John og Rowan, Brian: "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". American Journal of Sociology. 1977.
- Mill, John Stewart: Om friheten i "Utilitarianism, on liberty and Considerations on representative government. Everymans Library, London, 1910.
- Mydske, Per Kristen: "Reforming the telecommunication sector in Norway. Between Politics and markets". Amsterdam, 1987.
- Norske Kommuners Sentralforbund: "Prosjekt: Kommunal organisering". FP-ams. Utretn. 22/1-1986. ✓
- Offerdal, Audun: "Politisk ekspertise - først den?" Oslo, Kommuneforlaget, 1989.
- Olsen, Johan P.: "The modernization of the Public Administration in The Nordic countries". 1987.
- Ostrom, Vincent: "The Intellectual Crisis in American Public Administration". University of Alabama Press, 1973.
- Peters, Thomas J. og Waterman, Robert H.: "Derfor er de beste bedre". A/S Hjemmet, Fagpresseforlaget, 1984.

- Pfeffer, Jeffrey: Organizational Demography i L.L Cummings og B.M Staw (red.): "Research in Organizational Behavior (5) 299-357, Greenwich, Conn. JAI Press, 1983.
- Scott, Richard W.: "Organizations: Rational, Natural and Open Systems". Prentice-Hall, 1981.
- Scott, Richard W. og Meyer, John W: The Organization Of Societal Sectors in "Organizational Environments: Ritual and Rationality". SAGE 1983.
- Selznick, Phillip: "Leadership in Administration". Berkley, 1984.
- Sørbrøden, Øyvind: "Hvordan kan norske kommuner bli verdens beste?" Foredrag på kommunal OU-konferanse, Bodø, 1989. ✓
- Tronsmo P, Bang H. Haukedal, W og Reve, T.: "Omstilling og organisasjonskultur i norske rederier" SAF-rapport nr. 3 NHH, Bergen, 1983.
- Wadel, Cato: "Om den sosiale konstruksjon av virkeligheten - i dagliglivet og blant samfunnsforskere". ISV, UiTØ, 1983.
- Wallenberg, Jan: "Effektiv demokrati" Lieber, 1990.

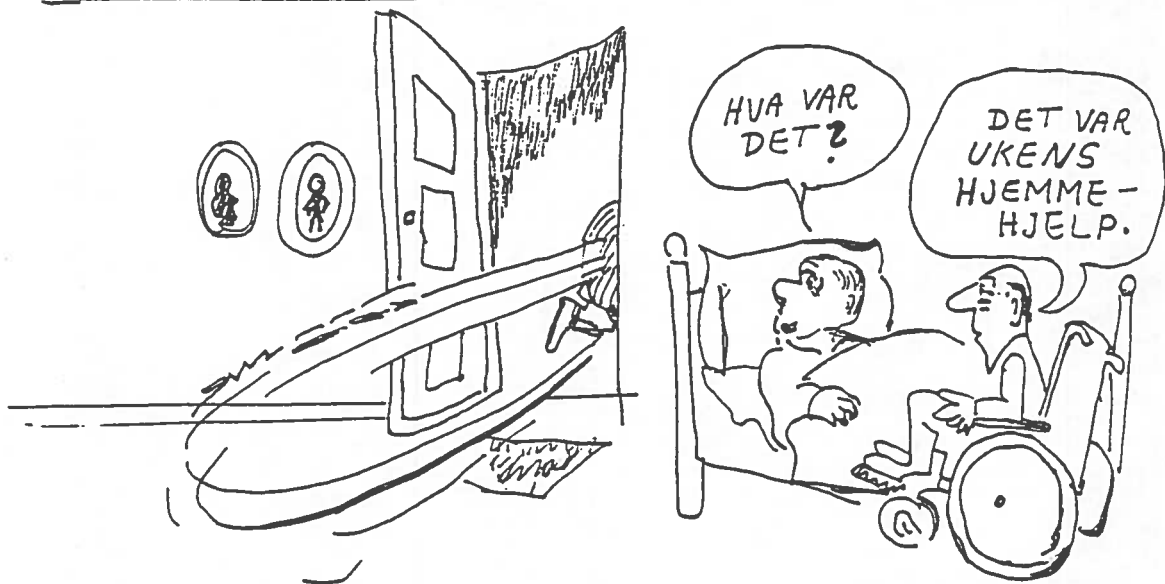
SANDMANS 10 BUD.

Tromsø kommune skal arbeide for å øke innbyggernes velferd og for å styrke folkestyret. Dette forutsetter en utvikling:

Idégrunnlag:

1. Fra forvaltning til service.
2. Fra vekstforventning til omstilling.
3. Fra sektortenkning til helhetsstyring.
4. Fra marked til politisk beslutningsarena.
5. Fra ensidig budsjett-politikk til resultatorientering.
6. Fra gratisytelser til egenfinansiering.
7. Fra detaljplaner til strategiske valg.
8. Fra flytting til pendling.
9. Fra soveby til våkent sentrum.
10. Fra offentlig drift til samfunnsstyring.

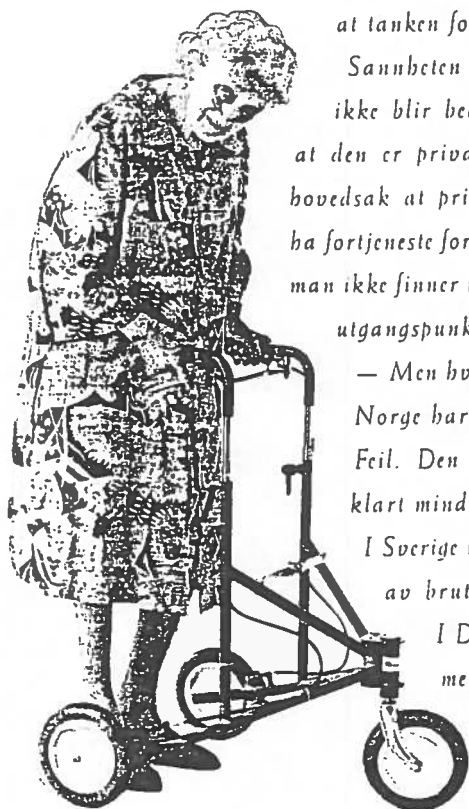
*En effektiv tjeneste ?*



**"Klart vi kan øke effektiviteten. Alt som skal til er at de gamle er i seng før 15.30."**

**K**OMMUNAL drift er lite produktiv. Offentlig sektor er et pengesluk.  
— Har du hørt det før?

Det skulle være ganske interessant å vite hvordan man målte effektiviteten på et sykehjem. Det trengs ikke mye fantasi for å skjønne



at tanken fort kan bli ganske brutal.

Sannheten er at kommunal drift ikke blir bedre eller billigere etter at den er privatisert. Dette skyldes i hovedsak at private selskaper er nødt til å ha fortjeneste for å overleve. En reell fordyrelse man ikke finner i kommunal drift, som har som utgangspunkt å gå i balanse.

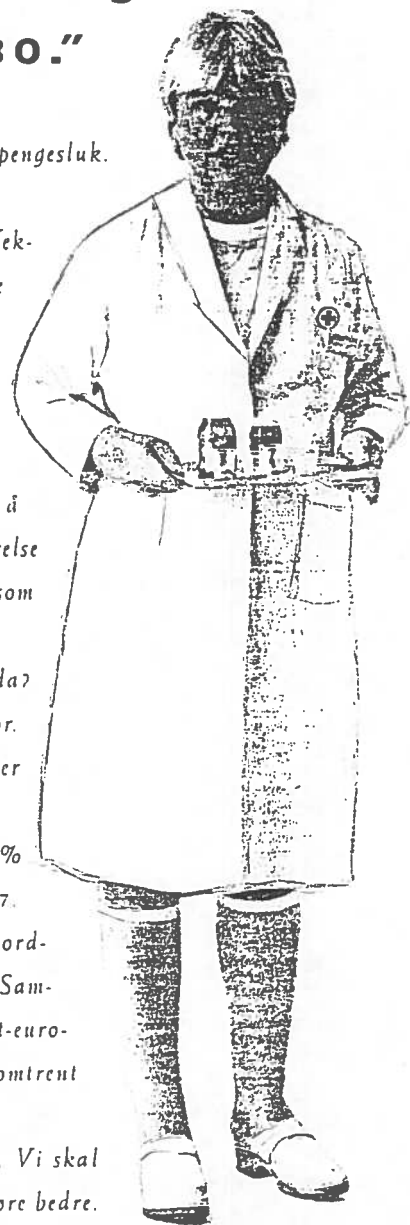
— Men hvor blir det av alle pengene da? Norge har jo en enorm offentlig sektor. Feil. Den offentlige sektor i Norge er klart mindre enn i våre naboland.

I Sverige utgjorde fellesforbruket 26,7% av brutto nasjonalprodukt i 1987.

I Danmark 25,5%. Mens vi nordmenn noyde oss med 20,9%. Sammenlignet med andre vest-europeiske land ligger vi omtrent midt på treet.

Dette betyr ikke at vi i offentlig sektor ikke kan bli flinkere. Vi skal være de første til å innrømme at det fremdeles er mangt vi kan gjøre bedre.

Men den dagen effektivitetskravene blir viktigere enn forsvarlig service, opplæring eller pleier vi stopp. La oss inderlig håpe at den dagen aldri kommer.



**TENK DEG OM FØR DU SIER JA TIL PRIVATISERING.**



**Norsk Kommuneforbund**

For alle ansatte i kommuner, fylkeskommuner og helsesektoren