



**RESULTATENHETSMODELLEN I
KOMMUNAL TJENESTEPRODUKSJON
INSTRUMENT, SYMBOL ELLER MAKTMIDDEL?**

Harald Torsteinsen

Avhandling for graden Doctor Rerum Politicarum

Institutt for statsvitenskap
Universitetet i Tromsø
April 2006

**RESULTATENHETSMODELLEN I
KOMMUNAL TJENESTEPRODUKSJON
INSTRUMENT, SYMBOL ELLER MAKTMIDDEL?**

Harald Torsteinsen

Avhandling for graden Doctor Rerum Politicarum

Institutt for statsvitenskap
Universitetet i Tromsø
April 2006

Forord

Det var i 2001 at jeg for alvor starta arbeidet med denne avhandlinga. Før det hadde jeg vurdert flere andre problemstillinger innen temaet omstilling i kommunal ledelse og organisering, bla. konkurranseutsetting, privatisering og intern kontraktsstyring. I 1998 holdt jeg noen forelesninger på et kurs om kommunal organisering i Bergen. Deltakerne der var deltidsstudenter og kommunalt ansatte fra forskjellige kommuner på Vestlandet. En av studentene kom fra Sund kommune i Rogaland. Hun fortalte at der hadde de innført noe de kalte resultatenhetsmodellen. Det tror jeg måtte være første gang jeg hørte om denne modellen. I ettertid sendte hun meg en del materiale som beskrev tanker bak modellen og hvordan den var utforma i hennes kommune. Da jeg senere endelig bestemte meg for å gå i gang med et avhandlingsarbeid, kom jeg til å hente fram dette materialet på nytt. Det slo meg at resultatenhetsmodellen bare siden 1998 hadde fått en betydelig utbredelse. Noe var på gang! Dermed var valget gjort.

Arbeidet med avhandlinga er i alt vesentlig utført i den forskningstida som ligger i stillinga mi som førstelektor ved Høgskolen i Harstad. Utgiftene til arbeidet er finansiert dels ved midler fra høgskolen, dels ved egne midler.

Det å skrive ei doktorgradsavhandling er et krevende prosjekt, særlig for en selv. Men uten støtte og hjelp fra andre har det neppe latt seg gjennomføre. Først og fremst vil jeg rette en stor takk til alle de hundretalls enhetsledere, kommunalsjefer og rådmenn i Frogn, Ullensaker, Nord-Aurdal, Horten, Tønsberg, Larvik, Arendal, Stord, Trondheim, Hitra, Harstad og Tromsø kommuner for at de har tatt seg tid til å fylle ut spørreskjemaet mitt. En spesiell takk vil jeg sende til dem som stilte opp til intervju, både de fra kommunene og de fra konsulentbransjen.

Derneft er jeg min hovedveileder ved Universitetet i Tromsø, professor Kjell Arne Røvik en stor takk skyldig. Løpet har vært langt, men med god kondisjon, mye kaffe og knappe frister mot slutten drev du meg over målstreken. Takk også til biveileder professor Harald Baldersheim ved Universitetet i Oslo, mitt gamle studiested.

Følgende har gitt uvurderlig praktisk hjelp underveis: tidligere kollega Silje Norheim som administrerte utsending og mottak av spørreskjema, min kjære sønn Magne Torsteinsen som tok seg av punching av data, kollega Rikke Ditlefsen som har lært meg det jeg kan om lange dokumenter, seniorrådgiver Roger Veinan, Bedriftskompetanse AS som hjalp meg med KOSTRA-analysen og til sist kollega Stein Mikkelsen som har lest korrektur. Det må også nevnes at kollega Steinar Johansen har gitt meg nyttige kommentarer til deler av avhandlingen. Takk til dere alle.

Det å gjennomføre et doktorgradsarbeid er på sett og vis en egotripp. I lange perioder lever en i sin egen verden og opplever alt jordisk som unødvendig tidheft. Da er det godt at andre kan holde føttene på jorda. En kjærlig tanke til kona mi, Elin, for god jordkontakt og stødig styring av hjemmebasen. En stor takk til ungene mine, Arnhild, Magne og Kjetil, som har oppmuntra og heia meg fram til mål.

Harstad, 18. april 2006

Harald Torsteinsen

Innholdsfortegnelse

1. INNLEDNING	1
2. PROBLEMSTILLING	10
2.1 Innledning.....	10
2.2 Begrepet resultatenhetsmodell	11
2.3 Hva skjer med reformideen?	17
2.4 Hva skjer med organisasjonen?.....	25
2.4.1.Funksjonsdyktighet og problemløsningsevne	26
2.4.2.Organisatorisk enhet.....	26
2.5 Avslutning	30
3. TEORETISK PERSPEKTIV	31
3.1 Innledning.....	31
3.2 Resultatenhetsmodellen som instrument	31
3.2.1.Bedrifts- og markedsmodeller (New Public Management).....	34
3.2.2.Administrasjons- og forvaltningsmodellen (Government).....	38
3.2.3.Samstyrings- eller nettverksmodellen (Governance)	39
3.2.4.Sammenlikning av de tre instrumentelle modellene	41
3.3 Resultatenhetsmodellen som symbol	42
3.4 Resultatenhetsmodellen som maktmiddel	46
3.5 Avslutning	49
4. FORVENTNINGER OM FUNN	51
4.1 Innledning.....	51
4.2 Implikasjoner i lys av teori	51
4.2.1.Det instrumentelle perspektivet.....	52
4.2.2.Det symbolske perspektivet.....	53
4.2.3.Makt- og interessentperspektivet.....	54
4.3 Hva skjer med reformideen?	55
4.3.1.Operativ frihet	56
4.3.2.Relasjonen enhetsleder – rådmann	57
4.3.3.Forventninger om funn.....	59

4.3.3.1.	Hvor omfattende bør den operative friheten være?	59
4.3.3.2.	Hvor omfattende og reell er den operative frihet i praksis?	60
4.3.3.3.	Hvilken type og grad av kontakt kjennetegner relasjonen mellom partene?....	62
4.3.3.4.	Hvilke virkemidler bruker rådmannen i sin styring av enhetene?.....	63
4.3.3.5.	I hvilken grad identifiserer enhetslederne seg med rådmannen?.....	64
4.4	Hva skjer med organisasjonen?.....	67
4.4.1.	Hva skjer med organisasjonens funksjonsdyktighet og problemløsningsevne? ...	67
4.4.2.	Hva skjer med koordinering og den organisatoriske enhet?	68
4.4.3.	Forventninger om funn.....	68
4.5	Avslutning	70
5.	METODISK TILNÆRMING	72
5.1	Innledning.....	72
5.2	Utvelgelse av kommuner.....	73
5.3	Beskrivelse av datagrunnlag og framgangsmåte	74
5.3.1.	Praktisk-orienterte, skriftlige kilder	75
5.3.2.	Faglitteratur	76
5.3.3.	Intervjuer	76
5.3.4.	Spørreundersøkelsen	77
5.4	Studieobjektet - en reform i bevegelse	79
5.5	Avslutning	83
6.	REFORMIDEEN	85
6.1	Innledning.....	85
6.2	Bakgrunn for reformen.....	85
6.3	Resultatenhetsmodellen som kommunal reformidé	91
6.3.1.	Beskrivelse av modellen: struktur og relasjoner	96
6.3.2.	Beskrivelse av modellen: prosesser og kultur	100
6.3.3.	Beskrivelse av modellen: effekter og resultater.	103
6.4	Resultatenhetsmodellen som bedriftsmodell.....	104
6.5	Overføring av reformideen fra en markeds kontekst til en ikke-markeds kontekst	109
6.6	Avslutning	113
7.	HVA SKJER MED REFORMIDEEN?	115
7.1	Innledning.....	115
7.2	Hvor omfattende bør den operative friheten være?.....	116

7.2.1. Variasjoner mellom kommunene	119
7.2.2. Variasjoner mellom lederne	123
7.2.3. Variasjoner internt i kommunene og blant lederne	124
7.3 Hvor omfattende og reell er den operative frihet i praksis?	126
7.3.1. Variasjon mellom kommunene	130
7.3.2. Variasjon mellom lederne	136
7.4 Hvilke virkemidler bruker rådmannen i sin styring av enhetene?.....	138
7.4.1. Variasjon mellom lederne	142
7.4.2. Variasjon mellom kommunene	143
7.5 Hvilken type og grad av kontakt kjennetegner relasjonen mellom partene?	147
7.6 I hvilken grad identifiserer enhetslederene seg med rådmannen?	154
7.7 Avslutning	157
8. HVA SKJER MED ORGANISASJONEN?	161
8.1 Innledning.....	161
8.2 Effekter – en samla oversikt.....	162
8.3 Funksjonsdyktighet	164
8.4 Problemløsningsevne.....	168
8.5 Koordinering og organisatorisk enhet	174
8.6 Avslutning	182
9. ANALYSE	183
9.1 Innledning.....	183
9.2 Viktige empiriske observasjoner	183
9.3 Noen analytiske teser.....	187
9.3.1. Mismatch-tesen	188
9.3.2. Tesen om begrensa rasjonalitet	189
9.3.3. Kulturtesen	189
9.3.4. Omdømmetesen.....	190
9.3.5. Translasjonstesen.....	191
9.3.6. Interessenttesen	192
9.4 Hva skjer med reformideen?	194
9.4.1. Operativ frihet	198
9.4.2. Virkemidler	201
9.4.3. Relasjonen mellom enhetsleder og rådmannen	202

9.4.4. Identitet.....	204
9.5 Hva skjer med organisasjonen?.....	205
9.6 Skjer det en overgang fra hierarki til marked?.....	207
9.7 Eksklusjon eller integrasjon	211
9.8 Avslutning	213
10. AVSLUTNING.....	217
10.1 Innledning.....	217
10.2 Problemstilling og teoretiske perspektiver	217
10.3 Hva skjer med reformideen?	219
10.3.1. Operativ frihet	222
10.3.2. Relasjonen mellom rådmann og enhetsleder.....	224
10.4 Hva skjer med organisasjonen?.....	227
10.5 Teoretiske betraktninger og implikasjoner	228
10.6 Praktiske implikasjoner	233
10.7 Konklusjon	235
Litteratur.....	237
Vedlegg 1: Spørreskjema.....	246
Vedlegg 2: Tabeller	261
Vedlegg 3: Intervjuguide	273
Vedlegg 4: Oversikt over de som jeg har intervjuet.....	274
Vedlegg 5: Kostratabell	276

Tabeller

Tabell 5-1:	Oversikt over antall utsendte og mottatte spørreskjemaer samt svarprosent for hver kommune. Spørreundersøkelsen 2002.....	78
Tabell 7-1:	Hvordan bør en resultatenhetsfunksjon utformes? Hvordan bør rollen som enhetsleder utformes?	117
Tabell 7-2:	Hvor stor bør den operative friheten for resultatenhetsfunksjonene være? Oppfatninger i kommunene.	119
Tabell 7-3:	Hvor stor bør den operative friheten for resultatenhetsfunksjonene være? Ledernes oppfatninger.	123
Tabell 7-4:	Grad av uenighet i kommunene om hvor stor den operative friheten bør være.	125
Tabell 7-5:	Hvordan fungerer resultatenhetsmodellen i praksis? Prosentandel ja-svar.....	128
Tabell 7-6:	Rangering av kommunene etter hvor mye operativ frihet respondentene mener resultatenhetsfunksjonene bør ha og etter hvor mye en opplever at de har i praksis.....	133
Tabell 7-7:	Mismatch mellom forventet og faktisk operativ frihet på den ene side, og grad av misnøye/tilfredshet med enhetsfunksjonens selvstendighet på den annen (N=12).	134
Tabell 7-8:	Virkemidler for styring og koordinering av resultatenhetsfunksjonene. Faktisk vektlegging vs ønsket vektlegging.....	140
Tabell 7-9:	Rådmannens vektlegging av virkemidler for styring og koordinering av resultatenhetsfunksjonene. Basert på samtlige respondenters oppfatning.	144
Tabell 8-1:	Effekter av resultatenhetsmodellen. Alle respondentenes vurderinger i prosent.	163
Tabell 8-2:	Prosentvise endringer i sum administrative utgifter, brutto driftsresultat og brutto driftsutgifter 2001-2004. KOSTRA-tall.....	172
Tabell 8-3:	Ulikheter som effekt av resultatenhetsmodellen. Prosent.	179

Figurer

Figur 2-1:	Resultatenhetsmodellen – et instrumentelt resonnement.....	15
Figur 2-2:	Elementer i enhetslederrollen	20
Figur 2-3:	Enhetslederrollen - mulige utforminger mellom egne og andres forventninger	21
Figur 4-1:	Hva skjer med reformideen? Forventninger om funn. Oppsummering.....	65
Figur 4-2:	Hva skjer med organisasjonen? Forventninger om funn. Oppsummering	70
Figur 6-1:	Resultatenhetsmodellen. Grunnleggende struktur.....	96
Figur 7-1:	Enhetsledernes vurdering av forholdet til rådmannen. Prosentandel ja-svar.....	149
Figur 7-2:	Rådmenns og kommunalsjefers meninger om enhetslederne.....	153
Figur 7-3:	Enhetsledernes opplevelse av tilknytning til ulike aktører.....	155
Figur 8-1:	Funksjonsdyktighet.....	165
Figur 8-2:	Funksjonsdyktighet – ledernes vurderinger.....	166
Figur 8-3:	Funksjonsdyktighet – vurderinger i kommunene.	167
Figur 8-4:	Funksjonsdyktighet – vurderinger i kommunene.	168
Figur 8-5:	Problemløsningsevne.....	169
Figur 8-6:	Problemløsningsevne – ledernes vurderinger.....	170
Figur 8-7:	Problemløsningsevne – vurderinger i kommunene	171
Figur 8-8:	Virknings på koordinering og organisatorisk enhet.....	175
Figur 8-9:	Virknings på koordinering og organisatorisk enhet – ledernes vurderinger.....	176
Figur 8-10:	Virknings på koordinering og organisatorisk enhet – vurderinger i kommunene	177
Figur 8-11:	Virknings på koordinering og organisatorisk enhet – vurderinger i kommunene	178
Figur 8-12:	Ulikheter i tjenestetilbud og personalpolitikk – ledernes vurderinger	180
Figur 8-13:	Ulikheter i tjenestetilbud og personalpolitikk – vurderinger i kommunene ...	181
Figur 10-1:	Forholdet mellom styringsmodell og reformidé.	226

1. INNLEDNING

Temaet for denne avhandlingen er bruk av resultatenheter i kommunal tjenesteproduksjon. Ordninga har på kort tid oppnådd betydelig popularitet og er i ferd med å spre seg til kommuner over hele landet. Ifølge en NIBR-undersøkelse, basert på Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase, kan så mange som 43% av norske kommuner ha tatt resultatenhetsmodellen i bruk, i kombinasjon med tonivåorganisering (Stigen og Vabo 2004). En kartlegging fra oktober 2002 viste at 126 norske kommuner, eller knapt 30%, hadde innført eller var i ferd med å innføre resultatenheter. Våren 2000 lå antallet bare på en tredjedel av dette (Opedal, Stigen og Laudal 2002). Dette kan i så fall bety at resultatenhetsmodellen er i ferd med å bli den dominerende organisasjonsmodellen i norske kommuner. Ei slik utvikling innebærer naturlig nok også et voksende behov for kunnskap om denne reformen. Det er derfor både praktisk viktig og teoretisk interessant å studere resultatenhetsmodellen nærmere. Mitt arbeid kan betraktes som et bidrag i denne sammenheng.

Resultatenhetsmodellen kjennetegnes vanligvis av følgende reformelementer:

1. Oppdeling i et større antall mer eller mindre spesialiserte resultatenheter
2. Økt operativ frihet og fristilling for disse enhetene
3. Flatere struktur (helst 2, maks. 3 ledernivå)

Flat struktur er ikke en nødvendig del av resultatenhetsmodellen, men i praksis virker det som at kommuner med resultatenheter også har en tendens til å satse på utflating.

Bortsett fra disse tre fellestrekkene finner vi store variasjoner i hvordan de enkelte kommunene har utforma og praktiserer modellen (op. cit.). Det foregår med andre ord en betydelig ”oversettelse” av generelle organisasjonsoppskrifter til de ulike lokale kontekster. Resultatenhetsmodellen har skapt andre og nye utfordringer med hensyn til intern styring og koordinering av den kommunale tjenesteproduksjonen. En hovedutfordring synes å være balansegangen mellom operativ frihet og overordna, strategisk styring. En annen, liknende utfordring gjelder forholdet mellom helhet og del; hvordan kombinere hensynet til felles mål og identitet, knytta til den kommunale organisasjon som helhet, med hensynet til mange

delmål og del-identiteter, knytta til de enkelte (resultat-) enhetene? Disse utfordringene berører for det første forholdet mellom toppledelsen i kommunen og den enkelte resultatenhetsenhet, personifisert ved rådmannen og enhetslederen, og for det andre, forholdet mellom resultatenhetsenhetene innbyrdes. Det er med andre ord snakk om både en vertikal og en horisontal relasjon. I tillegg til dette står forholdet til brukerne sentralt. Hvordan enhetslederne skal veie relasjonen med brukerne opp mot relasjonen med rådmannen synes å være gjenstand for ulike tilnærminger.

Bakgrunnen for reformen synes i all hovedsak å være trang kommuneøkonomi. Det er i alle fall den forklaring som hyppigst brukes av kommunene selv. Hele kommunesektoren er utsatt for et voldsomt press og er på desperat jakt etter måter å spare penger på. Resultatenheter og flat struktur framstår i denne sammenheng som et lovende alternativ for mange. Modellen virker ekstra tiltalende fordi den oppfattes som en umiddelbart fornuftig og sympatisk måte å effektivisere tjenesteproduksjonen på. På den ene side vises det til at besparelser oppnås gjennom å fjerne mellomledernivået. Dermed kan ressurser overføres fra administrasjon (les: sløsing) til tjenesteproduksjon. I tillegg heter det at desentralisering av ansvar og myndighet til enhetsnivå vil frigjøre energi og ressurser blant de ansatte (Helland 2002, s. 8). Dette vil føre til bedre utnyttelse av begrensede ressurser, økt tjenestekvalitet og bedre brukertilpasning. Modellens brede appell er forståelig: den lover både mindre administrasjon, mer frihet for de ansatte og bedre og billigere tjenester! Det at dårlig kommuneøkonomi brukes som forklaring på innføring av resultatenhetsmodellen, trenger imidlertid ikke å utelukke andre mulige forklaringer. Dårlig økonomi trenger ikke en gang å være den viktigste årsaken, selv om en i kommunen kan ha en subjektiv opplevelse av det. Det er mange kommuner som objektivt sett har trangere økonomi enn reformkommunene, uten at de av den grunn har tatt i bruk resultatenhetsmodellen. Enkelte studier har vist at kommuner som er tidlig ute med en reform, såkalte pionér- eller foregangskommuner, ofte har *bedre* økonomi enn gjennomsnittskommunen (Ståhlberg 1995). Dette kan tyde på at gjennomføring av reformer krever et visst økonomisk handlingsrom. Men viktigere enn dette synes det å være at kommunen har en reformvennlig og utadretta politisk og administrativ kultur. Ståhlberg (op. cit.) fant at den typiske foregangskommunen var en moderne, ressurssterk bykommune som deltok i frikommuneforsøk og som hadde et internasjonalt nettverk. For kommuner som gjennomfører en reform på et senere tidspunkt, når den er blitt mer utbredt og akseptert, kan det være andre forhold som spiller inn. En alminneliggjøring av en bestemt modell, for eksempel resultatenhetsmodellen, kan i seg selv innebære en selvfølgeliggjøring. Jo mer

utbredt en reform blir, desto mer fungerer selve utbredelsen som "et bevis" på at reformen er riktig. Kommuner kan dermed la seg friste til å velge en løsning de egentlig ikke har vurdert så nøye. En fjerde forklaring på innføring av resultatenhetsmodellen kan være økt fokusering og tro på ledelse. Kommunene har etter hvert vokst seg store og kompliserte. Både politikerne og den administrative ledelsen har opplevd og opplever problemer med å styre den kommunale virksomheten. Hovedutvalgsmodellen fikk, etter å fungert meget tilfredsstillende i flere år (Stava 1993), ord på seg for å svekke den overordna styringa. Sektorisering ble et skjellsord. Reformutviklinga de senere åra har derfor gått i retning av å styrke kommunestyrets og rådmannens rolle og posisjon. Overordna, strategisk ledelse har med andre ord fått større oppmerksomhet og prioritet enn før. Resultatenhetsmodellen, med sin sterke vekt på å skille mellom det strategiske og det operative, og mellom det politiske og det administrative, kan ses som et ledd i denne prosessen. En femte forklaring kan være den økte fokuseringa på brukerne, ikke bare i kommunene, men i hele den offentlige sektor. Bruk av resultatenheter anses her for å være en velegna måte å avgrense og styre tjenesteprodusentenes oppmerksomhet på, mot definerte oppgaver og målgrupper (jf. begrepet "single-purpose agency"). Brukertilfredshet kan da brukes som et viktig kriterium for å straffe eller belønne en resultatenhet og dens leder. Slik tenker en seg at en skal sikre økt brukerorientering.

Det er altså mulig å peke på en lang rekke andre forhold enn trang kommuneøkonomi når en vil forklare hvorfor kommunene tar i bruk resultatenhetsmodellen. Det er sikkert mulig å finne fram til enda flere momenter enn det som her er nevnt, for eksempel ideologiske. Det er imidlertid ikke poenget. Poenget er å nyansere den økonomiforklaringa som praktisk talt alle kommuner, nærmest automatisk, trekker fram. Det betyr ikke nødvendigvis at økonomiforklaringa er feil, men den forteller ikke hele sannheten.

Resultatenhetsmodellen har mye av sin opprinnelse i næringslivet. Resultat- eller ansvarsenheter har vært anvendt i divisjonsorganiserte konserner her til lands i 2-3 tiår allerede. I løpet av 1990-tallet ble modellen tatt i bruk offentlig sektor. Strand kommune i Rogaland og Rindal kommune i Møre og Romsdal var så vidt jeg har kunnet finne ut, de første kommunene i Norge som innførte resultatenhetsmodellen. Det skjedde så tidlig som i 1993. I Sverige tok kommunene i bruk resultatenheter allerede på 1980-tallet. Reformbølgen der kuliminerte imidlertid på 1990-tallet. Likevel er det gjennomført registreringer som tyder på at 70-75% av svenske kommuner har resultatenheter i en eller annen form (Hansson og

Lind 1998, Forssell 1999). Import av organisasjonsmodeller fra privat næringsliv til offentlig sektor har vært en tydelig og tung trend de siste 20-25 år, først i de engelskspråklige land, dernest i resten av den vestlige verden. I dag kan vi snakke om en global trend. I 1991 skrev Christopher Hood en artikkel der han omtalte disse modellene som New Public Management (NPM). Etter hvert har denne betegnelsen fått gjennomslag internasjonalt. Vi bruker den også i Norge og resten av Norden.

Resultatenhetsmodellen kan beskrives, analyseres og forstås på ulike måter. Perspektivet kan variere alt etter hvor en befinner seg i det kommunalpolitiske landskapet. Det påvirkes også av hvilke intensjoner, forventninger og holdninger en har i forkant av reformprosessen og av hvilke erfaringer som gjøres underveis i forbindelse med iverksetting og daglig drift. For å yte denne mangfoldigheten en viss rettferdighet har jeg valgt å ta utgangspunkt i tre forskjellige måter å forstå resultatenhetsmodellen på – som hhv instrument, symbol og maktmiddel.

I det instrumentelle eller rasjonelle perspektivet framstår resultatenhetsmodellen som et verktøy eller en metode for organisering av kommunal tjenesteproduksjon. Modellen er billedlig talt henta ut av et verktøyskrin merka bedrifts- og markedsmodeller (New Public Management). Når nettopp denne modellen er valgt er det ut fra en vurdering av dens instrumentelle kvaliteter i sammenlikning med andre, alternative modeller. Det finnes nemlig to andre verktøyskrin som en kan hente modeller fra. Det første alternativet er et skrin merka administrasjons- og forvaltningsmodeller (Government), det andre bærer navnet samstyrings- eller nettverksmodeller (Governance). Innen rammen av det instrumentelle perspektivet antas altså valget av verktøy å være basert på rent rasjonelle, saklige premisser. En velger den modell som gir best løsning på bestemte problemer. De siste 10-20 år har det vært en økende tendens til å hente modeller fra NPM-verktøyskrinet.

Resultatenhetsmodellen kan imidlertid også oppfattes som et symbol. Når kommunene mer og mer tar i bruk NPM-inspirerte organisasjonsløsninger, skyldes ikke det nødvendigvis disse modellenes overlegne instrumentelle kvaliteter, men snarere at de symboliserer noe som er viktig for kommunene. I en tid med sterkt økonomisk press er det viktig for kommunene å vise at de forvalter fellesskapets økonomiske ressurser på en fornuftig og ansvarlig måte. En måte å vise dette på kan være å ta i bruk modeller for ledelse, organisering og styring fra næringslivet. I kjølvannet av høyrebølgen på slutten av 1970-tallet og begynnelsen av 1980-

tallet er bedriften og markedet blitt viktige symboler på effektivitet og instrumentalitet. Tradisjonell offentlig virksomhet er blitt ensbetydende med det motsatte (Hughes 1994). Innføring av resultatenhetsmodellen kan derfor tolkes som et mer eller mindre bevisst forsøk fra kommunene på å tilpasse seg nye institusjonelle omgivelser og slik sikre seg den nødvendige legitimitet (Meyer og Rowan 1977, Røvik 1998). I så fall kan vi snakke om instrumentell bruk av symboler. Men innføring av modellen kan også ses som uttrykk for en mindre bevisst valgprosess. Det kan rett og slett skyldes at det er NPM-verktøyskrinet som for tida står åpent og at andre kommuner allerede har valgt å satse på nettopp denne løsninga. I en slik situasjon er det lett og kanskje også behagelig å feste tillit til populære modeller og løsninger andre har stor tro på. I dette kan selvsagt også ligge et element av rasjonalitet ved at en gjennom imitasjon kan spare tid og ressurser på egne undersøkelser og analyser. Teoretisk henter symbolperspektivet inspirasjon fra den ny-institusjonelle organisasjonsteorien.

Et tredje måte å forstå resultatenhetsmodellen på er å betrakte den som et maktmiddel. Bakgrunnen for reformen synes å være en utbredt opplevelse av at (1) hierarkiet er svakt og utilstrekkelig og (2) byråkratiet for omfattende. Hierarkiets svake stilling kommer tydeligst til uttrykk i forhold til tjenesteprodusentene i egen organisasjon. Myndighet (hierarkisk autoritet) og kyndighet (fagkompetanse) har for lengst skilt lag. Formelle administrative ledere og politikere har i takt med den økende profesjonaliseringa av kommunal forvaltning mista mye av sin evne og mulighet til å styre tjenesteprodusentene. Heller ikke brukerne opplever å ha noen særlig innflytelse over tjenesteproduksjonen. Dette har gjort tjenesteprodusentene for mektige i manges øyne, noe som ofte brukes som forklaring på høye kostnader og som begrunnelse for reformer. Forklaringa på tjenesteprodusentenes særegne posisjon i det kommunale systemet er gjerne at de har et informasjonsovertak og et leveringsmonopol i forhold til toppledelsen og brukerne når det gjelder de viktigste kommunale tjenestene. Organisasjonens tradisjonelle respons på denne ubalansen i maktfordelingen har vært nye regler og mer kontroll, dvs. økt byråkrati. Effekten har ofte blitt mer sendrektighet, ansvarsfraskrivelse, demotivasjon og ineffektivitet. Mulighetene for å styre fagfolk gjennom hierarkisk autoritet, regler og kontroll er mao. begrensede. Faglig skjønn er vanskelig, av og til umulig å regulere og overprøve gjennom slike styringsmekanismer. Den reformen vi nå ser bre seg i kommunesektoren kan derfor oppfattes som et forsøk på å kompensere for hierarkiets mangler på uten å ty til økt byråkratisering. Ikke minst er brukerne tiltenkt en langt viktigere og mer aktiv rolle enn før. Hvordan dette skal skje i praksis, synes imidlertid å være ganske uavklart i de fleste kommuner. Det

teoretiske grunnlaget for maktperspektivet er forståelsen av organisasjoner som (1) systemer for fordeling og regulering av makt (Perrow 1986) og som (2) arenaer for interessekamp (Cyert og March 1963).

Hovedfokus i dette arbeidet er satt på relasjonen mellom rådmannen og resultatenhetslederen. Årsaken til det er at måten denne relasjonen fungerer på synes å være avgjørende for om resultatenhetsmodellen kan holde det den lover. I lys av *det instrumentelle perspektivet* er den operative friheten, myndiggjøring, den viktigste ”mekanismen” i resultatenhetsmodellen: ved å la enhetslederen få frihet til å lede sin resultatenhetsleder sin bedrift, vil energi og ressurser bli frigjort ”hos den enkelte medarbeider og organisasjonen samlet” (Helland 2002, s. 7). Hvilken mekanisme blir så brukt for å sikre ansvarliggjøring, koordinering og organisatorisk enhet? Er det en markeds mekanisme (økonomiske incentiver), en forvaltningsmekanisme (hierarkisk autoritet og regler) eller en samarbeidsmekanisme (felles normer, dialog og samstyre)? Kanskje det er en kombinasjon? I utgangspunktet forventer vi at en vektlegging av økonomiske incentiver ville være mest i samsvar med det teoretiske grunnlaget for resultatenhetsmodellen. Dersom vi i stedet ser på relasjonen rådmann-enhetsleder i *et symbolsk eller ny-institusjonelt perspektiv* vil oppmerksomheten bli mer rettet mot i hvilken grad aktørene klarer å tilpasse seg sine nye roller. Hva skjer når en skal gå over fra å fungere i en forvaltnings- og administrasjonskultur til en bedrifts- og markedsliknende kultur? Kan det tenkes at det skjer en dekopling mellom reformmodell og reformpraksis i den forstand at gamle roller lever videre til tross for nye strukturer? Eller vil det skje en gradvis læring og kulturendring? I *et maktperspektiv* vil vi være opptatt av om tjenesteprodusentenes, dvs. resultatenhetsenes makt er blitt redusert til fordel for rådmannsnivået og brukerne. Hvilken innvirkning har det dersom resultatenhetsmodellen inneholder et dobbelt budskap – om både å øke tjenesteprodusentene operative frihet og samtidig redusere deres innflytelse i kommunen? Hvilke forventninger og forestillinger har aktørene om operativ frihet? Hvordan utformes prinsippet i praksis? Hvor omfattende er den operative friheten? I hvilken grad er det samsvar mellom forventninger og forestillinger om operativ frihet på den ene side og praksis på den annen? Hva skjer dersom avstanden mellom ide og praksis blir for stor? Kan det tenkes at resultatenhetsmodellen skaper forventninger om operativ frihet som det viser seg vanskelig å innfri i den kommunale forvaltning?

Den offisielle begrunnelsen for innføring av resultatenhetsmodellen vil nesten bestandig være av instrumentell karakter. At modellen også kan fungere som et symbol eller et maktmiddel vil enten komme fram gjennom mer uoffisielle uttalelser eller være uttrykk for tolkninger som vi som forskere gjør. Det betyr at det kan være vanskeligere å verifisere eller falsifisere de to siste perspektivene. I dette ligger en betydelig forskningsmessig utfordring.

Det sterke gjennomslaget for NPM-inspirerte reformer i kommunal forvaltning og i offentlig sektor generelt har fått enkelte til å hevde at det skjer en storstilt overgang fra hierarki til marked og at dette også innebærer en dramatisk kulturendring (Hughes 1994, Walsh 1995). I denne avhandlinga stilles det spørsmålstegn ved om dette er tilfelle og i så fall hva det betyr. Innføring av resultatenhetsmodellen vil i denne sammenheng bli brukt som et eksempel som kan kaste lys over denne problemstillinga.

I dette arbeidet har jeg valgt å konsentrere meg om de administrative sidene ved resultatenhetsreformen. Politiske aspekter blir også berørt, men i mye mindre grad. Dette må ikke oppfattes som en underkjenning av politikkenes betydning i kommunene. Jeg er fullt klar over at kommunene først og fremst er *politiske* institusjoner. All aktivitet, herunder også tjenesteproduksjon, foregår innen rammer som er lagt og som legges gjennom en blanding av lokale og nasjonale politiske prosesser. Kommunene er sannsynligvis de viktigste arenaene for politisk engasjement og aktivitet i landet. De gir en grunnutdanning i demokrati for stadig nye grupper og generasjoner og framstår som politikkenes svar på breddeidretten: det er ikke bare elitene som deltar, den vanlige kvinne og mann gjør seg i høgste grad også gjeldende. Nettopp derfor, fordi politikken er så sentral i kommunesektoren, fortjener temaet ”resultatenhetsmodellen og lokaldemokratiet” en egen, grundig undersøkelse. For meg har det å få en oversikt over og forståelse for den nye reformen, som administrativt og organisatorisk fenomen, vært ei utfordring stor nok. Det betyr at forutsetningene for å gå videre med en ny undersøkelse retta spesifikt inn mot de politiske aspektene ved resultatenhetsmodellen, nå burde være til stede.

Doktoravhandlinga er bygd opp på følgende måte:

I *kapittel 2* gir jeg en nærmere redegjørelse for problemstillinga i avhandlinga.

Problemstillinga er formulert i to hovedspørsmål: (1) ”Hva skjer med reformideen?” og (2)

”Hva skjer med organisasjonen?” Kjernen i reformideen er trua på at det er en positiv

sammenheng mellom frihet og prestasjoner. Ut fra dette blir fokus satt på enhetenes operative

frihet og relasjonen mellom rådmannen og enhetslederen. Hva skjer med den opprinnelige reformideen når den iverksettes i en kommunal kontekst? Fra det øyeblikk resultatenhetsmodellen introduseres i en kommune møter den holdninger, forventninger og krav om hvordan den bør utformes og praktiseres. Disse oppfatningene antas å ha stor betydning for den reformideen som til slutt blir iverksatt. Når det gjelder det andre hovedspørsmålet, ”Hva skjer med organisasjonen?”, rettes søkelyset mot de effektene resultatenhetsmodellen kan få på den kommunale organisasjonen. På den ene side vurderes effektene av reformen på organisasjonens funksjonsdyktighet og problemløsningsevne, på den annen virkningene på dens koordineringsevne og organisatoriske enhet.

I *kapittel 3* gjør jeg rede for de tre teoretiske perspektivene som jeg har valgt å bruke i avhandlingen. Resultatenhetsmodellen kan ut fra disse perspektivene forstås som henholdsvis instrument, symbol og maktmiddel, noe jeg allerede har vært inne på. Det instrumentelle perspektivet rommer tre modeller, en bedriftsmodell, en forvaltningsmodell og en samarbeidsmodell. Det symbolske perspektivet er noe vanskeligere å avgrense, beskrive, konkretisere og dermed anvende. Jeg har likevel valgt å skille mellom to modeller, legitimeringsmodellen og selvfølgeliggjøringsmodellen. Begrepet omdømme kan assosieres med den første modellen, mens kultur kan knyttes til den andre. Maktperspektivet inneholder også to modeller, interessentmodellen og mandatmodellen.

I *kapittel 4* forsøker jeg å kople problemstillinga med de teoretiske perspektivene. Kapitlet inneholder derfor operasjonaliseringer og beskrivelser av hvilke funn som kan forventes.

I *kapittel 5* gjør jeg rede for den metodiske framgangsmåten i avhandlingsarbeidet. Det legges vekt på å få fram noen av utfordringer som knytter seg til å studere en reform i bevegelse. Den viktigste datakilden for undersøkelsen har vært et spørreskjema, skreddersydd for dette formålet (se spørreskjemaet i vedlegg 1). Dernest har skriftlige kilder, sekundærlitteratur og intervjuer gitt viktige bidrag.

I de neste tre kapitlene presenteres empirien under overskriftene ”Reformideen” (*kapittel 6*), ”Hva skjer med reformideen?” (*kapittel 7*) og ”Hva skjer med organisasjonen?” (*kapittel 8*). I *kapittel 6* gir jeg en grundig beskrivelse og analyse av den opprinnelige reformideen, slik den framtrer av forskjellige skriftlige og muntlige kilder. I kapitlene 7 og 8, som i alt vesentlig bygger på data fra spørreskjemaet, legges det spesiell vekt på å få fram variasjon mellom kommuner og ledernivåer.

I *kapittel 9* konfronteres teori og empiri med hverandre. På dette grunnlag gjennomfører jeg en analyse med sikte på å vurdere hvilke svar jeg har funnet på mine spørsmål. I dette arbeidet gjør jeg bruk av seks forskjellige teser, avleda av de tre teoretiske perspektivene.

Kapitlet avsluttes med en diskusjon om hvorvidt de tre styringsmodellene, bedriftsmodellen, forvaltningsmodellen og samarbeidsmodellen utfyller eller utelukker hverandre.

Kapittel 10 inneholder avslutning og konklusjon. Her forsøker jeg å trekke de store linjene.

Kapitlet avrundes med en diskusjon av mulige teoretiske og praktiske implikasjoner av avhandlingsarbeidet.

2. PROBLEMSTILLING

2.1 Innledning

Problemstillinga i dette arbeidet kan på et overordna plan formuleres slik: Betyr innføringa av resultatenhetsmodellen i norske kommuner en overgang fra den tradisjonelle forvaltningsmodellen til en bedriftsmodell? Innebærer en slik endring samtidig en overgang fra hierarki til marked? På det mer konkrete plan stilles spørsmålet om hva som skjer når en reformidé á la resultatenhetsmodellen introduseres og iverksettes i en kommunal kontekst. En rimelig antakelse er at denne prosessen har innvirkning både på ideen og på organisasjonen. Videre er problemstillinga knytta til de organisasjons- og ledelsesmessige utfordringer som oppstår i kjølvannet av oppsplittings-, fristillings- og utflatingstendensene i kommunesektoren, og hvordan disse takles. Hvilken balanse er det som utvikles mellom overordna styring og operativ frihet, mellom helhet og del? Hvilken vekt tillegges hensynet til brukerne i denne sammenheng? Hva betyr reformen for lokalpolitikernes innflytelse? Hovedfokus vil som tidligere nevnt være relasjonen mellom enhetsleder og rådmann. Hvilke oppfatninger, forventninger og erfaringer har de i forhold til resultatenhetenes operative frihet? I tillegg reises spørsmålet om hvilke effekter resultatenhetsmodellen har på den kommunale organisasjonen.

I dette kapitlet vil problemstillinga bli utvikla mer i detalj. Innledningsvis kan den formuleres i følgende to spørsmål:

1. Hva skjer med reformideen? Hva skjer når resultatenhetsmodellen implanteres i en kommunal organisasjon? Hvilke forventninger skapes og hvilken praksis utvikles med hensyn til ideen om operativ frihet?
2. Hva skjer med organisasjonen? Bidrar resultatenhetsmodellen til å bedre organisasjonens funksjonsdyktighet og problemløsningsevne, eller blir den svekka? Har modellen en integrerende eller en desintegrerende virkning på kommuneorganisasjonen?

Men først noen ord om resultatenheter og resultatenhetsmodellen.

2.2 Begrepet resultatenhetsmodell

Begrepet resultatenhetsmodell brukes ikke på noen entydig måte i kommunesektoren. Noen kommuner som har innført resultatenhetsmodellen anvender begrepet som betegnelse på praktisk talt alle kommunale virksomheter, både eksternt retta, tjenesteytende enheter, internt retta, stabs- og støtteenheter og rådmannsfunksjonen. Andre bruker det bare om de tjenesteytende enhetene. Videre er det enkelte kommuner som bruker begrepet om enheter som likner tradisjonelle etater, for eksempel resultatenhetsmodell for opplæring og oppvekst (Strand kommune), mens de fleste andre bruker det om mer spesialiserte, avgrensede enheter, institusjoner og kontorer som for eksempel skoler, sykehjem, barneverntjeneste, landbrukskontor osv. I mange kommuner brukes ikke en gang begrepet resultatenhetsmodell som offisiell betegnelse. En snakker i stedet om for eksempel operative enheter og støttefunksjoner (Horten), tjenesteytende virksomheter og støttefunksjoner (Arendal) eller tjenesteenheter og interne tjenester (Trondheim).

I denne avhandlinga har jeg valgt å holde fast ved begrepet resultatenhetsmodell som en fellesbetegnelse for både eksternt og internt retta enheter. Jeg vil, når det er behov for det, differensiere mellom tjenesteytende enheter (eksternt retta) og stabs- og støtteenheter (internt retta).

Det er ikke lett å definere begrepet resultatenhetsmodell slik at det dekker det empiriske mangfoldet i dagens kommunesektor fullt ut. En foreløpig arbeidsdefinisjon, basert på en del av de momenter som går igjen i kommunenes egne beskrivelser, kan formuleres slik:

en resultatenhetsmodell er en avgrensa og relativt selvstendig kommunal virksomhet med stor operativ frihet og tilnærma totalansvar for egen drift og egne resultater innen hovedsakelig eksternt fastsatte økonomiske rammer.

Selv om graden av fristilling kan være stor, er en kommunal resultatenhetsmodell normalt ikke skilt ut som egen juridisk enhet slik som for eksempel et kommunalt aksjeselskap eller en kommunal stiftelse er. Heller ikke kommunale foretak¹ er organisert som selvstendige, juridiske enheter, selv om de har en sterkere grad av fristilling enn tradisjonelle kommunale virksomheter, ikke minst i forhold til økonomi. Egentlig er kommunale foretak, kommunale

og interkommunale selskaper og kommunale og interkommunale stiftelser alle eksempler på resultatenheter. Dette illustrerer at begrepet ”resultatenhet” er ganske mangfoldig, med ulike grader av fristilling i forhold til kommunestyre og rådmann.

Innen næringslivet er bruk av resultatenheter velprøvd og velkjent. Bruk av resultatenheter i næringslivet settes ofte i sammenheng med innføring av den divisjonaliserte organisasjonsformen. I USA skjedde dette i 1950-åra og i Europa ca. 10 år senere. Det norske næringslivet fulgte etter i perioden 1965-75 (Hansen og Svendsen 1996). Hensikten var for det første å motvirke åpenbare dysfunksjoner av sterk vekst, størrelse og kompleksitet i organisasjoner, og for det annet å skape økt markedsorientering. Store foretak ble delt inn i divisjoner som fikk stor grad av myndighet og ansvar på et avgrensa område. I realiteten fungerte de ofte som selvstendige bedrifter i bedriften. Disse ble igjen delt opp i ansvarsenheter, ofte også de med status som bedrifter i bedriften. Både divisjoner og ansvarsenheter er eksempler på resultatenheter i næringslivet, om enn på ulike nivåer. I dag er antakelig divisjonsformen den mest vanlige organisasjonsmåten i store bedrifter. Det er mye som tyder på at ideen om å bruke resultatenheter i offentlig sektor og i kommunene kommer herfra.

I næringslivet er det vanlig å skille mellom ulike typer ansvarsenheter eller resultatenheter. Ifølge Hansen og Svendsen (1996) kan en identifisere i alle fall fire ulike typer enheter. Et *overskuddssenter* (på engelsk ”profit centre”) har som mål ”å maksimere overskuddet, altså differansen mellom inntekter og kostnader” (ibid. s. 12). Et *kostnadssenter* derimot har som mål å produsere varer og tjenester så billig som mulig. Det har ikke ansvar for inntektssida, bare kostnadssida. Et viktig kjennetegn ved en slik resultatenehet er at både produktene og sammenhengen mellom produksjonsvolum og kostnader kan kvantifiseres. En tredje type resultatenehet er *utgiftssenteret*. Et utgiftssenter ”har som oppgave å gjennomføre et program innenfor et vedtatt budsjett” (ibid. s. 13). Til forskjell fra kostnadssenteret driver dette en produksjon som er vanskelig å kvantifisere. Den siste type resultatenehet Hansen og Svendsen nevner er *markedsføringscenteret*. Et slikt senter har vanligvis en ganske sammensatt målsetting knytta til ”solgt kvantum, oppnådd pris, markedsandel og dekningsbidrag” (ibid. s. 13). Resultatansvaret er her knytta til inntektssida, ikke til kostnadssida. Colbjørnsen (1995) argumenterer imidlertid for at markedsføringscentra, markedsenheter som han kaller

¹ Tilføyelse til Kommuneloven i 1999. Iverksatt fra 1. januar 2000.

dem, bør organiseres som overskuddssentra. Han vil at disse skal ha en førende rolle i bedriften, blant annet i den forstand at de selv skal kunne bestemme om de vil kjøpe varer og tjenester internt eller eksternt. På den måten vil han sikre en sterk markedsorientering av hele virksomheten.

I kommunesektoren er det vanskelig å finne spor etter noen grunnleggende analyse og debatt om ulike typer resultatenheter og deres relevans og anvendelse. Det nærmeste vi kommer dette er en viss, om enn av og til noe uklar grensedragnings mellom tjenesteenheter og stabs- og støtteenheter. Det kan virke som at overskuddssenteret er idealet og det en stort sett har i tankene når en snakker om resultatenheter, men at den empiriske virkelighet ligger nærmere en blanding av kostnads- og utgiftssentermodellene (Hansson og Lind 1998).

Ifølge Hansen og Svendsen (1996) er utgiftssenteret særlig relevant for offentlig forvaltning. Men de peker også på nulloverskuddssenteret og det modifiserte nulloverskuddssenteret som aktuelle modeller for offentlig virksomhet, organisert som forvaltningsbedrift eller aksjeselskap. Et *nulloverskuddssenter* ”skal i prinsippet dekke inn sine utgifter gjennom prising av sine tjenester”, mens et *modifisert nulloverskuddssenter* ”kun skal dekke en nærmere bestemt andel av kostnadene gjennom prising av sine tjenester” (ibid. s. 281).

Brännström og Schütze (2001) har i en casestudie av tre offentlige tannklinikker skilt mellom virkelige og fiktive resultatenheter. Den første typen, der ”samtlige inntækt relateres til prestasjoner” (ibid. s. 16), er identisk med overskuddssenteret. Den fiktive resultatenheten likner på den annen side mest på en kostnads- og utgiftsenhet. Den kjennetegnes særlig av stram økonomistyring fra overordna nivå.

Basert på svenske erfaringer og med inspirasjon fra Hansson og Lind (1998) kan i alle fall tre ulike typer resultatenheter med relevans for kommunesektoren identifiseres: (1) den ”renodlade” resultatenheten, (2) egeninntjeningsenheten og (3) kostnadsansvarsenheten. Den første varianten tilsvarer overskuddssenteret. Den siste varianten er en sammensmeltning av et kostnads- og et utgiftssenter. Hensikten her er å produsere mest mulig kommunal service, enten den kan kvantifiseres eller ikke, innen en gitt budsjetttramme. Egeninntjeningsenheten tilsvarer kostnadsansvarsenheten, men er i tillegg pålagt eller forventes å finansiere en bestemt del av tildelt budsjetttramme gjennom egne inntekter.

Antallet resultatenheter varierer sterkt mellom de kommuner som har innført ordninga. Ifølge KRD’s og NIBR’s organisasjonsdatabase var det i 2000 bare 10 norske kommuner (N=359)

som hadde 20 eller flere administrative enheter direkte underlagt rådmannen.² Trondheim hadde så mange som 320 enheter, mens de øvrige hadde mellom 20 og 76 enheter. Litt senere ble jeg tilfeldigvis oppmerksom på fire kommuner til som hadde innført en slik organisasjonsmodell (med minimum 20 enheter).³

Organisasjonsdatabasen med data fra 2000 er utgangspunktet for mitt valg av undersøkelseskommuner. I og med at det ikke forelå noen samla oversikt over kommuner som hadde innført resultatenhetsmodellen da jeg starta mitt arbeid i 2000-2001, valgte jeg å bruke ”20 eller flere administrative enheter direkte underlagt rådmannen” som en indikasjon på at en kommune hadde tatt modellen i bruk. Det er i alle fall tre svakheter ved en slik utvelgelsesmåte. For det første visste jeg ikke om de kommuner som jeg slik plukka ut hadde innført denne strukturen som resultat av et eksplisitt valg av resultatenhetsmodellen. En senere sjekk, bl.a. pr. telefon, tyda imidlertid på at alle hadde tenkt i retning av denne modellen, selv om begrepsbruken og tilgangen på skriftlig dokumentasjon varierte og varierer. For det annet ville kommuner som hadde valgt å kombinere resultatenheter med et eller flere ledernivåer mellom rådmann og enhetsleder, ikke komme med i mitt utvalg. Det gjaldt for eksempel Bærum kommune som på det tidspunkt både hadde resultatenheter og et mellomledernivå, og som hadde tenkt å fortsette med det. For det tredje utelukka jeg med min utvelgelsesmåte kommuner med færre enn 20 resultatenheter. Dette gjorde nok at jeg mista noen kommuner som kunne vært interessante å ha med i undersøkelsen. Det gjaldt for eksempel Strand kommune som hadde vært tidlig ute med innføring av resultatenheter. Til tross for disse svakhetene har jeg i dette arbeidet altså valgt å konsentrere meg om kommuner med 20 eller flere administrative enheter direkte under rådmannen. Ved å sette en slik grense har jeg samtidig lagt noen premisser for hva jeg i denne avhandlingen vil mene med begrepet resultatenhetsmodell. Et av de viktigste kjennetegnene ved modellen er oppdeling eller inndeling⁴ av den kommunale virksomhet i mindre enheter med ansvar for hver sin oppgave. Dette prinsippet gir gjerne et betydelig antall resultatenheter, selv i forholdsvis små kommuner. Ved å sette grensen ved 20 enheter direkte under rådmannen, kunne jeg (1)

² Frogn (20), Ullensaker (22), Hitra (24), Nord-Aurdal (24), Stord (44), Horten (47), Tønsberg (57), Larvik (67), Arendal (76) og Trondheim (320). I parentes, antall administrative enheter direkte underlagt rådmannen i h.t. Organisasjonsdatabasen 2000.

³ Jevnaker, Lier, Harstad og Tromsø.

⁴ Jeg vil bruke begrepene oppdeling og inndeling om hverandre. For meg vil begge tilsvare det engelske begrepet ”agentification”.

avgrense antallet kommuner som jeg ville ta med i undersøkelsen og (2) være sikker på å få med de kommuner som hadde gått lengst i retning av oppdeling.

Resultatenhetsmodellen kan sies å bestå av tre elementer – et strukturelement, et prosesselement og et resultatelement.

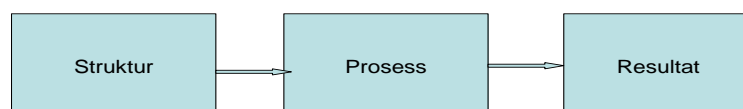
Modellen tilbyr for det første en *strukturell løsning* kjennetegna av oppdeling av den kommunale tjenesteproduksjonen i mindre, men mer spesialiserte enheter, samt fristilling av disse enhetene i forhold til den overordna ledelsen i operative spørsmål. Relasjonen rådmann-enhetsleder reguleres i tillegg til en vanlig ansettelseskontrakt også av en lederavtale eller lederkontrakt. Denne strukturen legger med andre ord opp til en sterkere desentralisering av beslutningsmyndighet, men samtidig en sterkere vektlegging av resultatansvar enn det som har vært vanlig i kommunesektoren. I dette ligger derfor også et system (eller en intensjon om et system) for resultatvurdering og –oppfølging.

Den strukturelle løsninga kan ses som et rammeverk og en rammebetingelse for det andre elementet i resultatenhetsmodellen, *prosessen*. Den desentraliserte strukturen forventes å stimulere en lang rekke positive prosesser i organisasjonen – økt motivasjon, mer innovasjon, økt fokus på kvalitet, sterkere brukerorientering, økt kostnadsbevissthet etc. Den grunnleggende tanken er at når folk får ansvar, så tar de ansvar.

Dette leder oss til det tredje elementet i modellen, *resultatene*. Prosessen forutsettes å frambringe gode og ønskverdige resultater, for eksempel lavere enhetskostnader, bedre tjenestekvalitet og mer fornøyde brukere.

Resonnementet kan illustreres på denne måten (jf. figur 2.1):

Figur 2-1: Resultatenhetsmodellen – et instrumentelt resonnement



I tillegg bygger resultatenhetsmodellen på i alle fall to viktige forutsetninger. For det første forutsetter modellen at det er mulig å skille mellom strategiske og operative oppgaver. Den synes også å ta for gitt at et eventuelt slikt skille går mellom nivåene, Det vil si at alle strategiske spørsmål befinner seg på sentralt nivå i organisasjonen, og alle operative spørsmål på enhetsnivå. For det andre forutsetter modellen at det er mulig å gjennomføre resultatvurderinger. Gode resultatvurderinger er avhengige av (1) at det lar seg gjøre å etablere resultatmål og utvikle resultatindikatorer, og (2) at det mulig å bygge opp et system av metoder og rutiner for måling av resultatene.

Innføring av resultatenhetsmodellen kan beskrives som en *dekoplingsprosess*: organisasjonen blir splitta opp i et varierende antall spesialiserte, relativt selvstendige resultatenheter, samtidig som den hierarkiske strukturen blir redusert til to, maksimalt tre ledernivåer. Denne prosessen, kjennetegna av oppdeling, fristilling og utflating, skaper et økt behov for koordinering, eller *rekopling* av de organisatoriske elementene, men da på grunnlag av andre prinsipper enn det tradisjonelle hierarkiske. Fra enkelte hold hevdes det at det nye “koplingsskjemaet” er markedet (Hansson og Lind 1998). Det mest sentrale trekk ved overgangen fra hierarki til marked er at økonomiske incentiver avløser autoritet og regler. Hva innebærer det og hvordan skjer det? Økt bruk av kontrakter anses for å være et konkret uttrykk for denne måten å koordinere på (Walsh 1995). Sakspapirer, utredninger og andre dokumenter fra kommuner som har gått gjennom dekoplingsprosesser, tyder på at de fleste vil bruke lederkontrakter eller lederavtaler som en viktig måte å rekople organisasjonen på. Bruk av slike kontrakter kan imidlertid betraktes som et supplement til ansettelseskontrakten, ikke nødvendigvis som en erstatning. I så fall er det misvisende å hevde at denne formen for kontraktstyring representerer en overgang fra hierarkisk autoritet til marked. Det er uansett vanskelig å si hvor utbredt intern kontraktstyring faktisk er i Norge i dag⁵. Er det kanskje fortsatt hierarkiske og byråkratiske mekanismer som dominerer? Hvilken rolle spiller i stedet mer uformell kontakt med vekt på dialog og kommunikasjon?

⁵ Data fra Organisasjonsdatabasen 2000 viser at kun 12 kommuner har ansatt ledere på kontrakt (med resultatkrav) på alle tjenesteområder, mens 43 kommuner har brukt slike lederkontrakter på noen tjenesteområder (N=365). Blant de 12 førstnevnte kommunene finner vi Strand kommune i Rogaland. En telefonhenvendelse dit (mai 2001) avdekte imidlertid at kommunen ennå ikke hadde iverksatt intern kontraktstyring, selv om dette ble vedtatt så tidlig som i oktober 1992, som en del av en resultatenhetsreform. Dette tyder på at data også omfatter kommuner som har *planer* om innføring av intern kontraktstyring, men som faktisk ikke har innført dette.

En grunnleggende tanke bak dagens dekoplings- og rekopplingsreformer synes å være økt *operativ frihet* innen klarere strategiske rammer. Med operativ frihet ser en for seg at hierarkisk og byråkratisk styring og kontroll avløses, eller i alle fall suppleres av økonomiske incentiver. Operativ frihet antas å føre til bedre prestasjoner, noe som i neste omgang forventes å gi seg utslag i form av høyere kostnadseffektivitet, høyere tjenestekvalitet og mer fornøyde brukere. Forutsetningen for opprettholdelse av operativ frihet er at prestasjonene tilfredsstillende visse minimumskrav. *Kontrakter* er i utgangspunktet en relativt formell måte å regulere denne balansen på. En annen måte er *kontakt* med vekt på dialog og kommunikasjon. Kontrakter berører således forventninger og relasjoner mellom det strategiske nivået og de operative enhetene.

2.3 Hva skjer med reformideen?

I 1992 vedtok landstingsstyrelsen⁶ i Malmöhus läns landsting å ta i bruk den ”renodlade” resultatenhetsmodellen innen helsesektoren. Til tross for at det politiske vedtaket var klart, var det ikke denne modellen som ble iverksatt. I stedet fikk en forskjellige tilpasninger som alle lå mellom den ”renodlade” modellen og den tradisjonelle kostnadsansvarsmodellen. En viktig årsak til spriket mellom politiske ambisjoner og praktiske resultater var ifølge Hansson og Lind (1998) at (1) formålet med innføring av resultatenheter var uklart og at (2) ledelsen hadde ulike oppfatninger om hva resultatstyring og resultatenhetsmodellen innebar. Ulike oppfatninger skapte ulike forventninger og bidro dermed til en del motsetninger, frustrasjoner o.a. problemer i forbindelse med iverksetting av modellen. I og med at den resultatenhetsmodell som er aktuell i mange norske kommuner likner den ”renodlade” varianten, antar jeg at de svenske erfaringene kan være relevante også for norske forhold.

Spørsmålet ”Hva skjer med ideen?” dreier seg om hva som skjer når en kommune innfører resultatenhetsmodellen. Hvilke forventninger og forestillinger er det som skapes og hvilken praksis er det som etableres når det gjelder enhetenes operative frihet? Hvilken relasjon etableres og utvikles mellom det sentrale nivå og enhetsnivået i organisasjonen?

⁶ Tilsvarer det norske fylkesutvalget

Enhver reform har en begynnelse, et startpunkt. Med litt omskriving av en kjent formulering kan vi si: i begynnelsen var ideen! En idé er ingen konkret gjenstand. Den er i utgangspunktet en abstraksjon, presentert i skrift og tale, kanskje illustrert ved tegninger, modeller, metaforer, eksempler osv. Jo mer abstrakt den er, desto vanskeligere er det for de som møter ideen å danne seg et bilde av den, og desto større er sjansen for at den blir forstått på forskjellige måter. Dersom ideen i en slik situasjon gis én betegnelse eller én etikett som oppnår stor utbredelse og allmenn aksept, er faren stor for at forskjeller i forståelse av innholdet kamufleres og unnslipper oppmerksomhet. Muligheten for at dette skjer er særlig stor når navnet på ideen oppfattes som selvforklarende, som for eksempel målstyring eller resultatenhetsmodellen. Vi kan da risikere at vi tror vi snakker om det samme, mens vi i realiteten snakker om forskjellige ting. Denne form for kommunikasjonssvikt forsterkes gjerne av ulikheter i bakgrunn, funksjon, posisjon osv. En politiker med bakgrunn fra næringslivet kan for eksempel oppfatte resultatenhetsmodellen som en modell der enhetene gis tilnærma fullt selvstyre (á la profit centers), mens en politiker med bakgrunn fra offentlig sektor kan se på modellen som en metode for økt, men likevel mer begrensa delegering av myndighet. Videre kan en rådmann forstå modellen som et redskap for mer overordna styring og bedre budsjett disiplin, mens en rektor kan oppfatte den som en tillitserklæring og oppmuntring til mer selvstendig tenkning og handling. Slike forskjeller i forståelse kan skape problemer når reformideen skal iverksettes, slik vi har sett i eksemplet fra Sverige. Men tolkningsmangfold trenger ikke nødvendigvis bare føre til kommunikasjonssvikt og derav følgende iverksettingsproblemer. Det kan også gjøre at reformideen blir mer plastisk og mulig å tilpasse nye kontekster. I tilfellet med resultatenhetsmodellen har vi sett en rask spredning av ideen til norske kommuner de siste 5-6 åra. Det hadde neppe vært mulig hvis ideen var 100% klar og entydig. Da ville den sannsynligvis framstå som langt mer fremmed og kontroversiell. Tolkningsmangfoldet åpner opp for å framheve de sider ved modellen som best samsvarer med viktige verdier i kommunesektoren og med spesielle behov i den enkelte kommune. Resultatenhetsmodellens vektlegging av myndiggjøring og operativ frihet passer for eksempel godt sammen med den sterke desentraliseringstradisjonen i nordiske kommuner (Klausen og Ståhlberg 1998). I den kommunale konteksten fortolkes og forstås disse begrepene i lys av institusjonsspesifikke erfaringer, tradisjoner og verdier. Nye og ukjente begreper gis derved innhold og mening ved hjelp av gamle og kjente ord og uttrykk. Slik skapes det en opplevelse av gjenkjennelse og kontinuitet. Reformideen synes dermed, ved denne muligheten for tolkningsmangfold, å tilfredsstillende både de som vil forbedre litt og de som vil forandre mye. På denne måten kan en forklare den raske og omfattende spredninga

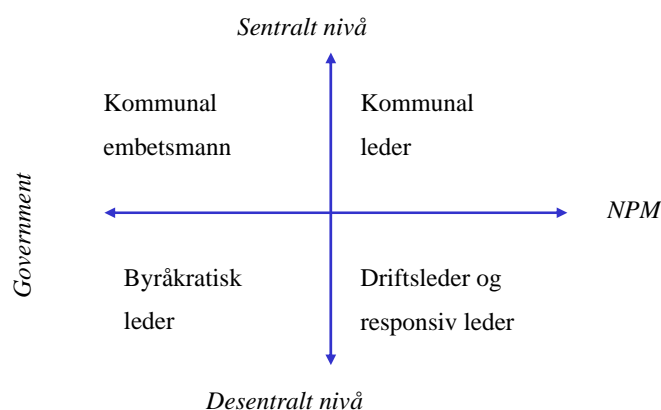
av reformideen. Sagt på en annen måte: reformideens sterke gjennomslag skyldes paradoksalt nok både dens ulikhet og dens likhet i forhold til den tradisjonelle, kommunale organisasjonskulturen. Det som da kan skje er at en gradvis, i forbindelse med iverksetting av modellen, oppdager sider ved den som en ikke hadde tenkt på. Spørsmålet er om det er konteksten modellen kommer *fra* (næringslivet) eller konteksten modellen kommer *til* (kommunesektoren) som vil styre iverksettingsprosessen og modellens utforming. Min antakelse er at mens utgangskontekst vil være viktig for motivasjon og beslutning, så vil inngangskontekst få stor betydning for iverksetting og utforming. Samtidig vil jeg tro at også ”arv” vil ha betydning her, og ikke bare ”miljø”. Med det mener jeg å si at resultatenhetsmodellen kan ha i seg egenskaper som er bedre tilpassa en næringslivs- og markeds kontekst enn en kommunal kontekst, og at disse egenskaper vil fortsette å virke i den nye sammenhengen.

Innføring av resultatenhetsmodellen forventes å medføre en radikal forandring av *forholdet* mellom rådmann og enhetsleder. Dette går fram av de beskrivelsene enkelte kommuner selv har gitt i forskjellige utredninger, saksdokumenter, vedtak osv. om reformen. Det sentrale punkt her er en vidtgående desentralisering av myndighet og ansvar fra rådmannsnivå til enhetsnivå, et fenomen vi har forsøkt å fange inn ved hjelp av begrepet *operativ frihet*. Resonnementet er slik som det ble illustrert i forrige avsnitt, at ved å innføre en ny formell struktur (spesialiserte resultatenheter med stor operativ frihet), vil prosesser som for eksempel motivering, identitetsskaping, ansvarliggjøring og kreativitet stimuleres og bidra til at kommunen oppnår bedre resultater i form av høyere kostnadseffektivitet, bedre tjenestekvalitet og mer fornøyde brukere. Selv om resultatenhetsmodellen er en reform som i utgangspunktet vektlegger både myndiggjøring (”empowerment”) og ansvarliggjøring virker det som at det første elementet vektlegges ekstra sterkt. Troen på at myndiggjøring skal ”frigjøre” energi og ressurser hos den enkelte og i organisasjonen som helhet synes å være veldig stor (Helland 2002).

Innføring av resultatenhetsmodellen betyr også at rådmannen og enhetslederen forventes å endre sine *roller* radikalt i forhold til tidligere. For det første forutsetter modellen at rådmannen skal konsentrere seg om mer overordnede, strategiske spørsmål, mens enhetsleder skal ta et totalansvar for den daglige drift av resultatenheten, inkludert tjenesteproduksjonen. For det annet, selv om modellen medfører en betydelig endring i rådmannsrollen, er den nok minst like stor for enhetslederne. De fleste av disse har tidligere hatt en ganske begrensa myndighet. Mange har knapt oppfatta seg selv som ledere. Nå forventes de plutselig å fatte

så å si alle beslutninger på enhetsnivå, om daglig drift, faglige spørsmål, økonomi og personellmessige forhold. Lene Dalsgaard (2000) har med utgangspunkt i et casestudium av Skanderborg kommune i Danmark forsøkt å identifisere de ulike forventninger som rettes mot enhetslederen, eller som hun selv sier, ”rolleelementer i den decentrale ledelse” (op.cit., s. 120). Inndelinga er foretatt på grunnlag av to dimensjoner, en horisontal og en vertikal. Den vertikale dimensjon er definert ved ytterpunktene ”sentralt nivå” og ”desentralt nivå”. Det sentrale nivå omtales i teksten også som kommunenivå, mens det desentrale nivå omtales som institusjonsnivå. Den horisontale dimensjon strekker seg mellom punktene ”government” og New Public Management” (NPM). På denne måten framtrer fire rolleelementer: kommunal embetsmann, byråkratisk leder, kommunal leder og driftsleder/responsiv leder. Figur 2.2 illustrerer modellen (op.cit., figur 5.1, s. 120).

Figur 2-2: Elementer i enhetslederrollen



I venstre halvdel av figuren råder den klassiske demokrati- og forvaltningslogikken: ”Politikk og forvaltning er adskilt, men ligger i forlængelsen af hinanden på den måde, at forvaltning værdimæssigt, sekvensielt og tidsmessigt er underordnet politikk” (op.cit., ss. 121-122). På høyre side i figuren ”praktiseres både et adskillelses- og ikke-indblandingsprincipp mellom politikere og administrative ledere” (op.cit., s. 123). I engelsk språkdrakt omtales disse prinsippene som ”arm’s length” og ”let the managers manage”. I NIBR’s rapport om flat struktur og resultatenheter brukes samme figur, men da med noen tilpasninger etter norske forhold (Opedal, Stigen og Laudal 2002). På den horisontale aksene har de norske forfatterne erstatta begrepene ”government” og ”NPM” med ”myndighetsorientering” og ”managementorientering”. I de fire rutene bruker de begrepene (fra ruta øverst til venstre og i

urviserretning) ”assisterende rådmann”, ”konsernmedansvarlig”, ”bedriftsleder” og ”byråkrat”. Ingen av de to bidragene klarer imidlertid å få fram alle sidene ved enhetslederrollen ved hjelp av den to-dimensjonale figuren. Spenningen mellom for eksempel byråkratisk ledelse og profesjonell ledelse omtales bare i teksten. Dersom en utvider modellen med en tredje dimensjon, samt justerer litt på den horisontale, kan flere nyanser fanges inn. Etter min oppfatning inneholder begrepene ”government” og ”NPM” hver for seg så mange enkeltelementer at de blir for store, upresise og til dels innbyrdes motstridende kategorier. De danner heller ikke naturlige ytterpunkter på én og samme variabel. Jeg foreslår derfor i stedet at den horisontale dimensjonen gis verdiene ”regelorientering” og ”resultatorientering”. Disse begrepene har et mer avgrensa, presist innhold som samtidig fanger inn et sentralt trekk ved henholdsvis offentlig ledelse og bedriftsledelse. Når det gjelder en tredje dimensjon, foreslår jeg at den knyttes opp mot enhetsleders opplevelse av forpliktelse mot ”systemet”, eller kommunen, vs. opplevelse av forpliktelse overfor brukerne. Ytterpunktene på denne nye skalaen kan da gis verdiene ”systemorientering” vs. ”brukerorientering”. Ved disse endringene i den opprinnelige to-dimensjonale modellen kan vi i hver av de fire rutene peke på to rollelementer som er i konkurranse med hverandre. Til sammen vil vi altså kunne identifisere åtte rollelementer eller forventninger som enhetsledere kan støte på, i større eller mindre grad. Disse har jeg summert opp i en firefeltstabell (se figur 2.3).

Figur 2-3: Enhetslederrollen - mulige utforminger mellom egne og andres forventninger

Sentralt nivå		
Regelorientering	Systemorientert: <i>Assisterende rådmann</i>	Systemorientert: <i>Ass. konsernsjef</i>
	Brukerorientert: <i>Sektorleder</i>	Brukerorientert: <i>Markedsdirektør</i>
	Systemorientert: <i>Byråkratisk leder</i>	Systemorientert: <i>Driftsleder (manager)</i>
	Brukerorientert: <i>Faglig leder</i>	Brukerorientert: <i>Småbedriftsleder</i>
Desentralt nivå		Resultatorientering

Som enhetsleder vil en ut fra en slik tankegang kunne oppleve krysspess mellom regel- og resultatorientering og mellom overordnede, kommunale hensyn og mer operative tjenestestedshensyn (de fire rutene). I tillegg vil en innen hver av de fire rutene måtte avveie hensynet til eksterne brukere mot hensynet til interne systembehov. Denne analysen gjør det lettere å få øye på viktige paradokser eller dilemmaer enhetslederne kan bli vil stilt overfor. La meg gi et eksempel. Tradisjonelt har etatssjefer og virksomhetsledere vært beskyldt for å prioritere sektorinteresser framfor fellesinteresser. Dette har bl.a. vært brukt som forklaring på manglende budsjettdisiplin. Selv vil de nok hevde at det er brukernes behov som har veid tyngst. Nå forventes enhetslederne både å prioritere brukertilfredshet og budsjettdisiplin. Det virker som at reformtilhengerne ser for seg at resultatenhetsmodellen vil gjøre det lettere å ivareta begge hensyn samtidig, eller rettere sagt at det første vil føre til det siste. De synes rett og slett å se bort fra at det eksisterer et spenningsforhold mellom brukertilfredshet og økonomiske rammer. I næringslivet synes en slik tankegang å være rimelig: økt kundertilfredshet vil gjerne gi seg utslag i økt omsetning og bedre økonomiske resultater. I offentlig sektor er det tvilsomt om denne forutsetninga holder. Økt brukertilfredshet vil normalt ikke gi økte inntekter (bortsett fra i de tilfeller der en har innført frihet for brukerne til å velge mellom forskjellige tjenestesteder i kombinasjon med prinsippet om at pengene følger brukeren). Dermed tvinges enhetsleder til å velge mellom å tilfredsstill brukerne og å tilfredsstill systemet, dvs. kommunens behov for å holde budsjetttrammene. Poenget mitt er at en neppe kan organisere seg vekk fra dette dilemmaet, selv ikke ved hjelp av en resultatenhetsmodell.

De to spørsmålene vi her har sett på, relasjonen rådmann - enhetsleder og deres nye roller, henger naturligvis nært sammen. De møtes i begrepet operativ frihet. På den ene siden er det et spørsmål om rådmannen faktisk lar enhetslederen få anledning til å fylle og utforme sin nye rolle uten stadig vekk å intervensere. Dette inkluderer også evne og vilje til å gi han eller henne rimelige arbeidsbetingelser. På den annen side er det et spørsmål om enhetslederen selv har evne og vilje til å utnytte det handlingsrommet som stilles til disposisjon. Det er slett ikke gitt. Mange er nok usikre og savner tryggheten i det gamle systemet. For begge parter representerer resultatenhetsmodellen noe nytt, både på det formelle og det uformelle plan. Reformen utfordrer etablerte rutiner, arbeidsmåter og tankemønstre. Samtidig er dens realisering og skjebne avhengig av aktører som fortsatt bærer gamle autoritetsrelasjoner og rollemodeller med seg både i hjerte og sinn. Det reelle innholdet i begrepet operativ frihet vil

derfor bli definert av disse aktørene, gjennom måten de forholder seg til hverandre på i det daglige, og gjennom den utforming de gir sine roller.

Resultatenhetsreformen berører og involverer selvsagt ikke bare rådmenn og enhetsledere. Både rådmannens lederteam, sentrale stabs- og støtteenheter og lokalpolitikere er parter i denne sammenheng. De vil kunne spille en viktig rolle i defineringen av operativ frihet. Medlemmene av rådmannsteamet vil kunne ha ulike oppfatninger, de kan formulere seg forskjellig og kan sende ut ulike signaler til enhetslederne. Ledere og medlemmer av de sentrale stabs- og støtteenhetene kan fortsette å opptre som om de er tillagt linjemyndighet, mens de i realiteten kanskje bare er tiltenkt en rådgivende rolle. Ekstra komplisert kan det bli dersom de både har linjemyndighet og rådgivende oppgaver, om enn på ulike fagområder. De signaler som sendes ut, bevisst eller ubevisst, fra rådmannsteamet og fra de sentrale stabs- og støtteenhetene, vil av lederne for de tjenesteproduserende enhetene lett bli tolka som uttrykk for rådmannens syn. Dermed kan det oppstå forvirring, usikkerhet og periodevis kanskje også handlingslammelse på enhetsnivå. Politikerne kan i høy grad også påvirke den lokale definisjonen av operativ frihet. Hva skjer for eksempel den dag ansatte klager til lokalpolitikere over ulik permisjonspraksis, eller foreldre klager over store forskjeller i kommunens skoletilbud? Ikke minst, hva skjer når dette havner på førstesida i lokalavisa? Innholdet i begrepet operativ frihet er med andre ord ikke gitt en gang for alle. De fleste kommuner som innfører resultatenhetsreformen vedtar gjerne i starten en plan som beskriver hvordan innholdet bør eller skal være. Men ettersom vi her står overfor en dynamisk prosess, utvikles det konkrete innholdet over tid som følge av ulike aktørers påvirkning, formelle og uformelle vedtak og enkelthendelser. Dette innebærer at operativ frihet etter to år, etter fem år eller etter 10 år kan være svært forskjellig fra hva det var i starten. Det vil bli uhyre interessant å se om en idé som operativ frihet på sikt klarer å overleve i en organisasjon med påståtte, sterke hierarkiske tradisjoner som kommunen.

I tillegg kan resultatenhetsmodellen og operativ frihet bety ulike ting i ulike kommuner. Det er likevel grunn til å tro at hovedtrekkene ved modellen har vært ganske like i starten i de kommuner som har innført ordninga. Dette skyldes at den modellen som er spredd har et og samme opphav. Selv om det knapt finnes noen enhetlig og autoritativ beskrivelse av resultatenhetsmodellen, virker det som at konsultentselskapet KPMG har fått stort gjennomslag for sin versjon. Bjørgulv Noraberg, tidligere KPMG-medarbeider, er sannsynligvis den enkeltkonsulenten som har hatt størst betydning i så måte. Dessuten har kommunene lært av hverandre. Det kan se ut til at særlig Tønsberg og Larvik har fungert som

modellkommuner her til lands med mange henvendelser og besøk fra andre norske kommuner. På samme måte oppnådde de danske kommunene Holbæk og Skanderborg status som foregangskommuner i Danmark og delvis også i Skandinavia på 1990-tallet. Skanderborg-modellen ble for eksempel av Kommunernes Landsforening framholdt som en modell andre kommuner kunne lære av (Hansen og Dalsgaard 2000). Til tross for et relativt likt utgangspunkt, er det tenkelig at resultatenhetsmodellen over tid vil utvikle seg og har utvikla seg i litt ulike retninger i ulike kommuner. Det er ikke usannsynlig at ulike omstendigheter og organisasjonskulturer har skapt særegne lokale tilpasninger.

Hvilken balanse utvikles etter hvert mellom operativ frihet og overordna styring? Skjer det som resultat av bevisste valg, foregår det en mer eller mindre inkrementell prosess eller er balansen et resultat av en interessekamp mellom ulike aktørgrupper? Det er uansett neppe mulig å snakke om en "rett" balanse i den forstand at alle berørte parter vil være enige om dette eller at en ut fra noen slags objektive kriterier kan si at balansen er rett. Det heter gjerne at strategiske spørsmål skal løses på sentralt nivå og operative spørsmål på enhetsnivå. Et problem er selvsagt å avgjøre hva som er strategiske og hva som er operative spørsmål. Ikke minst er det vanskelig å oppnå enighet om dette i en sterkt politisert kontekst, som en kommune. Et tilhørende problem dreier seg om hvem som skal ha rett til å avgjøre hvor dette skillet går. En kan teoretisk sett tenke seg en situasjon der de to nivåene i organisasjonen rivaliserer om å få kontroll over flest mulig oppgaver, og at de i en slik sammenheng bruker merkelappene "strategisk" og "operativ" taktisk i forhold til hverandre. Jo flere oppgaver som sentraliseres, desto færre blir det igjen på enhetsnivå. Og motsatt, jo flere oppgaver som desentraliseres, desto mindre blir det å gjøre på sentralt nivå. I hvilken grad skal for eksempel spørsmål knytta til økonomi, personale og data løses sentralt eller desentralt? Denne avveininga berører bl.a. de sentrale stabs- og støtteenhetenes rolle. Skal de kun være rådgivende organer, eller skal de også tillegges beslutningsmyndighet i forhold til de tjenesteytende enhetene? Skal de tjenesteproduserende enhetene selv kunne velge om de skal bruke kommunens egne stabs- og støttetjenester, eller kjøpe disse tjenestene eksternt? Et tredje alternativ, i alle fall for de større enhetene, er å opprette egne stabs- og støttetjenester, på tjenesteenhetsnivå. Det som uansett synes klart er at jo sterkere sentraliseringa er, desto mindre forskjell vil det være mellom den lokale utgaven av resultatenhetsmodellen og en mer tradisjonell kommunal forvaltning. Hva som i så fall er poenget med å innføre resultatenhetsmodellen kan da diskuteres.

Innføring av resultatenhetsmodellen aktualiserer også et annet viktig spørsmål. Hvor stor er toleransen for ulikhet? Økt operativ frihet vil sannsynligvis føre til at det over tid oppstår ulikheter mellom enhetene, både internt i forhold til ansatte og eksternt i forhold til brukerne. En må for eksempel regne med at personalpolitikken vil variere og at eldreomsorgen vil bli forskjellig, avhengig av hvilken enhet som har ansvaret. Er brukerne, politikerne og kommunalt ansatte forberedt på dette? I den grad de ikke er det, har de trolig oversett en viktig side ved resultatenhetsmodellen. Resultatenhetsmodellen er en modell som er skapt for å stimulere til løsninger på enhetsnivå, uten for sterk sentral dirigering. Den operative friheten vil normalt føre til at ulike enhetsledere velger å løse sine oppgaver på litt ulike måter. Over tid vil forskjellene kunne bli betydelige. Dersom det i stedet er standardisering en ønsker, må en sentralisere og regulere. Det betyr i realiteten avvikling av den operative friheten og resultatenhetsmodellen. Spørsmålet om toleranse for ulikhet har også å gjøre med effektene av resultatenhetsmodellen. Det betyr at vi vil komme tilbake til det under spørsmålet om hva som skjer med organisasjonen.

2.4 Hva skjer med organisasjonen?

Spørsmålet som her reises er hvilke effekter innføring av resultatenheter har på den kommunale organisasjonen. Har innføring av modellen bidratt til å bedre den kommunale organisasjonens funksjonsdyktighet og problemløsningsevne, eller er den blitt dårligere? Hva med den organisatoriske enhet? Er den intakt, eller er den svekka som følge av reformen?

Spørsmålet, hva skjer med organisasjonen, er i utgangspunktet omfattende. På den ene side kan det søkes et overordnet, prinsipielt svar i tråd med Kieron Walsh sitt utsagn (1995, s. 137):

The use of contracts has only begun to affect the core of the public service, and when it comes to have its full effect is likely to require fundamental changes in organisation and culture.

Det er imidlertid ikke noe som tyder på at utviklinga i Norge er kommet dithen at dette er ei relevant problemstilling. Norske kommuner har rett og slett ikke erfaringer med å bruke

intern kontraktstyring. Selv blant de kommuner som har tatt i bruk av resultatenheter er det mange som ikke er kommet skikkelig i gang med lederkontrakter. Det kan derfor være greit å nøye seg med å søke et mindre ambisiøst svar ved å ta for seg mer konkrete effekter i forhold til kostnadseffektivitet, tjenestekvalitet, brukerorientering og organisatorisk enhet.

2.4.1. Funksjonsdyktighet og problemløsningsevne

Et viktig argument for å innføre resultatenhetsmodellen har vært at økt operativ frihet, i kombinasjon med mer avgrensede, men klarere resultatkrav, ville utløse og stimulere positive menneskelige og organisatoriske prosesser og dermed gi bedre resultater. Resonnementet bak har vi vært inne på tidligere. Det harmonerer godt med viktige verdier i vår vestlige kulturkrets som frihet, medvirkning og demokrati (for eksempel Verhoest, Peters, Bouckaert og Verschuere 2004). Dermed appellerer resultatenhetsmodellen til mange, på tvers av politiske skillelinjer og på tvers av nivåtilhørighet i organisasjoner. Fordelen ved slik verdiharmonisk er at reformen blir lettere å gjennomføre. Ulempen er at gjennomføringa kan bli for lett. Selv med vel begrunnede motforestillinger kan det være vanskelig å trenge gjennom en kompakt mur av enighet.

Erfaringer fra Malmö läns landsting (fylkeskommune) tyder på at innføring av resultatenheter skaper økt fokus på prestasjoner og på økonomi. Malmö tok i bruk resultatenheter innen den fylkeskommunale helsetjenesten allerede i 1994-95. Også andre svenske kommuner har opplevd positive økonomiske effekter, særlig i løpet av de to første åra. Ulempen i Malmö var at landstinget mista kontrollen over totalkostnadene. Dette skyldtes økt fokus i den enkelte resultatenheter på hva som var gunstig for egen virksomhet, kombinert med incitamenter fra landstinget for økt produksjonsvolum (Hansson og Lind 1998).

2.4.2. Organisatorisk enhet

Det er nærliggende å tenke seg at den sterke oppdelinga i mange spesialiserte, relativt selvstendige enheter kan virke splittende på organisasjonen som helhet. En ting er den *strukturelle*, rent tekniske oppdelinga. Den vil i seg selv skape nye mønstre for samarbeid, kontakt, kommunikasjon, utveksling av informasjon etc. Den enkelte enhet vil naturlig nok rette mye av sin oppmerksomhet mot egen virksomhet og egne brukere. All erfaring viser at en formell organisasjonsgrense også er en kommunikasjonsgrense (for eksempel Egeberg

1989, Jones 1995, Probst og Büchel 1997, Jacobsen og Thorsvik 2002). En annen sak er de *kulturelle* virkninger oppdelinga kan få etter hvert som tida går. Når resultatenheten blir den viktigste rammen rundt de ansattes daglige gjøremål, vil de sannsynligvis utvikle sterkere tilknytning til denne enn til resten av organisasjonen. Ikke minst vil det ”ytre” kravet om resultater kunne skape et ekstra sterkt indre samhold. Ei slik utvikling kan i neste omgang stimulere til ”vi-og-de”-tenkning, konkurranse og rivalisering. I så fall vil grensene mellom enhetene kunne forsterkes ytterligere. Frihet for de eksternt orienterte resultatenheter til å velge om de vil bruke interne stabs- og støttetjenester eller kjøpe disse eksternt, vil sannsynligvis føre til økt desintegrasjon. Frihet for brukerne til å velge tjenesteleverandør vil trolig virke i samme retning. Utskillelse av tjenesteenheter som egne rettssubjekter vil bidra til ytterligere desintegrasjon av den kommunale forvaltning, selv om dette er en praksis som ikke er helt ny og heller ikke er oppstått som følge av de siste års interesse for resultatenhetsmodellen. Samtidig vil jeg anta at innføring av modellen er et grep som vil gjøre det enklere å omdanne enheter til egne rettssubjekter. For noen vil dette, sammen med konkurranseutsetting og privatisering, være en naturlig og logisk videreutvikling av resultatenhetsmodellen. Spørsmålet om organisatorisk enhet har med andre ord både strukturelle, kulturelle og juridiske aspekter. Den strukturelle oppdelinga er relativt enkel å registrere, selv om antallet enheter er i stadig forandring. Den er jo, som jeg har vært inne på, et av de viktigste kjennetegnene ved resultatenhetsmodellen. Den kulturelle oppdelinga er langt vanskeligere å fange inn i og med at den i stor grad baserer seg på subjektive opplevelser og fortolkninger. Jeg nøyer meg derfor med å stille spørsmål om *opplevde endringer* i bl.a. helhetstenkning, informasjonsutveksling og samarbeid mellom enheter. Har innføring av resultatenhetsmodellen ført til en forbedring eller forverring? I intervjuer har jeg også spurt om modellen virker hemmende eller fremmende på samarbeidet mellom enhetene, om hvordan relasjonene mellom dem utvikler seg over tid og om kommunene har gjennomført spesielle tiltak som stimulerer til samarbeid og integrasjon.

Et annet moment er at den sterke oppdelinga og de mange enhetene representerer ei stor koordineringsmessig utfordring for rådmannen. Ikke minst gjelder dette i kommuner med bare to ledernivåer, rådmannsnivå og enhetsledernivå. Foruten den løpende kontakt som må finne sted, skal rådmannen fungere som *leder* for alt fra 20 til vel 300 (i vårt materiale) enhetsledere. Alt tyder derfor på at rådmannens kapasitet i de mer enhetsrike kommunene, må være strukket til det ytterste, selv om han eller hun får hjelp av assisterende rådmenn,

kommunaldirektører, kommunalsjefer etc. for å ivareta disse oppgavene. Informasjon om dette vil jeg bl.a. kunne få gjennom intervjuene.

Tradisjonelt har organisatorisk enhet og helhet vært framholdt som viktig i kommunesektoren. Eksempelvis har en vanlig begrunnelse for ”flukten fra hovedutvalgsmodellen” vært at den førte til for sterk sektortenkning. Dersom oppdeling i 4-5 sektorer ble opplevd som en trussel mot en helhetlig kommunal politikk, blir det interessant å se hvordan oppsplitting i 20-300 enheter oppleves å fungere i dag.

Det kan selvsagt argumenteres for at det er en vesentlig forskjell mellom hovedutvalgsmodellen og resultatenhetsmodellen. I det første tilfellet er politikk og administrasjon organisert parallelt slik at det blir etablert meget sterke allianser mellom sektorpolitikere og sektoradministratorer. I det andre tilfellet gjelder oppdelinga i resultatenheter bare den administrative biten. Det kan også pekes på at særlovene, slik disse var utforma fram til 1993 (for eksempel daværende skolelov og lov om sosial omsorg), gav de ulike sektorene stor grad av selvstendighet i forhold til den overordna politiske og administrative ledelsen i kommunen. Skoleetaten, helse- og sosialetaten osv. ble mange ganger opplevd som ”en stat i staten”, med egne regler, egne overordnede (funksjonelt organisert med organer på fylkesnivå, direkte underlagt fagdepartementene) og egne kulturer. I 1993 ble særlovene endra og underordna den nye kommuneloven, noe som styrka den sentrale kommunale ledelsens posisjon. Dette, sammen med at en i kommuner med resultatenheter legger eksplisitt vekt på overordna strategisk styring, kan tyde på at innføring av resultatenhetsmodellen snarere styrker den organisatoriske enheten enn svekker den. Rådmannen har et spesielt ansvar for å koordinere den kommunale virksomhet og opprettholde kommunens organisatoriske enhet. Det å lykkes på dette området samtidig som resultatenhetenes operative frihet opprettholdes blir sannsynligvis svært avgjørende for resultatenhetsmodellens framtidige skjebne.

En kan også peke på at ordninga med resultatenheter bygger på to motstridende oppfatninger om organisatorisk enhet og helhet. Ifølge den ene oppfatninga er organisatorisk enhet viktig. Bruk av resultatenheter vil bidra til økt sentralisering og dermed sikre organisatorisk integrasjon og enhet. Ifølge den andre oppfatninga er organisatorisk enhet ikke særlig viktig, i alle fall ikke i betydninga hierarki og ensartethet. Bruk av resultatenheter vil gradvis bety omdanning av den kommunale organisasjon til ”a nexus of contracts”. Kommunal koordinering og styring sikres dermed gjennom bestillinger og kontrakter.

Organisasjonsteorien generelt framholder organisatorisk enhet som viktig. Det er grunn til å stille spørsmål ved om dette er en riktig forutsetning. Vi bør i alle fall være åpne for at også mindre integrerte systemer kan fungere godt. Som statsvitere står vi også i en faglig tradisjon som understreker betydninga av organisatorisk enhet (Machiavelli, Hobbes), men som samtidig advarer mot farene ved dette (Montesquieu). Organisatorisk enhet forutsettes oppnådd gjennom sentralisering av makt. Men både teori og erfaring har vist oss at jo større organisasjoner er, desto vanskeligere er det å få de til å fungere effektivt dersom de er for sterkt sentraliserte. Organisasjonsteori og statsvitenskap har ulike studieobjekter og siktemål (organisering og styring av organisasjoner vs. samfunn) og sammenlikninga må derfor ikke overdrives. Men en utfordring har de til felles: hvordan koordinere aktiviteten til mange enkeltaktører slik at konfliktene og problemene mellom dem blir minimert og den totale effektiviteten (“nytten, gleden, lykken”) blir maksimert? Her kan begge fag bidra i jakten på løsninger. Det klassiske svaret har vært hierarki (i statsvitenskapen er spørsmålet om legitimitet særlig viktig, med forskyving av legitimitetsgrunnlaget for makten fra Gud til folket). Men med framveksten av markedsøkonomien har vi fått demonstrert en kraftfull, alternativ koordineringsmekanisme. Om den er like effektiv til å koordinere enkeltaktører *innen* en organisasjon (intraorganisatorisk koordinering) som til å koordinere forholdet *mellom* frittstående enkeltaktører/-organisasjoner (interorganisatorisk koordinering), er omdiskutert. Hvor stor kan autonomien for organisasjonsdelene være (for eksempel for kommunale resultatenheter) før organisasjonen som praktisk realitet går i oppløsning? Spørsmålet er med andre ord om markedsmodellen forutsetter så stor grad av autonomi at den er vanskelig å realisere innen rammen av en organisasjon. Mange har derfor pekt på nettverk som et bedre alternativ til hierarkiet enn markedet. Nettverket stiller ikke så store krav til autonomi som markedet fordi partene opplever og aksepterer gjensidige bindinger i form av sosiale relasjoner, tillit og normer. Disse bindingene bidrar til å holde organisasjonen sammen som en *kulturell* enhet.

En kan kanskje formulere det slik at et hovedproblem synes å være at hierarki og marked har diametralt motsatte syn på betydninga av organisatorisk enhet. I henhold til det hierarkiske perspektivet oppnås koordinering best gjennom *integrasjon og sterke koplinger*.

Koordinering er en prosess som planlegges og styres fra et maktsentrum. I markedsmodellen er løsningen tvert i mot *desintegrasjon og løse koplinger*. Koordinering er mer uforutsigbar

og usikker. Den er et ikke-planlagt og et midlertidig resultat av overveielser i mange mindre maktsentra.

2.5 Avslutning

Erfaringene fra Danmark og Sverige tyder på at resultatenhetsmodellen langt på veg er et politisk initiert prosjekt (Hansson og Lind 1998, Hansen 2000, Hansen og Dalsgaard 2000, Hellstrøm 2002). Mitt inntrykk er at det samme er tilfelle i mange norske kommuner. Mange lokalpolitikere har stor sans for "den reodlade modellen", en modell som rendyrker prinsippene fra "the profit centre". Men en ting er politiske prinsipper, noe annet er administrativ anvendelse. Hva skjer med den opprinnelige reformideen når den iverksettes i kommunene? Hvilke forandringer gjennomgår den? Og videre: Hvordan påvirker den iverksatte reformideen selve organisasjonen? Holder modellen det den lover? Oppnår en de gunstige effektene som var forespeila?

3. TEORETISK PERSPEKTIV

3.1 Innledning

Resultatenhetsmodellen kan ved første øyekast se ut som en enkel, avgrensa og oversiktlig reform. Likevel tillegges den forskjellig mening og betydning av ulike aktører, både når det gjelder intensjon, innhold og mulige effekter. Dette kan få stor praktisk innvirkning på den konkrete utforming og iverksetting av modellen. For meg er det viktig å velge en teoretisk tilnærming som kan fange opp noe av dette mangfoldet. Utgangspunktet for mitt arbeid er at resultatenhetsmodellen kan beskrives, forstås og analyseres ut fra ulike teoretiske perspektiver. Bildet vi får av modellen forandrer seg etter hvert som vi beveger oss fra et perspektiv til et annet. Det er ikke nødvendigvis slik at et perspektiv er mer riktig enn et annet. Det viktigste er at ulike perspektiver kan hjelpe oss til å oppdage ulike sider ved resultatenhetsmodellen, sider som uten et slikt perspektivskifte lett blir liggende i skyggen.

Resultatenhetsmodellen kan på et overordna nivå betraktes som et instrument, et symbol eller et maktmiddel, eventuelt som en mix av to eller alle disse tre. De teoretiske perspektivene som gir disse begrepene mening er hhv. det rasjonelt-instrumentelle, det ny-institusjonelle og maktperspektivet (Kleven m.fl. 2002). Dette er perspektiver som alle står sentralt innen dagens statsvitenskap. Det viktigste enkeltelementet i resultatenhetsmodellen er relasjonen mellom det strategiske og det operative nivå, representert ved hhv rådmannen og enhetslederen. Den grunnleggende logikken i modellen synes å være at økt operativ frihet, gjennom fjerning av tradisjonelle byråkratiske og hierarkiske former, vil utløse og frigjøre krefter hos enkeltmennesker og institusjoner og dermed bidra til å skape bedre resultater (Helland 2002). Relasjonen mellom rådmannen og den enkelte enhetsleder framtrer som et spenningsfelt der de ulike "kreftene" som de teoretiske perspektivene beskriver spiller seg ut på ulike måter. Perspektivene gjør det med andre ord mulig for oss å fange inn både dynamikken og de ulike aspektene ved denne relasjonen.

3.2 Resultatenhetsmodellen som instrument

Resultatenhetsmodellen kan i henhold til det rasjonelle perspektivet oppfattes som et instrument. Noe av det som kjennetegner dette perspektivet aller mest er den sterke fokuseringa på mål-middel sammenhenger. Målene som skal nås og problemene som skal løses er i utgangspunktet gitt. Oppmerksomheten konsentreres om å identifisere, utvikle,

tilpasse og anvende det midlet, verktøyet, instrumentet som gir den beste problemløsning og måloppnåelse. Valget av instrument antas å bygge på solide kunnskaper, erfaringer og analyser av de aktuelle mål-middelsammenhengene. Når en kommune velger å ta i bruk resultatenhetsmodellen, forestiller en seg at det ligger en veloverveid, målretta og planmessig prosess bak. Jeg har tidligere i dette kapitlet pekt på at resultatenhetsmodellen kan sies å bestå av tre elementer: struktur, prosess og resultat. Dette kan samtidig tjene som et eksempel på de viktigste byggesteinene og den grunnleggende logikken i det rasjonelt-instrumentelle perspektivet. Det vil si: rasjonaliteten utøves primært i analyse og valg av ”instrument”. Når instrumentet er valgt, gir resultatet i form av prosesser og effekter seg selv. Tradisjonelt har instrumentet vært en struktur, men i dag kan en like gjerne snakke om kulturer og symboler og symboler som instrumenter.

Innen rammen av det rasjonelt-instrumentelle perspektivet hersker det betydelig uenighet om hvilke instrumenter eller modeller som er de beste for å organisere og styre offentlig tjenesteproduksjon. I faglitteraturen pekes det gjerne på følgende tre hovedalternativer (Hansen og Dalsgaard 2000):

1. Bedrifts- og markedsmodeller, dvs. modeller inspirert av eller henta fra næringslivet (”New Public Management”)
2. Administrasjons- og forvaltningsmodeller (”Government”)
3. Samstyringsmodeller, også omtalt som nettverksmodeller (”Governance”)

Selv om hver av modellene har sine svorne tilhengere, både blant praktikere og akademikere, preges reformarbeidet og debatten i Norge og Norden i dag først og fremst av stor pragmatisme (for eksempel Christensen og Lægveid 2001). De konkrete løsninger som velges kan noen ganger være lett å assosiere med et av disse alternativene. Andre ganger kan de være en mer eller mindre ubestemmelig blanding av elementer fra to eller alle tre retningene.

De tre modellene kan sees som en fjern slektning av Etzionis klassiske klassifisering av kontrollformer i organisasjoner. Han peiker på tre analytiske kategorier: fysiske, materielle og normative. Ut fra dette snakker han om at ledere kan anvende tvangsmakt, materiell makt og normativ makt. Etzioni bruker også denne klassifiseringen til å utarbeide en organisasjonstypologi med tre hovedformer: kalkulerende organisasjoner (for eksempel foretak), tvangspregete organisasjoner (for eksempel fengsler og psykiatriske sykehus) og

normative organisasjoner (forskjellige foreninger og frivillige organisasjoner). I dag snakker vi ikke lenger så mye om tvangsmakt og tvangspregete organisasjoner, men heller om hierarkiske og byråkratiske organisasjoner, for eksempel forvaltningsorganisasjoner. Et viktig poeng hos Etzioni er imidlertid at mange organisasjoner ikke har noe dominerende kontrollmønster, slik som eksemplene over viser (Etzioni 1961, Etzioni 1972). Dette er et poeng som jeg vil ta med meg videre i mitt arbeid.

Det er allmenn enighet i det internasjonale forskermiljøet om at utviklinga de siste 20 år har bevega seg fra "old" til "new public management" (for eksempel Dunleavy og Hood 1994, Aarsæther og Vabo 2002). Samtidig er det enkelte som hevder at det også har skjedd en bevegelse i retning av samstyring og at den tendensen har vokst i styrke (for eksempel Rhodes 1998 og 1999, Stoker 1999). Et hovedproblem i denne diskusjonen har vært at begrepsbruken av og til kan være både inkonsistent og uklar. New Public Management har for eksempel noen ganger blitt brukt om "modernisering og fornyelse i offentlig sektor" generelt. Dermed blir det vanskelig å skille mellom modernisering som er inspirert av næringslivet og modernisering som henter inspirasjon fra andre kilder.

Det er ganske vanlig å omtale de tre modellene som henholdsvis marked, hierarki og nettverk. Begrepsbruken er slående, men etter min vurdering verken dekkende eller oppklarende. Dette gjelder først og fremst de to første begrepene. De er snarere egna til å villed. Å bruke begrepet "marked" for å beskrive ledelses- og organisasjonsformer i næringslivet i sin alminnelighet blir lett både misvisende og forvirrende. Det skapes et inntrykk av at "marked" er en dominerende form for intraorganisatorisk koordinering i næringslivet, mens det vel i realiteten er mest aktuelt i forhold til interorganisatoriske relasjoner. En studie gjennomført av Pettigrew og Fenton (2000) viste for eksempel at hierarkiske og byråkratiske styringsformer lever i beste velgående i europeisk næringsliv. Selv om mange bedrifter har utvikla interne markeder og tatt i bruk nettverksorganisering, er med andre ord ryktene om hierarkiets død betydelig overdrevne. På tilsvarende måte blir det for skjematisk å bruke begrepet "hierarki" som en allmenn karakteristikk av hvordan offentlig tjenesteproduksjon er styrt og organisert. Kollegiale arbeids- og styringsformer har for eksempel vært ganske vanlige i skoleverket (Lotsberg 2000). Hierarkiet er først de senere år blitt tatt i bruk, som ledd i arbeidet med å "modernisere" rektors lederrolle. Det finnes ellers et betydelig mangfold av organisasjons- og ledelsesformer rundt om i kommunene. Graden av hierarki og byråkrati varierer fra sektor til sektor og fra virksomhet til virksomhet,

avhengig av nasjonale føringer, institusjonelle og profesjonelle kulturer og tradisjoner, ansattes utdanningsnivå osv.

Forholdet mellom de tre styringsprinsippene hierarki, marked og nettverk kan beskrives og forstås på to forskjellige måter. På den ene side kan de oppfattes som verdier på en og samme diskret variabel med "hierarki" og "marked" som ytterpunkter på verdiskalaen og "nettverk" som en mellomform. Williamson (1975) synes for eksempel å oppfatte hierarki og marked som gjensidig utelukkende koordineringsprinsipper. Walsh (1995) er inne på liknende tanker. Forholdet mellom de tre prinsippene kan imidlertid oppfattes på en helt annen måte. De kan ses på som tre atskilte, kontinuerlige variabler med verdier som fordeler seg noenlunde jevnt mellom ytterpunktene "mye" og "lite". Dette synet hevdes bl.a. av Bradach og Eccles (1989). En slik vinkling gjør det mulig å beskrive og sammenlikne offentlige og private virksomheter etter grad av hierarki, marked og nettverk, noe som åpner opp for utvikling av mange spennende hypoteser. Ut fra dette kan en for eksempel tenke seg at et konsern eller en bedrift er mer prega av hierarki enn en kommune eller en kommunal resultatenheter. Etter min vurdering er denne måten å se det på også mer i tråd med Etzionis tenkning (1961, 1972).

3.2.1. Bedrifts- og markedsmodeller (New Public Management)

I løpet av de siste 20 åra har vi registrert en økende interesse og åpenhet for bedrifts- og markedstenkning i offentlig sektor over hele den vestlige verden. Næringslivet er blitt stadig viktigere som forbilde og inspirasjonskilde for politikere og myndigheter på jakt etter økt kostnadseffektivitet, resultateffektivitet og brukertilfredshet. "Bedriften" har mer og mer fått status og rolle som idealmodell for organisering og styring av offentlige virksomheter. "Bedriftsledelsen" framtrer som selve legemliggjøringa av ledelse med stor L, kjennetegna av kreativitet, handlekraft, fleksibilitet og tempo. Dette avspeiler seg både i språkbruk, problemfokusering, reformarbeid og rekrutteringsmønster. Bedrifts- og markedsmodellene har opp gjennom 1990-åra seilt under forskjellige flagg, for eksempel "managerialism", "new public management", "market-based public administration" og "entrepreneurial government" (Hughes 1994). I dag er det blitt vanlig, både internasjonalt og i Norge, å bruke betegnelsen New Public Management, et noe løst samlebegrep for mange forskjellige, til dels motstridende perspektiver, analyser og løsninger. Mengden av artikler og bøker om NPM er etterhvert blitt så omfattende at det er vanskelig å holde oversikt. Her finner vi alt fra grundig, seriøs forskning til mer tekniske eller normativt orienterte framstillinger. Samla

sett avspeiler således litteraturen noe av det mangfold og den mangetydighet, kanskje også noen av de spenninger som skjuler seg bak begrepet. Samtidig kan det virke som at deler av NPM lever sitt eget liv, atskilt fra den bedrifts- og markedsvirkelighet som dens idealer, tanker og modeller er henta fra. Det er en viss fare for at enkelte av de reformene som lanseres mer bygger på idealiserte forestillinger om bedrifter og markeder enn empiriske realiteter. Det er på denne bakgrunn ikke lett å gi noen kort og presis framstilling av hva NPM er. Følgende momenter ser imidlertid ut til å gå igjen i beskrivelsene av bedrifts- og markedsmoellene, som en slags minste felles multiplum: (1) output-orientering med vekt på målformulering, resultatkrav, resultatmåling og resultatvurdering, (2) bruk av økonomiske incentiver, for eksempel resultatavhengig lønn, kontraktsrelasjoner, anledning til å beholde eventuelle overskudd, men samtidig ansvar for å dekke eventuelle underskudd, (3) ledelsesfokusering i form av sterk tro på lederens og lederskapets betydning for organisasjonens prestasjoner, (4) konkurranse, ikke nødvendigvis som realitet, men i alle fall som en mulighet, kanskje også en trussel, for eksempel gjennom konkurranseutsetting, (5) disaggregering eller dekopling av organisasjonen i mindre, mer spesialiserte enheter, for eksempel resultatenheter eller "single-purpose agencies" (Pollitt og Bouckaert 2000), (6) operativ frihet, det vil si anledning for disse enhetene til å fatte selvstendige beslutninger i spørsmål som gjelder valg av virkemidler, ressursdisponering, daglig drift og andre forhold som har betydning for mål- og resultatoppnåelse, og (7) brukerorientering, for eksempel større vektlegging av brukernes ønsker, behov og vurderinger, brukervedvirkning og brukerundersøkelser (Klausen og Ståhlberg 1998). Vi ser fort at flere av de punktene som her er nevnt kan inngå i en liste over kjennetegn ved resultatenhetsmodellen. Det er derfor rimelig å tolke introduksjon og bruk av resultatenheter i norske kommuner som et klart eksempel på bedrifts- og markedstenkning. Samme vurdering gjøres av Forssell og Jansson når de omtaler bruk av resultatenheter i svenske kommuner som et eksempel på "företagisering" (Forssell og Jansson 2000).

Som jeg alt har vært inne på er bedrifts- og markedsmoellene langt mer sammensatte, både empirisk og teoretisk, enn det som vanligvis kommer fram i mer normative framstillinger. Flere empiriske studier har vist at organisasjons- og ledelsesformene i næringslivet varierer betydelig (for eksempel Burns og Stalker 1961, Woodward 1965, Mintzberg 1979). Populære antakelser om at hierarkiske former nærmest er i ferd med å forsvinne til fordel for mer "moderne" former, for eksempel nettverksorganisering, viser seg også å være sterkt overdrevne (Pettigrew og Fenton 2000). Heller ikke på det teoretiske plan er det riktig å

framstille bedrifts- og markedsmodellene som entydige og klare. Flere har pekt på at NPM inneholder i alle fall to motstridende perspektiver (Walsh 1995, Christensen og Læg Reid 2001, Klausen 2001). For enkelthets skyld vil jeg skille mellom et sentraliseringsperspektiv og et desentraliseringsperspektiv. Noe av det mest karakteristiske ved den første tradisjonen er vektlegginga av behovet for ledelse og strategisk styring ("let the managers manage" og "make the managers manage"). Maktkonsentrasjon, hierarki og direkte styring er sentrale kjennetegn. Mennesket oppfattes som grunnleggende egoistisk og opportunistisk. Dette kan beskrives som en form for neo-taylorisme (Pollitt 1990), et begrep som bidrar til å understreke det organisasjonsteoretiske slektskapet. Desentraliseringstradisjonen vektlegger frigjøring av menneskelige og organisatoriske ressurser gjennom myndiggjøring ("arm's length"). Den kjennetegnes av maktspredning, avhierarkisering og indirekte styring. Synet på menneskenaturen er mer positivt og optimistisk. Organisasjonsteoretisk tyder dette på forbindelseslinjer til Human Relations og Human Resource Management (for eksempel Perrow 1986, Bolman og Deal 1998, Huczynski og Buchanan 2001, Jacobsen og Thorsvik 2002). Det er verdt å merke seg at ulike forfattere av og til kan ha ulike oppfatninger om hvilke teorier som skal knyttes til henholdsvis sentraliseringsperspektivet og desentraliseringsperspektivet. Christensen og Læg Reid (2001) ser for eksempel prinsipper fra økonomisk organisasjonsteori som public choice og prinsipal-agentteori i sammenheng med sentraliseringsperspektivet. Klausen (2001) på sin side gjør ikke det. Han viser til at NPM bygger på to "søjler" (ibid. s. 27), en markedsmessig og en hierarkisk. Den første har med overordnede prinsipper for offentlig tjenesteproduksjon å gjøre, den andre gjelder primært interne organisasjons- og ledelsesformer. I motsetning til Christensen og Læg Reid knytter han public choice og prinsipal-agentteori til "en markedsmessig styringslogikk", en logikk som ifølge Klausen har mer med desentralisering og disaggregering å gjøre enn sentralisering. Også Walsh (1995) ser på "market-based coordination" som en form for desentralisert, indirekte styring. Uenigheten om hvor public choice og prinsipal-agentteorien "hører hjemme", innen sentraliseringstradisjonen eller desentraliseringstradisjonen, henger sannsynligvis sammen med at økonomisk organisasjonsteori er en krysning mellom disse perspektivene: troen på desentrale løsnings prestasjonsfremmende effekt er stor, samtidig som synet på mennesket er negativt og pessimistisk. Jo større handlefrihet, desto større behov for kontroll. Bak desentralisering inspirert av økonomisk organisasjonsteori kan vi derfor hele tida skimte de umiskjennelige konturene av hierarkiet. Det kan dessuten skape større klarhet dersom skillet mellom bedrifts- og markedsmodellene gjøres mer eksplisitt, noe som ikke alltid er tilfelle. Bedriftsmodeller dreier seg først og fremst om organisering og

styring av *interne* relasjoner, mens markedsmodeller primært har å gjøre med *eksterne* relasjoner. Markedsprinsipper *kan* også brukes for å styre interne relasjoner, men erfaringer tyder på at det lett kan oppstå indre uenighet, rivalisering og dermed betydelig forvirring om når, hvor og i hvilken grad disse prinsippene har gyldighet i forhold til hierarkiet (Colbjørnsen 1995). Vi kan også oppleve at viktige begreper innen NPM brukes på helt forskjellige måter. Et eksempel på det er begrepet ”managerialism” som hos Christensen og Læg Reid (2001) assosieres med desentralisering, mens det hos Walsh (1995) knyttes til den tayloristiske og fordristiske tradisjon. Konklusjonen på denne korte gjennomgangen er at bedrifts- og markedsmodellene er langt fra entydige og ensartete, og at de rommer betydelige spenninger. Dette gjelder både på det empiriske og det teoretiske plan.

Resultatenhetsmodellen har også noe av denne innebygde spenninga i seg. Det er imidlertid lite som tyder på at reformatorene selv er opptatte av eller oppmerksomme på dette spenningsforholdet. Forklaringa kan ganske enkelt være at forbindelseslinjene mellom resultatenhetsmodellen og de overordna teoretiske tradisjonene er usynlige eller uinteressante for praktisk orienterte reformatorer. Det er i alle fall vanskelig å finne klare spor etter slike overveielser i aktuelle reformdokumenter, vedtak etc. Menneskeorienterte og neo-tayloristiske elementer og prinsipper presenteres av og til side om side uten at åpenbare spenninger problematiseres og uten at det gjøres eksplisitte forsøk på å avveie disse hensynene mot hverandre. For eksempel gis enhetslederne stor handlefrihet i operative spørsmål, samtidig som de holdes i ørene gjennom kortsiktige lederkontrakter. I slike tilfeller kan det virke som at reformatorene rett og slett ikke ser de neo-tayloristiske trekkene ved resultatenhetsmodellen. Dette kan henge sammen med at begreper som sentralisering, hierarki, byråkrati etc. har en særdeles negativ klang i vår samtid. De er med Kjell Arne Røviks ord umoderne og lite tidsriktige (Røvik 1998). Det er nærmest utenkelig at slike begreper skulle bli brukt for å beskrive eller begrunne kommunale omstillingsprosesser i dag. De oppfattes snarere som en viktig del av problemet og definitivt ikke som en del av noen løsning. Desentralisering og operativ frihet er mer i takt med overordnede og allment aksepterte verdier som demokrati, selvstendighet og frihet.

Resultatenhetsmodellen kan til tross for denne ensidigheten blant reformatorene, ses som et praktisk forsøk på å veie hensynet til desentralisering opp mot hensynet til sentralisering. Det skal derfor bli interessant å se hvilket hensyn som til sjuende og sist veier tyngst i relasjonen mellom rådmann og enhetsleder.

3.2.2. Administrasjons- og forvaltningsmodellen (Government)

Den tradisjonelle modellen for organisering og styring av offentlig virksomhet bygger på den grunnleggende idé at forvaltninga skal være et nøytralt, faglig uavhengig og lojalt instrument for å utrede og iverksette politiske beslutninger (Jacobsen 1960). Forvaltninga er slik sett et politisk sekretariat. Politikk og administrasjon er prinsipielt forskjellige og atskilte aktiviteter, men det er samtidig klart at det er politikerne som skal sitte i førersetet. De er valgt ut og plassert der av folket gjennom frie, regelmessige valg. Det representative demokratiet utgjør dermed et viktig grunnlag for systemets legitimitet. For å sikre politikkenes overordnede stilling må forvaltninga organiseres slik at det til enhver tid er klart hvordan ansvar og myndighet er fordelt. Det er her hierarkiet kommer inn. Hierarkiet er et system for over- og underordning av posisjoner innen en organisasjon. Det skal bidra til å avklare hvilket ansvar og hvilken myndighet som er tillagt den enkelte posisjon. For bl.a. å unngå vilkårlighet og for å sikre likebehandling og forutsigbarhet er forvaltningen underlagt bestemte regler og prosedyrekrav. I tillegg er den underlagt visse kontrollmekanismer som skal sikre at disse reglene og prosedyrene følges. På denne måten er det tenkt at politikerne skal ha en god styring og kontroll med forvaltninga, også med hvordan den opptrer i forhold til den enkelte borger.

Forvaltningsmodellen har tradisjonelt sett ikke hatt den samme status og det samme gjennomslag i kommunesektoren som i staten. Praktisk problemløsning og pragmatisme har alltid hatt større betydning enn prinsipiell og konstitusjonell tenkning. Opprinnelig hadde kommunene knapt noen administrasjon. Saksbehandling ble ofte gjort av politikerne selv i de samme møtene der de fatta beslutninger. Denne praksis må i alle fall delvis ses som uttrykk for en historisk betingta motreaksjon mot embetsstatens og embetsstandens dominans over alt lokalt styre og stell. Politikk og administrasjon skulle ikke skilles. Dette skapte på mange måter en særegen politisk-administrativ kultur i kommunene, en kultur som levde videre selv lenge etter at kommunene hadde begynt å bygge opp sitt eget forvaltningsapparat. Noe av dette har hengt igjen helt til våre dager. Den sterke utbygginga av velferdsstaten fra 1960-tallet av, der kommunene og fylkeskommunene ble tildelt hovedansvaret for den offentlige tjenesteproduksjonen, har imidlertid gradvis endra dette bildet. Det administrative apparatet, inkludert de tjenesteproduserende virksomhetene, har ekspandert kraftig. Saks- og oppgavemengden har vokst, og kompleksiteten har økt. Det har samtidig skjedd en betydelig

profesjonalisering og kompetanseheving blant de tilsatte. Dette har gjort det vanskelig for politikerne å ivareta sin ledende rolle på samme måte som før. De har gradvis, om enn av og til noe motvillig, delegert mye av sin beslutningsmyndighet til rådmannen som i sin tur har delegert noe av denne videre nedover i systemet. Mens altså lokale politikere tidligere opererte relativt fritt i det administrative lendet, har nå administrasjonen overtatt mer og mer og til dels bevega seg langt inn på det som tradisjonelt har vært oppfatta som den politiske banehalvdelen.

Det er imidlertid ikke bare i forhold til skillet politikk-administrasjon at kommunesektoren har hatt en litt annen tradisjon enn den som foreskrives i forvaltningsmodellen. Heller ikke noe så sentralt som hierarkiet har alltid hatt en like selvsagt plass. Som tidligere nevnt har for eksempel det kollegiale prinsippet vært vel så viktig i grunnskolen som det hierarkiske. Rektor har tradisjonelt fungert som en ”primus inter pares”, det vil si som den fremste blant likemenn (Lotsberg 2000).

Heller ikke når det gjelder administrasjons- og forvaltningsmodellen er det lett å gi en fullstendig oversikt over alle relevante kjennetegn. Følgende punkter er et forsøk på liste opp de viktigste momentene: (1) input- og prosessorientering, med vekt på budsjettammer, regler og prosedyrer, (2) bruk av hierarkisk autoritet, herunder også vektlegging av lojalitet, (3) tro på planlegging, god organisering og ikke minst koordinering, (4) vektlegging av institusjonell kultur og internt samarbeid, (5) vektlegging av organisatorisk enhet og integrasjon, herunder selvforsyning og egenregiproduksjon, (6) vektlegging av faglig kompetanse, uavhengighet og nøytralitet, med andre ord profesjonell autonomi og fri utøvelse av faglig skjønn, og (7) brukerorientering i betydningen tilfredsstillelse av profesjonsdefinerte bruker- og klientbehov.

3.2.3. Samstyrings- eller nettverksmodellen (Governance)

Spørsmålet om hvilken modell som er det beste instrumentet for organisering og styring av offentlig tjenesteproduksjon kan også knyttes til debatten om at det har skjedd en overgang fra government til governance (bl.a. Stoker 2001). Debatten er omfattende og inneholder mange elementer. Her vil vi nøye oss med å peke på to. For det første innebærer overgangen en reduksjon i statens (det offentliges) makt, i alle fall relativt sett. Mulighetene og evnen til å styre samfunnsutviklinga er blitt mindre. Dette skyldes kanskje først og fremst den sterke veksten vi har sett både i næringslivet og det sivile samfunn i løpet de siste par generasjoner.

Resultatet er blitt at staten må forholde seg til langt flere og sterkere aktører enn før, f.eks. konserner, organisasjoner og ikke minst, media. Flere av disse opererer på tvers av landegrensene. Offentlige myndigheter, enten vi snakker om staten, regionen eller kommunen, er mer blitt én aktør blant flere, enn én dominerende makt. Det andre aspektet ved overgangen fra government til governance som vi vil trekke fram, er den økte tendens til å involvere private bedrifter (“for-profit”) og frivillige organisasjoner (“non-profit”) i produksjon av offentlige tjenester. Riktignok ble mange av de tilbud som i dag er offentlige opprinnelig satt i gang og drevet av kirkelige, humanitære o.a. frivillige organisasjoner, på rent idealistisk grunnlag. Ikke minst gjaldt dette innen helse- og omsorgsområdet. Men i og med etablering av den moderne velferdsstaten overtok det offentlige, det vil som oftest si kommunene, mange av disse oppgavene. Det vanlige mønsteret i Norge og Norden ble produksjon og distribusjon av offentlige tjenester i egen regi, med offentlig ansatte innen rammen av et offentlig byråkrati, styrt gjennom hierarkisk autoritet, med politiske myndigheter på toppen. I dag er det blitt langt vanligere å kjøpe disse tjenestene eksternt eller å etablere samarbeidsordninger med bedrifter og organisasjoner (“public-private partnerships”), eller med andre myndigheter og myndighetsnivåer. Dette stiller offentlige myndigheter overfor en ny utfordring: overgangen fra ensidig, vertikal styring innen rammen av et hierarki, til horisontal koordinering gjennom kontrakter og nettverk av samarbeid (Kettl 2000).

Samstyrings- og nettverksmodellen kan også ses i sammenheng med sosial kapitalperspektivet. Et sentralt aspekt ved kommuners forhistorie, kultur og institusjonelle mønstre er graden av tillit. Tillit kan beskrives som en egenskap ved relasjoner mellom individer, grupper, organisasjonsenheter eller hele organisasjoner. Tillit kan ses på som et resultat av læring der ikke minst praktisering av normen om gjensidighet står sentralt (Gouldner 1961). Læringa kan også gjelde et systems eller aktørers evne og vilje til å opptre i pakt med visse normer, krav eller standarder (Torsteinsen 1998). Jeg antar at i noen kommuner er relasjonene kjennetegna av høy grad av tillit, mens de i andre kommuner er prega av lav grad av tillit. Når tillitsnivået i en kommune er generelt høyt, snakker vi gjerne om sosial kapital. Med sosial kapital menes ”features of social organization, such as trust, norms, and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions” (Putnam 1993, s. 167).

Det som til sjuende og sist binder aktørene i et nettverk sammen og får dem til å arbeide i samme retning, er ifølge denne modellen tillit. Tillit kan på en og samme tid skape og bli skapt av kommunikasjon og dialog, uformelle, til dels sosiale relasjoner, felles normer og

gjensidighet. Mange vil mene at samstyrings- og nettverksmodellen derfor åpner opp for en ”energisparende” og dermed mer effektiv form for ledelse i og med at en normalt slipper å påkalle hierarkisk autoritet eller bruke økonomiske incentiver for at ting skal fungere (for eksempel Etzioni 1972, Rhodes 1997, Stoker 1998).

3.2.4. Sammenlikning av de tre instrumentelle modellene

I forbindelse med vår gjennomgang av teoretiske perspektiver på kommunenes bruk av resultatenhetsmodellen, har vi så langt diskutert det første av tre slike perspektiver, nemlig den instrumentelle forståelsen. Jeg har presentert tre modeller som hver for seg representerer ulike syn på hvilke prinsipper og virkemidler som egner seg best til å regulere interne relasjoner i kommunal tjenesteproduksjon, bedrifts- og markedsmodellene, administrasjons- og forvaltningsmodellen og samstyrings- og nettverksmodellen. Det som vel klart skiller bedrifts- og markedsmodellene fra de to andre er troen på bruk av økonomiske incentiver og på ledelsens avgjørende betydning for organisasjonens prestasjoner. Det åpnes opp for en stor grad av desentralisering av ansvar og myndighet i operative spørsmål, helst innen rammen av en prinsipal-agent inspirert kontraktualisme. Forholdet mellom politikk og administrasjon kjennetegnes av atskillelse og ikke-innblanding. Administrasjons- og forvaltningsmodellen kjennetegnes på sin side av en klar forkjærlighet for hierarkisk autoritet og formelle regler. Desentralisering vil her ha mer preg av dekonsentrasjon eller delegering, med muligheten for tilbakekalling av myndighet eller intervensjon fra overordnede instanser hele tida til stede. Forholdet mellom politikk og administrasjon preges av atskillelse, men med en klar forståelse av at politikken er overordna administrasjonen og har rett til å intervensjonere. Den tredje og siste tradisjonen, samstyrings- og nettverksmodellen, skiller seg fra de to andre ved sin sterke vektlegging av tillitskapende og kulturformende tiltak, som for eksempel relasjonsbygging, dialog og kommunikasjon. Her tar desentralisering form av en omfattende fristilling, regulert av hyppige kontakter, felles normer og gjensidig avhengighet. Forholdet mellom politikk og administrasjon kjennetegnes her av samarbeid og samstyre.

Svakheten med disse idealmodellene er, som jeg alt har påpekt, at de bare delvis er i samsvar med den empiriske virkelighet. I tillegg er de beheftet med teoretiske problemer og motsetninger. Et viktig eksempel som vi har vært inne på er at hierarkiet fortsatt har en sterk posisjon innen næringslivet, selv om en ikke alltid synes å ville vedkjenne seg det.

I utgangspunktet er det neppe tvil om at resultatenhetsmodellen har henta mye inspirasjon fra næringslivet. Samtidig kan det virke som at det i hovedsak er én type modell som finner veien til kommunesektoren, nemlig overskuddsenteret eller den ”renodlade” resultatenhetsmodellen. Den resultatenhetsmodellen som tas i bruk i kommunene er med andre ord delvis basert på *faktiske* erfaringer fra næringslivet, og delvis på *forestillinger* om næringslivet. Likevel er det tvilsomt om det er den ”renodlade” modellen som vinner fram i praksis. Sannsynligvis vil reformideen bli prega av den konteksten den skal iverksettes i. Ved hjelp av de tre instrumentelle modellene vil jeg kunne få fram om reformideen, etter iverksetting, framstår som en hybrid (mix av to eller alle tre modeller) eller som en rendyrka modell. Jeg forestiller meg at det første er det mest sannsynlige. De tre modellene kan også brukes for å analysere og forklare eventuelle effekter av reformideen på organisasjonen.

I fortsettelsen vil jeg for enkelthets skyld omtale de tre modellene som hhv bedriftsmodellen, forvaltningsmodellen og samarbeidsmodellen.

3.3 Resultatenhetsmodellen som symbol

Et alternativ til den instrumentelle forståelsen av resultatenhetsmodellen er å se på den som et symbol. Innenfor rammen av et slikt perspektiv velger ikke kommunene å innføre resultatenhetsmodellen primært ut fra dens instrumentelle verdi, men (1) fordi den oppleves å uttrykke noe som er viktig for dem å uttrykke, eller (2) fordi den framstår som det selvfølgelige svaret på kommunenes økonomiske, organisatoriske og andre utfordringer.

Ønsket om å uttrykke seg kan teoretisk forklares ut fra et behov for å legitimere organisasjonen og dens virksomhet i forhold til omgivelsene (Parsons 1960, Meyer og Rowan 1977). På den ene siden kan legitimeringsbehovet søkes dekket gjennom en kynisk strategi der det viktigste er å gi et positivt inntrykk av organisasjonen utad. Det trenger på ingen måte å være samsvar mellom den faktiske situasjon og det inntrykk som søkes skapt. Bildet som presenteres utad er dekopla fra det indre liv. Det er altså snakk om en fasade. Nils Brunsson omtaler dette som organisatorisk hykleri (Brunsson 1989). På den annen side kan legitimiteten sikres gjennom en etisk strategi. Et positivt omdømme er viktig, men det må baseres på realiteter og ikke på løgn og bedrag. Det må rett og slett være samsvar mellom det bilde som presenteres utad og det som er den faktiske situasjonen innad. Ut fra dette perspektivet kan hykleri oppfattes som en alvorlig trussel mot organisasjonens omdømme

(Parsons 1960). Konsekvensene kan være dramatiske. Et praktisk eksempel på dette er skjebnen til det amerikanske energikonsernet Enron. I kommunesektoren kan uttrykksbehovet eksempelvis være knytta til et ønske om å vise handlekraft og effektivitet, framstå som innovativ, omstillingsdyktig og framtidsretta, eller signalisere en generell, positiv tro på ansattes evne og vilje til å ta ansvar.

Det symbolske perspektivet rommer, i tillegg til legitimeringsmodellen, også det vi kunne kalle en selvfølgeliggjøringsmodell eller kulturmodell. Fenomenet selvfølgeliggjøring kan teoretisk knyttes til den sosialkonstruktivistiske tradisjonen med sitt fokus på hverdagslivets kunnskaper og den sosiale konstruksjonen av virkeligheten (Berger og Luckmann 1975). Berger og Luckmann fant mye intellektuell inspirasjon hos den østerrikske filosofen og sosiologen Alfred Schutz (1899-1959). Ifølge Schutz henter mennesket bare en liten del av sine kunnskaper fra personlige erfaringer. Mesteparten henter det fra andre mennesker, enten direkte fra foreldre, omgangsvenner, lærere o.a., eller indirekte gjennom bøker, media osv. Disse impulsene bearbeides så av den enkelte, alene eller helst i interaksjon med andre. Menneskets kunnskaper har med andre ord et sosialt og kulturelt opphav. Selv om mye av denne kunnskapen er heterogen i den forstand at den er behefta med uklarhet, usikkerhet, uenighet osv., så finnes det fortsatt store områder der vi tar ting for gitt, der vi verken stiller spørsmål, problematiserer eller tviler i særlig grad (Forssell og Jansson 2000). Når handlinger og reformer gjøres på grunnlag av kunnskap som tas for gitt, oppleves det neppe som at en fatter noen egentlig beslutning. Valget av løsning gir seg selv og løsinga framstår som selvfølgelig. Det foreligger ingen konkurrerende alternativer. Valget ble i realiteten foretatt på et tidligere tidspunkt, da den aktuelle kunnskapen ble institusjonalisert. Ifølge Forssell og Jansson er ideen om "företagisering" av den kommunale organisasjon et eksempel på en slik selvfølgeliggjøringsprosess. De løsninger som "företagiseringen" tilbyr, herunder resultatenheter, framstår i dagens Sverige som den eneste måten å få til effektiv tjenesteproduksjon på. Tittelen på Forssells og Janssons bok er i denne sammenheng slående: "Idéer som fånglar". Den fanger opp selve kjernen i det resonnementet jeg her har presentert.

Felles for begge retningene innenfor det symbolske perspektivet er vektlegginga av rasjonalitet. Rasjonalitet er kanskje den fremste institusjonaliserte myten (Meyer og Rowan 1977) i den vestlige verden. Det at organisasjonsformer og organisasjonselementer får ord på seg for å være rasjonelle, kanskje særlig i betydninga mest kostnadseffektiv, har en sterkt

legitimerende effekt i vår kulturkrets. Løsninger som får et slikt renommé, foretrekkes nærmest automatisk framfor andre løsninger. Som vi har vært inne på: ”valget” gir seg selv.

Valget av organisasjonsmodell som symbol kan være bevisst eller ubevisst. Bevisste valg kan forstås i lys av legitimeringsmodellen, mens ubevisste ”valg” best kan forklares ut fra selvfølgeliggjøringsmodellen. Et eksempel på et *ubevisst* ”valg” kan være dersom en kommune innfører resultatenhetsmodellen uten å foreta noen egentlig selvstendig vurdering av hvilke problemløsende kvaliteter denne har sammenlikna med alternative modeller. Valget kan da være styrt av hvilke modeller som er tilgjengelige og populære i øyeblikket. Det kan også bygge på en oppriktig *tro* på modellens instrumentelle verdi, ikke nødvendigvis ut fra egen erfaring, men mer som et resultat av *andres* tro og beretninger. Vi kan si det slik at ”valget” av modell i dette tilfellet er mer tilbudsstyrt (tilgjengelig løsning) enn etterspørselsstyrt (faktisk problem). Reformideen framstår for en periode som den selvsagte og opplagte måten å organisere og lede på. Den oppnår en så dominerende posisjon at den for ei tid kan klare å fortrenge alternative modeller. De positive virkningene tas for gitt, uten noen nærmere begrunnelse eller forklaring. Vi kan kanskje snakke om at enkelte reformideer har en kognitiv kraft som gjør at de virker bevissthetsstyrende og til dels bevissthetsinnsnevrende (å la ”Idéer som fängslar”). Prosessen har dermed knapt karakter av valg. Det mer snakk om en slags kognitiv automatikk. Dersom en kommune *bevisst* velger å innføre resultatenhetsmodellen ut fra dens symbolske kvaliteter, kan det muligens være taktiske, ideologiske eller andre kalkyler som ligger bak. Det kan for eksempel være et ønske om å framstå som moderne og attraktiv for bedrifter som vurderer å etablere seg i kommunen. Det kan være for å trekke til seg dyktige, godt utdannede mennesker som jobbsøkere. Eller det kan være for å oppnå goodwill hos sentrale myndigheter og dermed muligheter for å delta i interessante prosjekter. Noen ganger er det dekning for det bilde som presenteres utad, andre ganger ikke. Dersom motivet er å heve kommunens omdømme, kan en kynisk strategi virke forlokkende på kort sikt, men den kan fort få katastrofale effekter på lengre sikt. En bevisst valgprosess faller selvsagt fullt og helt inn under et rasjonelt perspektiv. Men instrumentaliteten her knytter seg ikke til resultatmodellen som instrument, men som symbol. Det er med andre ord symbolet som er instrumentelt interessant, som har nytteverdi for kommunen, ikke selve modellen.

Det å oppfatte resultatenhetsmodellen som et symbol har ikke bare med *drivkrefter* for organisasjonsreformer å gjøre. Det har også relevans for spørsmålet om hvilke *barrierer* slike

reformer støter på. Som symbol kan resultatenhetsmodellen bety ulike ting for ulike aktørgrupper. Grupper som ser modellen som et symbol for noe de oppfatter som negativt eller truende, for eksempel bedrifts- og markedstenkning, vil kunne mobilisere til motstand mot en slik reform. Det vil kunne skape problemer i forbindelse med implementering og daglig drift. Det vil også kunne føre til at en reformmodell endrer karakter og innhold fra det som vedtas, via det som iverksettes til det som gradvis utvikles gjennom daglig praksis. Over tid kan den opprinnelige modellen bli ganske sterkt modifisert. Enhver reform som skal integreres i en allerede etablert organisasjonskultur eller institusjonell kontekst vil støte på denne typen barrierer. Jo mer forskjellig reformen oppfattes å være i forhold til den kultur og den kontekst som eksisterer fra før, desto større vil sannsynligvis barrierene være. Jo mindre forskjellene er, desto lettere vil reformen bli akseptert og integrert. Graden av symbolsk kompatibilitet – inkompatibilitet vil med andre ord ha betydning for hvor store barrierene er. Den symbolske betydning som tillegges resultatenhetsmodellen er ikke nødvendigvis statisk. Den kan sannsynligvis påvirkes, for eksempel gjennom informasjon, skolering, involvering og dialog. Det betyr at initiering og implementering er viktige faser i et reformarbeid og at utforming av ulike prosesser i disse fasene kan få innvirkning på reformens skjebne.

La oss til slutt i dette avsnittet komme med noen ekstra betraktninger om legitimering. Symbolperspektivet har først og fremst sine intellektuelle røtter i sosialkonstruktivismen og den ny-institusjonelle organisasjonsteorien (Berger og Luckmann 1975, Powell og DiMaggio 1991, Røvik 1998). Reformen betraktes og fortolkes med en viss porsjon kritisk distanse, av og til grensende mot kynisme (Perrow 1986, Brunsson 1989). Utgangspunktet er at alle organisasjoner er avhengige av støtte fra sine omgivelser, i form av kapital, arbeidskraft, varer og tjenester osv. For å få slik støtte må de produsere noe, skape noe, gjøre noe som andre har behov for eller verdsetter på en eller annen måte. Hvis ikke vil støtten opphøre og organisasjonen vil visne hen og dø. Organisasjoner har med andre ord behov for å legitimere sin eksistensberettigelse. For noen organisasjoner er dette relativt greit. De produserer en eller annen form for *output* som er lett å registrere og relativt lett å vurdere kvaliteten på, for eksempel gjenstander som kan ses, berøres, telles, veies, utprøves osv. Dersom *output* i tillegg kan omsettes i et marked og gi organisasjonen et økonomisk overskudd, har den så godt som ”bevist” sin berettigelse. For andre organisasjoner, for eksempel kommunale skoler er det verre. Deres ”produkt” er usynlig. Det skolene og lærerne skaper er i hovedsak en *prosess* der mulige resultater av deres virksomhet dukker opp litt etter litt, gjerne spredt over

et langt tidsrom, lenge etter at eventuelle evalueringsprosjekter er avslutta. Da er det ofte ikke mulig å tilbakeføre resultatet til den opprinnelige prosessen eller avgrense det til de individene som deltok. Slike organisasjoner vil gjerne legitimere sin virksomhet ved hjelp av symboler som i alle fall et stykke på veg kan kompensere for mangelen på konkrete, umiddelbare output, for eksempel arbeids- eller organisasjonsform, bygninger og utstyr, ansattes kompetanse, elevenes karakterer, etc. Behovet for å legitimere seg på denne måten vil kunne dempes dersom de opererer i et marked og klarer å drive med overskudd. Da har en i alle fall noe å vise til. For kommuner som er tilnærma monopolister og storprodusenter av myke tjenester som undervisning og sosial omsorg, har problemene med å dokumentere konkrete og handfaste resultater alltid vært stort. I dag synes kommunesektoren å være utsatt for et ekstra stort press fra en mange hold – kritiske brukere, pågående medier, en resultattørstig og kostnadsgjerrig opinion og ikke minst, sentrale politikere og myndigheter som skaper forventninger og pålegger kommunene nye oppgaver uten tilstrekkelig finansiering.

3.4 Resultatenhetsmodellen som maktmiddel

Resultatenhetsmodellen er ikke bare et nøytralt, teknisk instrument for bedring av kommunens funksjonsdyktighet og prestasjonsevne, eller et symbol for styrking av dens legitimitet. Resultatenhetsmodellen kan også betraktes som et maktmiddel. Utgangspunktet for en slik betraktning er på den ene side oppfatninger om at alle organisasjoner i bunn og grunn er arenaer for interessekamp (Cyert og March 1963, Jakobsen og Thorsvik 2002). På den annen side er de samtidig systemer som tilstreber en bestemt fordeling og regulering av makt og myndighet (Perrow 1986). Organisasjoner kjennetegnes av at arbeidsoppgaver og ansvar er fordelt mellom posisjoner og enheter, både horisontalt og vertikalt. Noen har et større og mer overordna ansvar enn andre. De er tildelt et mandat fra en mandatgiver, enten det er eiere, politikere eller andre. Ideelt sett skal fordeling av makt og myndighet avspeile dette mønsteret. Jo mer ansvar, desto mer makt. Den hierarkiske pyramiden er den klassiske billedliggjøringa av denne maktfordelinga. Men maktfordelinga i en organisasjon er altså sjelden ideell eller stabil. Den endrer seg mer eller mindre kontinuerlig som følge av konflikter, rivalisering, forhandlinger og alliansebygging mellom forskjellige interessegrupper, både interne og eksterne. De viktigste interne gruppene er eiere, ledere og ansatte. Eksterne grupper kan være fagforeninger, brukergrupper, myndighetsorganer osv. Omorganiseringer og endringer i kompetanse, økonomiske betingelser og teknologi virker

selvsagt også inn på slike prosesser. Over tid kan maktbalansen forskyve seg ganske mye i forhold til det opprinnelige mønsteret.

Innen kommunesektoren har maktfordelinga endra seg på i alle fall to måter. For det første har det skjedd en forskyvning av makt fra politikerne til administrasjonen⁷. Dette har nær sammenheng med oppbygginga av velferdsstaten og den derav følgende sterke veksten i og profesjonaliseringa av den kommunale forvaltning. Endringa skyldes også det forhold at praktisk talt alle lokalpolitikere er deltidsdeltakere, med begrensa tid, kapasitet og kompetanse sammenlikna med et økende antall heltidsansatte i administrasjon. Utviklinga synes å være ytterligere forsterka de senere år gjennom innføring av såkalte strategiorienterte styringsmodeller. Formålet med disse modellene har vært å frigjøre tid for lokalpolitikere slik at de skulle få mulighet til å konsentrere seg om de overordna, strategiske oppgavene. Detaljer og enkeltsaker skulle i stedet overlates til administrasjonen. I praksis synes de fleste politikere å ha blitt pasifiserte. Bare en liten elite blant lokalpolitikere føler seg komfortable med de nye modellene (Aarsæther og Vabo 2002). For det annet har det skjedd en maktforskyvning internt i den kommunale forvaltning, fra toppledelse og rådhusforvaltere til tjenesteprodusenter. I engelskspråklig litteratur omtales disse to gruppene gjerne som henholdsvis ”managers” og ”professionals” (Exworthy og Halford 1999). I takt med at tjenesteproduksjonen er blitt mer spesialisert og mer kompetansekrevene har tjenesteprodusentene opparbeidet seg et informasjonsovertak innad i organisasjonen. Det er de som kan tjenestene og som kjenner brukerne. Toppledelsen er således svært avhengig av den kunnskap og kompetanse som tjenesteprodusentene sitter på. I tillegg er toppledelsen praktisk talt prisgitt tjenesteprodusentene for å få produsert de forskjellige tjenestene kommunene har mer eller mindre monopol på (”provider closure”). Det kan imidlertid se ut til at de strategiorienterte styringsmodellene har bidratt til å redusere profesjonenes makt noe, også i forhold til lokalpolitikere (Aarsæther og Vabo 2002). Utenom disse endringene i den interne maktfordeling har det nesten alltid eksistert en ubalanse i forholdet mellom brukerne og kommunen. Brukernes behov har tradisjonelt vært profesjonsdefinerte. I praksis er det ofte tjenesteprodusentene som har bestemt og som fortsatt bestemmer hvem som får hva, hvor og når. Så vidt jeg vet har det ikke skjedd noen store endringer her, selv om det er langt større fokus på brukertilfredshet og brukermedvirkning enn før.

⁷ I dette begrepet inkluderer jeg for enkelthets skyld alle kommunalt ansatte.

De forskyvninger som har skjedd i makt i kommunene har med andre ord ofte skjedd i favør av tjenesteprodusentene, selv om denne tendensen nå altså kan være snudd i kommuner med strategiorienterte styringsmodeller. I disse kommunene synes også rådmannens posisjon å ha blitt ekstra styrka.

Innføring av resultatenhetsmodellen kan innen rammen av makt- og interessentperspektivet forstås som et middel til å redusere tjenesteprodusentenes dominerende stilling i organisasjonen. Det oppnås ved (1) å styrke politikernes og toppledernes overordnede, strategiske posisjon, (2) begrense tjenesteprodusentenes makt gjennom klarere resultatkrav og formelle lederavtaler og (3) samtidig øke enhetsledernes (og dermed tjenesteprodusentenes) operative frihet. Samtidig skal brukernes stilling styrkes. Både diagnosen og løsninga er helt i tråd med New Public Management. De NPM-inspirerte reformene i lokalforvaltninga har vært spesielt retta inn mot å endre maktforholdene mellom politikere, toppledelsen, enhetslederne og brukerne. Innen public-choice skolen, som danner mye av det teoretiske grunnlaget for NPM, har en bl.a. vært sterkt opptatt av maktfordelinga mellom politikk og administrasjon. Niskanen skrev for eksempel allerede i 1971 om hvordan administrative ledere ("bureaucrats") forsøker å maksimere sine budsjetter. Dette gjorde de ut fra ren egeninteresse, fordi de selv ville oppnå høyere status, mer innflytelse og høyere honorarer (Niskanen 1971). Prinsipal-agentteorien som også er en viktig del av det teoretiske grunnlaget for NPM, har vært mer spesifikt fokusert på hvordan relasjonene mellom eiere ("owners") og ledere ("managers"), og mellom ledere ("managers") og ansatte ("employees"), kan og bør reguleres. Etersom denne teorien er spesielt relevant for relasjonen rådmann-enhetsleder, la oss se litt ekstra på den.

En prinsipal-agent relasjon består av to parter, prinsipalen og agenten. Prinsipalen er bærer og eier av de behov som skal dekkes, de interesser som skal tilfredsstilles, de oppgaver som skal løses. Alternativt opptrer prinsipalen på vegne av brukerne, slik vi er vant til fra kommunesektoren. Agenten er den part som skal dekke behovene, tilfredsstillere interessene og løse oppgavene. Ei sentral problemstilling innen dette teoretiske perspektivet er: Hvordan skal prinsipalen få agenten til å utføre sitt oppdrag på en tilfredsstillende måte? Hvilken incentivstruktur må prinsipalen etablere for å stimulere agenten til å handle i tråd med sine krav og interesser? I kommunesektoren har det tradisjonelle svaret vært regler og hierarkisk autoritet. Resultatenhetsmodellen introduserer resultatkrav, operativ frihet og økonomiske incentiver som et alternativ. Om dette faktisk *er* et alternativ eller bare et supplement, blir til sjunde og sist et empirisk spørsmål. På rent teoretisk grunnlag synes prinsipal-agent

relasjonen å være kjennetegna av *både* hierarki og økonomiske incentiver. Ut fra et slikt resonnement kan resultatenhetsmodellen betraktes som et ekstra maktmiddel i prinsipalens hender.

Prinsipal-agent teoriens møte med kommunal virkelighet reiser flere spørsmål. La oss se litt på ett av dem. Dersom enhetslederen er agenten, hvem er da prinsipalen? De fleste vil trolig umiddelbart tenke på rådmannen som enhetslederens prinsipal. Det er likevel mulig å oppfatte også brukeren som en prinsipal for enhetslederen. Det er forhåpentligvis brukeren som har størst nytte av enhetens og enhetslederens innsats. Dette argumentet illustrerer et viktig poeng som for så vidt ikke er nytt: Enhetsleder må forholde seg til i alle fall to parter, rådmannen og brukerne. Lojaliteten er delt. Problemet settes imidlertid mer på spissen nå i og med innføring av resultatenheter, dette pga. modellens sterke understreking av brukerorientering. I virkeligheten er situasjonen den at den ene prinsipalen, brukeren, mangler handfaste incentiver i forhold til enhetslederen. Den andre prinsipalen derimot, rådmannen, har betydelig kontroll med viktige, ja helt avgjørende incentiver. Som øverste leder av den kommunale forvaltning har han tilgang til både hierarkisk myndighet og budsjettmidler. Hans posisjon legitimeres og styrkes ved at han representerer hovedprinsipalen, nemlig politikerne. Selv om brukeren, ut fra et "hvem har mest nytte"-prinsipp, er den viktigste prinsipalen i forhold til enhetslederen, er det altså rådmannen som de facto er viktigst. Riktignok kan brukerne komme til orde gjennom brukerundersøkelser og andre former for måling av brukertilfredshet. For brukerne er dette likevel en omveg som tar ekstra tid og der vektlegginga av deres synspunkter er usikker. Når rådmannen må veie økonomi opp mot brukerrespons er det ikke gitt at det er brukerne som vil trekke det lengste strået.

3.5 Avslutning

Noen vil hevde at makt- og interessentperspektivet hører inn under det instrumentelle perspektivet. Det kan argumenteres med at i den grad resultatenhetsmodellen betraktes som et maktmiddel, er den også et instrument, et redskap i ledelsens hender. Jeg ser veldig klart at slektskapet er der, både teoretisk og empirisk. Når jeg likevel har valgt den løsning som jeg her har presentert, er det for å få fram noen forskjeller som jeg mener er viktige. Det instrumentelle perspektivet bygger på en rasjonell modell der idealet er at den grundige, faglig nøytrale og uavhengige analysen skal lede oss fram mot det beste eller det mest tilfredsstillende alternativet. Innefor makt- og interessentperspektivet er det ikke denne typen

rasjonalitet som gjelder, men en *politisk* form for rasjonalitet. Overveielsene er ikke av faglig karakter, men av strategisk art (Enderud 1976). Mens åpenhet er et ideal innen rasjonell, instrumentell tenkning, vil aktørene innen makt- og interessentperspektivet heller holde kortene tett til brystet og bare spille ut den informasjon som kan styrke deres egen posisjon i organisasjonen. Politiske aktører vil ha en tendens til å kamuflere sine intensjoner i et nøytralt, instrumentelt språk. De vil forsøke å legitimere sine forslag og ideer ved å utnytte rasjonelle, institusjonaliserte myters kraft. Kanskje vil de også prøve å framstille sine forslag til løsninger som de eneste mulige. Poenget mitt er altså at makt- og interessentperspektivet representerer en helt annen logikk enn den jeg forsøker å få fram gjennom det instrumentelle perspektivet. Derfor mener jeg det er riktig å holde disse to perspektivene atskilt i min avhandling.

4. FORVENTNINGER OM FUNN

4.1 Innledning

I det følgende vil jeg forsøke å foreta en eksplisitt kopling mellom problemstilling og teoretisk perspektiv. Med utgangspunkt i problemstillinga vil jeg utforme noen operasjonelle spørsmål og hypoteser. Dernest vil jeg avlede noen teoretisk inspirerte empiriske implikasjoner av disse spørsmålene.

Den overordna problemstillinga er:

Betyr innføringa av resultatenhetsmodellen i norske kommuner en overgang fra den tradisjonelle forvaltningsmodellen til en bedriftsmodell? Innebærer en slik endring samtidig at det skjer en reell overgang fra hierarkisk styring til markedsstyring?

De mer konkrete spørsmålene jeg stiller er:

1. Hva skjer med reformideen?
2. Hva skjer med organisasjonen?

4.2 Implikasjoner i lys av teori

Dersom vi ser våre spørsmål i lys av de teoretiske perspektivene jeg har valgt å bruke i denne avhandlinga, hvilke implikasjoner eller hypoteser kan da utledes?

Jeg har tidligere beskrevet hvordan resultatenhetsmodellen kan forstås som både instrument, symbol og maktmiddel. Hvilke svar kan jeg forvente å finne på mine spørsmål dersom jeg anvender disse tre teoretiske perspektivene som ”briller”? Hensikten her er ikke å legge opp til hypotesetesting i streng forstand, men mer å bruke perspektivene som et hjelpemiddel til å ordne empirien og til å kaste lys over det jeg ser, leser og hører. Selv om perspektivene forsyner oss med ulike forståelsesmodeller og således kan være konkurrerende, bidrar de like mye til å gi oss komplementære bilder av resultatenhetsmodellen.

Jeg vil først beskrive mer generelle implikasjoner ut fra de tre perspektivene, dernest de spesifikke implikasjonene som kan utledes fra de mer konkrete spørsmålene.

4.2.1. Det instrumentelle perspektivet

Felles for den instrumentelle forståelsen av organisasjon og ledelse er troen på at det å etablere en bestemt struktur vil stimulere og støtte bestemte organisatoriske prosesser som i neste omgang vil fremme resultatoppnåelse. En ser for seg relativt tette koplinger mellom de tre elementene struktur, prosess og effekt.

Innen den instrumentelle rammen har vi pekt på tre retninger som legger vekt på ulike styringsprinsipper: (1) bedriftsmodeller med et spesielt øye for økonomiske incentiver, ledelse og resultater, (2) forvaltningsmodeller med vektlegging av formelle regler og rammer og (3) samarbeidsmodeller med fokus på dialog og kommunikasjon.

Det er en utbredt oppfatning at reformer i offentlig sektor de siste 20 år har vært sterkt inspirert av modeller fra næringslivet. Resultatenhetsmodellen er et eksempel på dette. Utviklinga hevdes å være en bevegelse vekk fra de tradisjonelle forvaltningsmodellene og over mot de mer ”moderne” bedrifts- og markedsmodellene (for eksempel Hood 1991, Dunleavy og Hood 1994, Walsh 1995, Forssell og Jansson 2000). Andre mener å registrere en klar trend i retning av samarbeidsmodeller (for eksempel Rhodes 1997, 1998 og 1999, Greve 1998). Det er i det siste også dukka opp noen arbeider som tyder på en viss bevegelse tilbake til forvaltningsmodellen (for eksempel Kirkpatrick 1999, OECD 2002, Schick 2002, Löffler 2003).

Et overordna spørsmål i denne avhandlinga dreier seg om forholdet mellom disse modellene, og særlig om reformene i offentlig sektor representerer en overgang fra forvaltningsmodellen til bedriftsmodellen. I hvilken grad utelukker de hverandre? I hvilken grad kan de leve side om side, innen samme organisasjon? Er de med andre ord konkurrerende (”supplanting”) eller komplementære (”supplementing”)? Eksklusjonshypotesen skulle være relativt enkelt å finne ut av. Her vil vi særlig være på utkikk etter indikasjoner på om økonomiske incentiver og resultatorientering har fortrenget eller er i ferd med å fortrenge bruk av regler og rammer. På den annen side: vi kan ikke, på grunnlag av mine spørreskjemadata, samla inn på et bestemt tidspunkt, finne ut om eksklusjon kan bli en effekt på noe lengre sikt. Vi kan likevel, ved hjelp av dokumenter og intervjuer, si noe om forventninger på dette punkt.

Eksklusjonshypotesen bygger på en forestilling om at organisasjoner styres etter ett grunnleggende prinsipp, enten økonomiske incentiver, regler og rammer eller dialog og kommunikasjon. Ifølge integrasjonshypotesen kan derimot organisasjoner styres etter ulike

prinsipper, samtidig. Denne hypotesen vil bli styrka dersom vi finner at ulike styringsmåter blir brukt side om side, uten tegn på at et prinsipp er i ferd med å fortrenge de andre.

Dersom vi tar utgangspunkt i at resultatenhetsmodellen er et uttrykk for ”företagisering” og NPM-ideenes inntog i norsk kommunesektor, må vi likevel, innen rammen av det instrumentelle perspektivet, forvente å finne empirisk belegg for at bedriftsmodellen er i ferd med å fortrenge forvaltningsmodellen. Det betyr i så fall at eksklusjonshypotesen vil styrkes og at integrasjonshypotesen vil svekkes.

4.2.2. Det symbolske perspektivet

Koplingene mellom elementene struktur-prosess-resultat er løsere innen rammen av dette perspektivet enn innen det instrumentelle. På den ene side framstår resultatenhetsmodellen som det selvfølgelige svaret på kommunenes mange utfordringer. Den er et konkret uttrykk for en mer omfattende ”företagisering” der organisasjons- og ledelsesmodeller fra næringslivet får karakter av å være ”en given lösning” for kommuner som vil effektivisere sin tjenesteproduksjon (Forssell og Jansson 2000). De gunstige virkningene av reformen tas for gitt, uten noen nærmere, enn si kritisk analyse. Dermed blir det heller ikke noe stort behov for å sannsynliggjøre at effektene faktisk er slik som forutsatt. Logikken synes å være at en positiv og optimistisk reformidé, med vekt på frigjøring, *må* være riktig. Ideen har nærmest et kulturelt, kanskje også moralsk overtak i forhold til mer tradisjonelle, hierarkiske og byråkratiske modeller. På den annen side vektlegges substansielle resultater mindre ettersom det er den legitimitet og det positive omdømme innføring av resultatenhetsmodellen gir som vurderes som mest verdifull. Kommunen kan da framstå som omstillingsdyktig, framtidsretta, moderne, attraktiv osv. I ei tid med sterk vektlegging av modernisering i offentlig sektor kan den instrumentelle verdi av modernitetssymboler knapt overvurderes. Samtidig er det fare for at omdømmet kan skades dersom avstanden mellom det som presenteres utad og det som praktiseres innad blir for stor.

Det kan ofte være vanskelig å finne klare empiriske belegg for at reformer er symbolske. Uttalelser fra de involverte parter kan for det første være subjektive og upålitelige. Reformtilhengere vil gjerne begrunne og beskrive reformer i instrumentelle termer, mens motstandere har en tendens til å avfeie de som symbolpolitikk (Perrow 1986). Bruk av begreper som ”symbol”, ”retorikk”, ”prat” osv. kan dermed fungere som midler i kampen for

å frariste reformer og dets tilhengere legitimitet. For det annet er det nesten umulig å trekke en klar grense mellom selvfølgeliggjøring og begrensa rasjonalitet. I det første tilfelle ville det symbolske perspektivet være en relevant fortolkningsramme, i det andre det instrumentelle. Når en i en kommune velger å innføre resultatenhetsmodellen på grunnlag av andres erfaringer og positive uttalelser fra kollegaer i andre kommuner, KS, departement og konsulenter, kan det tolkes som et utslag av begrensa rasjonalitet i den forstand at en ønsker å spare ressurser på å vurdere og analysere det andre har vurdert og analysert før. På den annen side kan en slik handlemåte tolkes som et utslag av selvfølgeliggjøring av reformideen. Begge tolkninger kan forsvares. En måte å forsøke og trekke et skille på kan være å si at ved begrensa rasjonalitet stilles det enkelte kritiske spørsmål i forbindelse med innføring av modellen, mens når disse spørsmålene ikke lenger er mulig å spore kan en snakke om selvfølgeliggjøring.

En klar forventning ut fra det symbolske perspektivet er at vi ikke vil finne spor etter grundige analyser av resultatenhetsmodellen. De ”analysene” som måtte foreligge vil være overflatiske, slagordpregete og generelle. Konklusjonen om å innføre modellen vil normalt være trukket først, mens ”argumentasjon” og premisser er formulert i ettertid for å ”forklare og underbygge” hvorfor konklusjonen er riktig. Innføring av modellen får preg av å være en form for mimetisk eller ”slapp” imitasjon (DiMaggio og Powell 1991, Røvik 2006). I noen kommuner kan en i tillegg forvente sterk opptatthet av ”image” og omdømme. I den grad forvaltningsmodellen, eventuelt også samarbeidsmodellen, ikke erstattes av bedriftsmodellen, kan det indikere at reformen er overflatisk og lite reell. Organisasjonsstrukturen endres, mens mye av den tradisjonelle, kommunale organisasjonskulturen består. Dette innebærer at dersom integrasjonshypotesen styrkes, kan det indikere at det symbolske perspektivet kan ha noe for seg. Integrasjon vil imidlertid da være overflatisk og lite reell.

4.2.3. Makt- og interessentperspektivet

I dette perspektivet framstår resultatenhetsmodellen først og fremst som et maktmiddel for den øverste politiske og administrative ledelsen. Utgangspunktet er en analyse som sier at tjenesteprodusentene har fått for mye makt i den kommunale organisasjon på bekostning av toppledelsen og brukerne. Reformen kan dermed ses som et forsøk på å styrke overordna styring og koordinering samt tvinge fram en sterkere brukerorientering. Et annet

utgangspunkt for makt- og interessentperspektivet er en oppfatning av organisasjoner som en arena for interessekamp mellom ulike grupperinger, både i og utenfor organisasjonen. I dette tilfellet rettes oppmerksomheten dels mot selve interessekampen og dels mot de iverksettingsproblemene som denne forventes å skape.

En implikasjon av den første forståelsen vil være redusert makt til enhetslederne og økning i det sentrale nivåets makt. Det betyr at forvaltningsmodellen ikke svekkes, men heller at den styrkes. Bedriftsmodellen i form av resultatenhetsreformen, underordnes forvaltningsmodellen. Når det gjelder interessentperspektivet kan høyt konfliktnivå og iverksettingsproblemer betraktes som sannsynlige implikasjoner. Toppledelsen må forventes å ha en vanskeligere veg å gå når de skal forsøke å styrke sin makt i en situasjon prega av interessekamp enn i en situasjon uten. I begge tilfeller antar jeg at samarbeidsmodellen svekkes. Det er også grunn til å tro at på kort sikt vil integrasjonshypotesen bli verifisert, mens på litt lengre sikt er det eksklusjonshypotesen som verifiseres. Resonnementet er at kommunene etter noen år vil gå vekk fra resultatenhetsmodellen.

4.3 Hva skjer med reformideen?

Kommunal virksomhet organisert på grunnlag av resultatenhetsmodellen, kjennetegnes av (1) inndeling i resultatenheter ("agentification"), (2) fristilling ("autonomization") og som oftest (3) hierarkisk utflating ("delaying"). Fristilling kan beskrives som den sentrale "tenningsmekanismen" i resultatenhetsmodellen: operativ frihet antas å virke motiverende og mobiliserende og bidrar således til effektiv drift, oppnåelse av resultater og brukertilfredshet. Myndiggjøring skaper ansvarliggjøring. Dette resonnementet som vi kjenner igjen fra mange andre sammenhenger, ser ut til å være kjernen i reformideen. Jeg har derfor valgt å konsentrere mye av oppmerksomheten om denne viktige delen av resultatenhetsmodellen. Samtidig er det klart at inndeling og fristilling er to sider av samme sak. Det er i praksis ikke så lett å skille disse to forholdene fra hverandre. Det engelske begrepet "agentification" synes da også å omfatte begge aspekter (se for eksempel Pollitt og Bouckaert 2000). Det samme kan sies om utflating. Både inndeling og utflating vil bli gjort til gjenstand for nærmere diskusjon når jeg skal vurdere effekter av resultatenhetsmodellen på organisasjonen.

For å svare på spørsmålet "Hva skjer med reformideen?" vil jeg ta for meg to forhold: (1) operativ frihet og (2) relasjonen enhetsleder – rådmann.

4.3.1. Operativ frihet

Operativ frihet, fristilling, myndiggjøring, desentralisering osv. er begreper som kan gi ulike assosiasjoner. De ikke har et fikst ferdig, udiskutabelt innhold i utgangspunktet. Ulike personer og ulike miljøer kan oppfatte begrepene på ulike måter. Vi må derfor aktivt gi de et innhold for å gjøre de operasjonelle slik at vi kan kommunisere med hverandre. I det spørreskjemaet jeg har brukt for å samle inn data til denne avhandlingen gis ett eksempel på operasjonalisering av begrepene. Informasjonen herfra vil jeg bruke for å svare på følgende to spørsmål:

1. Hvor omfattende mener en at den operative friheten bør være?
2. Hvor omfattende og reell er denne friheten i praksis?

Bak begrepet ”omfattende” skjuler det seg spørsmål om (1) hvor *bred* handlefrihet enhetslederne har mht. forskjellige områder som økonomi, personale, infrastruktur, organisasjon osv., og (2) hvor *stor* handlefrihet de har innen hvert av disse områdene. En enhetsleder som har anledning til både å opprette, legge ned og omgjøre stillinger og til å ansette og si opp folk, har større operativ frihet innen personalområdet enn en enhetsleder som bare har rett til å omgjøre stillinger. Spørsmålet om hvor ”reell” den operative friheten er har å gjøre med graden av intervensjon fra rådmann, kommunalsjefer og stabs- og støtteenheter. Gjennom intervjuene vil jeg kunne danne meg et mer utfyllende inntrykk av situasjonen.

I de beskrivelser som konsulenter og kommuner gir av resultatenhetsmodellen omtales enhetenes operative frihet i svært radikale ordelag. Modellen framstilles som et radikalt brudd med tradisjonelle organisasjons- og ledelsesformer i kommunesektoren. Hierarki og byråkrati er ord som brukes for å beskrive det som har vært og som forklaring på manglende omstillingsevne til nye krav og rammebetingelser. Resultatenhetsmodellen representerer den nye tid med nye strukturer og nye verdier. På basis av et positivt menneskesyn og en grunnleggende tillit skal kompetente og selvstendige ledere og medarbeidere gis full frihet til å velge virkemidler og bruke tildelte ressurser slik de mener er best for å løse pålagte oppgaver og nå fastsatte mål. Det er rimelig å anta at dette radikale frigjøringsbudskapet, i den grad det er gjort kjent og spredt i organisasjonen, kan skape forventninger om hvor stor

den operative friheten blant enhetslederne bør være. Ut fra de svenske erfaringene som tidligere er referert (Hansson og Lind 1998), vil jeg imidlertid anta at denne friheten i praksis vil være mindre omfattende og reell enn det som forventes.

La meg avslutte dette avsnittet med følgende: Når jeg har valgt å bruke operativ frihet som indikator på hva som skjer med reformideen og ikke med organisasjonen, er det fordi jeg tror dette fenomenet fanger opp aktørenes grunnleggende holdning til og forståelse av modellen på en grunnleggende måte. Operativ frihet er etter min oppfatning selve kjernen i reformideen, selve drivmekanismen i modellen. Denne friheten iverksettes ikke en gang for alle, men er i kontinuerlig forandring. Måten denne verdien praktiseres på fungerer som en følsom seismograf for hele organisasjonen og reformen.

4.3.2. Relasjonen enhetsleder – rådmann

Reformideens skjebne må i sterk grad antas å være avhengig av relasjonen mellom enhetsleder og rådmann og av hvordan disse to partene velger å utforme sine respektive lederroller. De fleste rådmenn og enhetsledere har sin bakgrunn fra offentlig og kommunal virksomhet. Mange har til dels lang erfaring. Det er derfor rimelig å tro at mange bærer med seg viktige verdier, kognitive kart og arbeidsvaner fra det vi kanskje kan kalle en kommunal organisasjonskultur. Spørsmålet er hvordan denne kulturelle ballasten fungerer i møte med en organisasjons- og ledelsesmodell som markedsføres som noe radikalt forskjellig fra det som har vært. Fungerer den hemmende, fremmede eller nøytralt i forhold til de nye rollene? En kan videre forestille seg at organisasjonskulturen kan variere fra kommune til kommune, i større eller mindre grad. Vi vet for eksempel at i noen kommuner er holdningene til forsøk og omstillinger mer positive enn i andre kommuner (Ståhlberg 1995). Til sist må vi anta at relasjon og rolleutforming påvirkes av individuelle egenskaper, som for eksempel kompetanse og personlighetstype.

For å belyse relasjonen mellom enhetsleder og rådmann og måten disse utformer sine roller på vil jeg stille følgende spørsmål:

1. Hvilken type og grad av kontakt kjennetegner relasjonen mellom partene?
2. Hvilke virkemidler bruker rådmannen i sin styring av enhetene?
3. I hvilken grad identifiserer enhetslederne seg med rådmannen?

For å beskrive hvilken ”type kontakt” som kjennetegner relasjonen mellom rådmann og enhetsleder vil jeg for det første skille mellom formell vs. uformell og envegs (”informasjon”) vs. tovegs (”kommunikasjon”) kontakt. For det annet vil jeg se på hvordan de to partene oppfatter og vurderer hverandres holdninger og prestasjoner. Det kan for eksempel dreie seg om enhetsledernes opplevelse av tillit og respekt fra rådmannen, eller rådmannens vurdering av enhetsledernes evne til å fatte beslutninger og opptre selvstendig. Når det gjelder ”grad av kontakt” vil jeg beskrive kontakthypighet. Gjennom spørsmålet om ”virkemidler” prøver jeg å fange opp rådmannens vektlegging av ulike styringsmekanismer, for eksempel økonomiske incentiver, resultatkrav og brukerundersøkelser som kan ses i sammenheng med resultatenhetsmodellen, vs. regler og rutiner, budsjettammer og prosesskontroll som kan assosieres med mer tradisjonell kommunal styring. Spørsmålet om ”identifisering” kan gi oss et innblikk i enhetsledernes opplevelse av seg selv som del av et felles, kommunalt lederskap vs. som ledere for egne enheter. Som nevnt i kapittel 2 kan enhetslederrollen utformes på mange forskjellige måter. Ved hjelp av tre forskjellige dimensjoner har jeg forsøkt å identifisere og beskrive åtte forskjellige rolleutforminger eller forventninger. I praksis må enhetslederne veie disse forskjellige forventningene opp mot hverandre, mer eller mindre kontinuerlig. Dermed vil enhver empirisk forekommende enhetslederrolle være et resultat av mange slike avveininger. Et eksempel på en slik avveining er hensynet til kommunen som helhet, representert ved rådmannen, vs. hensynet til egen enhet. Et annet eksempel er avveining av hensynet til ”systemet” (arbeidsvaner, rutiner, IT-løsninger, kollegaer, underordnede osv.) vs. hensynet til brukerne. Identifisering har å gjøre med en emosjonell og kognitiv opplevelse av tilhørighet, fellesskap, forpliktelse osv. i forhold til grupper og personer (Yukl 1998). Identifisering kan forstås og forklares både på bakgrunn av hvor en kommer fra og hvor en har tenkt seg hen. Identifisering må antas å ha betydning for måten en enhetsleder avveier ulike hensyn mot hverandre på og dermed for relasjonen mellom rådmannen og enhetslederen. Noen rådmenn vil antakelig ha større sans for enkelte måter å utforme rollen på enn andre. Dette kan de så signalisere, eksplisitt eller mer implisitt. De kan også sende ut ubevisste signaler, noe som mange ganger kan ha vel så stor betydning ettersom de lett kan oppfattes som uttrykk for det rådmannen egentlig mener. Enhetsledere vil på sin side kunne la seg påvirke av disse forskjellige signaler, i større eller mindre grad. Dette inkluderer også signaler som kommer fra kommunalsjefer og fra stabs- og støtteenhetsledere. Dermed oppstår en dynamikk mellom rådmann og enhetsleder om hvordan enhetslederrollen skal spilles, en dynamikk som også må forstås i lys av den

hierarkiske relasjonen som formelt eksisterer mellom dem. Til sjuende og sist vil enhetsleders identifisering og dynamikken mellom enhetsleder og rådmann kunne virke inn på den konkrete utforming av resultatenhetsmodellen.

4.3.3. Forventninger om funn

La oss så se på hvilke utledninger som kan gjøres ut fra de mer detaljerte spørsmålene.

4.3.3.1. Hvor omfattende bør den operative friheten være?

Ut fra det instrumentelle perspektiv må vi anta at forventningene vil være høye. Forestillinger om at operativ frihet er selve nøkkelen til bedre prestasjoner og resultater, vil kunne gi rikelig næring til forventninger om at handlingsrommet skal omfatte alle relevante midler og at det skal være stort. Reformideen omgis ofte av en retorikk som lett kan skape assosiasjoner om at resultatenheter er små bedrifter, med stor grad av selvstendighet. Jo sterkere bedrifts- og markedsmodellene står, desto mer antas en å forvente frihet til å kjøpe tjenester internt eller eksternt, mulighet til å skaffe seg ekstra inntekter, for eksempel gjennom salg av enhets tjenester på det åpne marked, eller fullt ansvar for eventuelle overskudd eller underskudd.

Ut fra det symbolske perspektivet antar vi at forventningene vil være mer varierte. De vil kunne være lavere i kommuner som har gjennomgått flere tidligere reformer med vekslende eller negative erfaringer. I slike kommuner kan en også oppleve en viss reformtrøtthet, gjerne blanda med mental distanse til det som skjer, kanskje også ulike grader av kynisme. I kommuner med mer positive reformerfaringer vil forventningene kunne være høyere.

Ut fra et maktperspektiv vil vi tro at forventningene vil være relativt lave, særlig på rådmannsnivå. Det kan selvsagt tenkes at enhetsledere i kommuner uten særlig reformerfaring kan forledes av reformretorikk til å tro på reformideens sterke vektlegging av operativ frihet. Fallhøyden vil da bli ekstra stor dersom disse forventningene ikke innfris.

En metodisk svakhet ved mitt opplegg er at spørsmål om forventninger og spørsmål om praktiske realiteter er besvart i samme spørreskjema, det vil si på samme tidspunkt. Jeg kan derfor ikke utelukke at opplevelsen av hva som skjer i praksis har "smittet over" på forventninger om hvordan reformideen bør utformes, og vice versa. Jeg har likevel en viss mulighet til å korrigere for denne svakheten gjennom bruk av kommunale dokumenter og

konsulentnotater utarbeidet *før* iverksetting av resultatenhetsmodellen. I tillegg kan jeg kompensere noe for denne svakheten ved bruk av intervjudata.

Et viktig grunnlag for å studere variasjon i svarmønsteret er kommunetilhørighet. Kommuner er prega av ulike politiske og administrative kulturer, ulike historiske erfaringer, også mht. reformer, ulike sosiale og økonomiske forutsetninger osv. Dersom vi skulle fange opp alle disse variablene, måtte vi gjennomføre en omfattende kartlegging. Jeg har i dette arbeidet nøydt meg med å se på variasjonen mellom kommunene uten å gå i dybden. Hensikten her er ikke å gi en fyllestgjørende redegjørelse for hva som ligger bak variasjonen, men å studere forventninger, erfaringer og opplevde effekter ved resultatenhetsmodellen og hvordan disse varierer mellom de 12 kommuner jeg har undersøkt. Like viktig er det å studere variasjonen mellom ulike ledere: rådmenn, kommunalsjefer, tjenesteenhetsledere og stabs- og støtteenhetsledere.

4.3.3.2. Hvor omfattende og reell er den operative frihet i praksis?

Vi antar at den operative friheten generelt vil være mindre omfattende og reell i praksis enn det aktørene mener den bør være, ikke minst pga. mismatch mellom reformidé og reformkontekst. Det er grunn til å tro at særlig enhetslederne vil oppleve et sprik mellom forventninger og realiteter. Likevel går vi ut fra at den operative friheten vil være betydelig, både i bredde og størrelse.

Dersom vi først tar utgangspunkt i den instrumentelle forståelsesrammen, kan innføring av resultatenhetsmodellen i seg selv ses som et eksempel på at bedrifts- og markedstenkning har hatt ekstra sterkt gjennomslag de senere år. Modellens popularitet og raske spredning kan imidlertid også ses som uttrykk for at den inneholder ideer og verdier som allerede er velkjente og anerkjente i kommunesektoren (Torsteinsen 2005).

I den grad bedrifts- og markedsmodellene har satt sitt preg på reformen, vil jeg forvente utstrakt og reell operativ frihet, kombinert med eksplisitte krav til resultater og brukertilfredshet. Handlingsrommet vil være bredt i den forstand at det omfatter både driftsmessige (økonomiske, personellmessige, organisatoriske osv.) og faglige forhold, og det vil være stort ved at enhetsleder er underlagt få restriksjoner på det enkelte område. Mht. økonomi forventer jeg for eksempel at enhetene har frihet til å kjøpe stabs- og støttetjenester

eksternt, skaffe seg ekstra inntekter og selge sine tjenester på det åpne marked. En viktig indikator er bruk av økonomiske incentiver.

Dersom det er forvaltningsmodellen som gjelder vil jeg anta at den operative friheten er mer begrensa, men at den som finnes er reell. Enhetene vil for eksempel være pålagt å bruke kommunens egne, interne stabs- og støttetjenester, og handlefriheten på det personalpolitiske området vil være begrensa. Det vil være mye fokus på å holde seg innen de økonomiske rammene. Bruk av regler og rammer vil være viktige indikatorer.

Dersom samarbeidsmodellen har fått gjennomslag forventer jeg at den operative friheten vil være omfattende og reell, kombinert med begrensa bruk av mer typiske bedrifts- og markedsinspirerte løsninger. Bruk av dialog og kommunikasjon vil fungere som en viktig indikator på denne modellen.

Innen rammen av det symbolske perspektivet ser jeg for meg at den operative friheten i noen tilfeller vil være langt mindre omfattende og reell enn det enhetslederne mener den bør være. Det er ikke grunn til å forvente at den operative friheten er noe vesentlig endra i forhold til tidligere som følge av reformen. Dette kan gi seg utslag i et sprik mellom prat og praksis. Operativ frihet, desentralisering, myndiggjøring osv. kan være begreper som dekker over en realitet som noen ganger er helt motsatt. Vi kan imidlertid også tenke oss den situasjon at den strategiske ledelsen bruker begrepene for å gi inntrykk av god og tidsriktig styring og kontroll over organisasjonen, mens den i realiteten har liten innsikt i hva som foregår på enhetsnivå. Dette kan for eksempel skyldes problemer med å få til et tilfredsstillende system for resultatvurdering. I stedet konsentrerer en seg om sine overordnede planer og visjoner.

I lys av makt- og interessentperspektivet forventes at den operative friheten vil være begrensa og lite reell. Det strategiske nivået kan ha forbeholdt seg rett til å intervensere overfor det operative nivået, og gjør det av og til også. Intervensjon kan dessuten skje uten at enhetene på forhånd er forberedt på det. Planer kullkastes pga. gjentatte nedskjæringer i budsjettet eller pga. andre økonomiske reguleringer. Perspektivet kan også gi grunnlag for antakelser om gruppedannelser og alliansebygging, for eksempel mellom rektorer, eller grupper av rektorer. Dette kan åpne opp for ulike spillsituasjoner.

4.3.3.3. Hvilken type og grad av kontakt kjennetegner relasjonen mellom partene?

Dersom en betrakter relasjonen fra et instrumentelt perspektiv, kan en forvente tette og effektive koplinger mellom enhetslederne og rådmennene.

I den grad bedrifts- og markedsmodeller har hatt gjennomslag vil relasjonen karakteriseres av formalisering, for eksempel i form av en lederavtale, basert på reelle forhandlinger mellom partene. Vi forventer også tett oppfølging gjennom periodisk rapportering, kontroll og resultatvurdering. Videre spiller økonomiske incentiver en sentral rolle. Mye av kontakten er formell og envegs (fra toppen og ned), selv om en kan ha et ønske og en intensjon om mer uformell og tovegs kontakt. I store kommuner kan dette være vanskelig å få til i praksis pga. kapasitetsproblemer. Vi vil ellers forvente at rådmannen oppmuntrer enhetslederne til å fatte selvstendige avgjørelser og gir dem støtte i deres nye rolle.

Ut fra en forvaltningsmodell vil vi anta at regler og rammer danner et viktig premiss og grunnlag for relasjonen. Enhetslederne er uten innflytelse på budsjetttrammene. Rammene oppleves som upålitelige, dvs. at de kan bli redusert i løpet av budsjettåret, og som diktat ovenfra. Stabs- og støtteenhetene kan på samme måte som før gi instruksjoner til de øvrige enhetene. Mye av kontakten er formell og envegs.

Dersom samarbeidsmodellen legges til grunn vil vi gå ut fra at relasjonen er prega av dialog og kommunikasjon. Enhetslederne antas å oppleve at rådmannen har tillit til dem og respekt for den jobben de gjør. Vi vil anta at det legges vekt på å skape en felles lederkultur. Dette innebærer at mye av kontakten er uformell, tovegs og hyppig.

Hvis vi tar utgangspunkt i det symbolske perspektivet vil jeg anta at relasjonen kjennetegnes av ikke-innblanding og lite kontakt, særlig i større kommuner med mange enheter. Lite er forandra i forhold til tidligere. På grunn av overbelastning og mangel på tid vil rådmannen gi enhetene begrensa oppmerksomhet. Han, og av og til hun, involverer seg lite og har beskjeden innsikt i enhetenes arbeid. Rådmannen har en tendens til å uttrykke generell tillit til enhetslederne. De to nivåene lever mer eller mindre i atskilte verdener. Rådmannen prioriterer overordna økonomiske rammer og forholdet til politikerne, mens enhetslederne er fokusert på driftsmessige utfordringer og forholdet til brukerne.

Maktperspektivet får oss til å se på relasjonen som et over- og underordningsforhold. Forholdet forventes derfor å være prega av, på den ene side, en slags stille aksept og avklart ro, på den annen side, av spenninger, motsetninger og spill. Enhetslederne kan reagere med alt fra passivitet, kanskje resignasjon, til sinne og fiendskap. Kynisme må forventes å komme til uttrykk av og til. Kontakten kan være kjennetegna av variasjon, alt etter behov for etablering av mer eller mindre stabile allianser.

4.3.3.4. Hvilke virkemidler bruker rådmannen i sin styring av enhetene?

Ut fra det jeg har omtalt som en eksklusjonshypotese forventes innføring av en bestemt styringsmodell å fortrenge andre styringsmodeller. Det mest vanlige har vært å hevde at bedrifts- og markedsmodeller er i ferd med å erstatte og fortrenge forvaltningsmodellen. Dersom en i stedet tar utgangspunkt i den alternative hypotesen, det vi si integrasjonshypotesen, forventer jeg at ulike styringsmodeller kan leve side om side og utfylle hverandre.

Innen rammen av det instrumentelle perspektivet forventer jeg at det er mulig å identifisere ulike styringsmodeller og knytte disse til de hovedformene vi hittil har omtalt: bedrifts- og markedsmodeller, forvaltningsmodeller og samarbeidsmodeller.

Dersom bedrifts- og markedsmodellene har fått det gjennomslag mange mener at de har, vil jeg forvente at økonomiske incentiver er blitt et viktig virkemiddel. I tillegg må en gå ut fra at følgende virkemidler er i bruk og tillegges stor vekt: målformuleringer og utforming av resultatkrav, resultatvurderinger og etterkontroll, samt brukerundersøkelser.

Med utgangspunkt i forvaltningsmodellen vil vi anta at regler, retningslinjer, rutiner og budsjetterammer vil ha en sentral plass.

I den grad samarbeidsmodellen har hatt gjennomslag forventer jeg at følgende virkemidler vil være viktige: dialog og kommunikasjon, medarbeidersamtaler og ledersamlinger.

Et virkemiddel som er litt vanskelig å knytte entydig opp mot en av disse modellene er lederkontrakter. Lederkontrakter er et sentralt element i resultatenhetsmodellen.

Lederkontrakten kan være et virkemiddel både innen bedrifts- og markedsmodellene og innen

forvaltningsmodellen. I den grad den er et resultat av reelle forhandlinger mellom rådmannen og enhetsleder, vil vi oppfatte den som uttrykk for den første modelltypen. Dersom kontrakten ikke er framforhandla på et slikt grunnlag, vil vi se den som en kvasikontrakt og som en utvidelse av en alminnelig ansettelsesavtale. I så fall bør den betraktes som et uttrykk for forvaltningsmodellen.

I den grad symbolperspektivet legges til grunn, forventer jeg ikke å finne noen store forandringer i virkemiddelbruken. Det vil fortsatt være tradisjonelle virkemidler som brukes, virkemidler som vi først og fremst assosierer med forvaltningsmodellen. I tillegg kan en tenke seg at det gjøres forsøk på å mobilisere til engasjement og oppslutning om reformen gjennom kampanjepregete fellessamlinger. I dette ligger en indikasjon på at koplinga mellom reformidé og reformpraksis er relativt løs.

Med utgangspunkt i maktperspektivet forventer jeg at rådmannen styrer enhetslederne ved hjelp av regler og rammer. Han eller hun og den øvrige toppledelsen ”blander seg” stadig inn i enhetsledernes arbeid og styrer gjerne fra sak til sak og at.

4.3.3.5. I hvilken grad identifiserer enhetslederne seg med rådmannen?

Opplevelse av tilhørighet og identifisering dreier seg om utvikling av kulturer og fellesskap. Kjernen i en slik opplevelse og utvikling synes å være tillit (Putnam 1993). I den grad tillit preger en relasjon mellom to aktører A og B, vil det være lettere og mindre risikofylt for A å flytte beslutningsmyndighet over til B. Samtidig vil A ha mindre behov for å overvåke B. På denne bakgrunn vil jeg anta at jo sterkere enhetslederne identifiserer seg med rådmannen, desto sterkere vil samarbeidsmodellen stå. Samarbeidsmodellen impliserer at enhetslederne også føler sterk tilknytning til andre enn toppledelsen i kommunen. Med utgangspunkt i forvaltningsmodellen vil vi forvente svak opplevelse av tilknytning til rådmannen, mens vi ut fra bedrifts- og markedsmodellen regner med en middels opplevelse av tilknytning. Dette resonnementet bygger på en forestilling om at samarbeidsmodellen, basert på tillit, dialog og kommunikasjon, stimulerer sterk identifisering (emosjonell og kognitiv tilknytning), mens bedrifts- og markedsmodellen, med sine økonomiske incentiver, skaper en svakere form for identifisering (kalkulatorisk tilknytning). Svakest identifisering gir forvaltningsmodellen med sin vektlegging av regler og rammer (hierarkisk eller tvangsmessig tilknytning) (Yukl 1998).

Innenfor rammen av det symbolske perspektivet vil vi forvente enten svak eller sterk tilknytning. I det første tilfellet kan det skyldes stor avstand mellom et pratenivå (”de på

rådhuset” og politikerne snakker om økt operativ frihet) og et praksisnivå (“vi som vet og kan og faktisk gjør jobben” merker ingen forandring). I det andre tilfelle kan en tenke seg et videre pratefellesskap, prega av sterk reformentusiasme, men uten dypere kulturell forankring (noe som selvsagt kan utvikle seg etter hvert).

I lys av maktperspektivet kan en tenke seg mangel på identifikasjon som det mest sannsynlige. Dette kan indikere forskjellige ting, bl.a. maktavstand og interne spenninger.

La oss oppsummere det vi antar skjer med reformideen ved hjelp av figur 4.1.

Figur 4-1: Hva skjer med reformideen? Forventninger om funn. Oppsummering⁸

	Instrumentelt perspektiv	Symbolisk perspektiv	Makt- og interesserperspektiv
Overordna forventninger om funn	BM vinner fram på bekostning av FM (og kanskje også SM). Grundig analyse før reform.	Reformen gjennomføres overflatisk og selektivt. Det meste som før, i alle fall på kort sikt. Fravær analyse	Reformen vektlegger ansvarliggjøring, ikke myndiggjøring. Hjemmelig analyse, skjult agenda
Forventninger om operativ frihet	BM: Høye FM: Middels SM: Høye	Varierende, avhengig av tidligere reformerfaringer. Kan være høye eller lave	Lave
Praksis mht operativ frihet	BM: Omfattende og reell FM: Begrensa, men reell SM: Omfattende og reell	Ikke særlig forskjellig fra før	Begrensa og lite reell
Kjennetegn ved relasjonen	BM: formell, reell lederkontrakt FM: formell, kvasi-kontrakt SM: uformell, gjensidig tillit, relasjonskontrakt	Som før, ikke-innblanding, avstand, lite kontakt, tillit og respekt	Kommandoer. Spenninger. Passive, forsiktede enhetsledere. Spill. Kynisme
Virkemidler	BM: økonomiske incentiver FM: regler og rammer SM: dialog og kommunikasjon	Som før, regler og rammer, men i hovedsak felles verdier og kultur	Regler og rammer. "Unødvendig" innblanding, styring fra sak til sak. Stadige nedskjæringer
Identifisering	BM: middels FM: svak til middels SM: sterk	Svak hvis markant skille prat-praksis. Sterk hvis prat- og trosfellesskap	Veldig svak

Resultatenhetsmodellen kan som reformidé framstå som overraskende ensarta i norske kommuner, i alle fall med hensyn til det idémessige grunnlaget og den strukturelle oppbygginga. Riktignok ser vi visse variasjoner i inndelingsmåte og i antall enheter,

utforming av rådmannsfunksjonen, organisering av stabs- og støttefunksjoner og antall hierarkiske nivåer. Det kan likevel virke som at disse variasjonene like mye reflekterer kommunestørrelse som noe annet (Opedal, Stigen og Laudal 2002). Den mest interessante variasjon vil vi sannsynligvis finne i de *prosessene* som utspiller seg innen relativt like strukturelle og idémessige rammer. Den konkrete praktiseringa av operativ frihet og dynamikken i relasjonen mellom rådmannen og enhetsleder er eksempler på slike prosesser. De vil nok bli påvirket av idégrunnlag og struktur, men kanskje vel så mye av forskjellige lokale forhold. Eksempler på slike lokale forhold kan være den politiske og administrative kulturen i kommunen, partipolitiske konstellasjoner, reformerfaringer, ressursituasjon og individuelle egenskaper hos involverte aktører. Reformideen inneholder i seg selv ingen klare anvisninger av hvor bred og hvor stor den operative friheten skal være eller av hvordan de ulike sidene ved enhetslederrollen skal avveies mot hverandre. Lokale forhold må dermed antas å spille en viktigere rolle enn de ellers ville ha gjort for hvordan disse sidene ved reformideen fortolkes og praktiseres. La oss se på noen eksempler. I lys av et instrumentelt perspektiv kan en tenke seg at den overordna ledelsen i en kommune med stram økonomi primært ville oppfatte resultatenhetsmodellen som et *effektiviseringsverktøy*. Her ville en ved vurdering av operativ frihet betone ansvarliggjøring mer enn myndiggjøring. Samtidig kan en tenke seg at en rådmann i en slik situasjon ville signalisere forventninger til enhetslederne om å være mer systemorienterte enn brukerorienterte, mer regel- og rammeorienterte enn resultatorienterte og mer lojale overfor kommunen som helhet enn overfor den enkelte enhet (jf. figur 2.3). Dersom den økonomiske situasjonen var bedre ville ledelsen kanskje heller oppfatte resultatenhetsmodellen som et *organisasjonsutviklingsverktøy* og dermed vektlegge andre sider ved operativ frihet og enhetslederrollen. Innenfor et maktperspektiv kan resultatenhetsmodellen framstå som et tjenlig middel for politikere og rådmenn til å *øke eller gjenvinne* den overordna styringa og kontrollen. Det kan for eksempel være aktuelt i en kommune prega av intern splid og rivalisering. Svak sentral styring kan over tid også ha skapt grobunn for framvekt av et småkongevalde, både på etatsnivå og på operativt nivå. I en slik situasjon vil en måtte forvente motstand fra ”småkongene” mot reformen. Dersom utgangspunktet i stedet er en kommune med for sterk detaljstyring fra toppen, vil resultatenhetsmodellen kunne ses på som et middel til å *flytte makt nedover* i organisasjonen,

⁸ BM=bedriftsmodellen, FM=forvaltningsmodellen og SM=samarbeidsmodellen. Under det instrumentelle perspektiv er BM skrevet med fete typer som uttrykk for at det er denne ideen som forventes å bli realisert gjennom resultatenhetsmodellen.

til operative enheter. Da vil reformmotstanden kunne komme fra sentraladministrasjonen, etatssjefer og hovedutvalgsledere, noen ganger kanskje fra selveste rådmannen. I det siste tilfelle vil reformen bli vanskelig å gjennomføre, med mindre rådmannen skiftes ut med en som er mer reformvennlig. Resultatenhetsmodellen er en reform som i utgangspunktet kombinerer sentralisering og desentralisering. Den kommunale organisasjonen vil dermed lett bli en arena for interessekamp mellom ulike grupperinger om hvordan blandingsforholdet skal være. Graden av operativ frihet og utforminga av enhetslederrollen må antas å bli påvirket av denne interessekampen.

4.4 Hva skjer med organisasjonen?

En ting er å vurdere hva som skjer med en reformidé som resultatenhetsmodellen når den innføres i en kommunal organisasjon. En annen ting er de effekter modellen har på organisasjonen. For å svare på spørsmålet "Hva skjer med organisasjonen?", har jeg formulert to problemstillinger:

1. Hva skjer med organisasjonens funksjonsdyktighet og problemløsningsevne?
2. Hva skjer med koordinering og den organisatoriske enhet?

4.4.1. Hva skjer med organisasjonens funksjonsdyktighet og problemløsningsevne?

Med funksjonsdyktighet tenker jeg først og fremst på hvor godt de organisatoriske prosessene fungerer som følge av innføring av resultatenhetsmodellen. En hovedbegrunnelse for reformen har vært at den ville føre til økt motivasjon, økt fleksibilitet, økt kreativitet, økt brukerorientering, bedre klargjøring og synliggjøring av ansvar og økt resultatfokusering. I hvilken grad har det skjedd?

Det er også interessant å se på hva som har skjedd med organisasjonens evne til å løse noen konkrete problemer: kostnadseffektivitet, budsjettoverskridelser og tjenestekvalitet. Hva er situasjonen på dette området? Har en lyktes?

4.4.2. Hva skjer med koordinering og den organisatoriske enhet?

Resultatenhetsmodellen, med sin sterke vektlegging av oppdeling, fristilling og utflating, stiller kommunene overfor store utfordringer når det gjelder koordinering og opprettholdelse av organisatorisk enhet. OECD har nylig tatt opp dette problemet på statlig nivå etter at en nå også har begynt å oppdage en rekke negative effekter av den omfattende "agentification" som har foregått de siste 10-20 år (OECD 2002). Noen av de momentene som nevnes er at statens spesielle rolle som samfunnets legitime maktsentrum er svekket, evnen til overordna politisk styring er redusert, rettssikkerheten er under press og økonomisk vanstyre er blitt mer utbredt. Vi har fått en situasjon der fristilte og egenrådige enheter utfordrer en svekka statsmakt (Schick 2002). Det er ikke utenkelig at en etter hvert vil kunne oppleve liknende effekter på den kommunale organisasjon som følge av resultatenhetsmodellen.

For å vurdere de foreløpige effektene på koordinering og organisatorisk enhet i kommunene vil jeg se om helhetstenkning, samarbeid og utveksling av informasjon mellom enhetene har forbedra eller forverra seg. Jeg vil også vurdere om det har skjedd endringer i kommunepolitikernes innflytelse og samarbeid med administrasjonen. Til sist ønsker jeg å se om modellen har skapt ulikhet i tjenestetilbudet overfor brukerne og i personalpolitikken overfor de ansatte, og om dette oppfattes som et problem.

4.4.3. Forventninger om funn

I lys av det instrumentelle perspektivet forventer jeg at funksjonsdyktighet og problemløsningsevne vil forbedres, mens koordinering og organisatorisk enhet vil forverres. Resultatenhetsmodellen er en reform som vektlegger oppdeling og fristilling ut fra den oppfatning at dette vil frigjøre menneskelige og organisatoriske ressurser. Modellen kan således fungere som en oppskrift på desintegrasjon. Utflating antas å kunne motvirke dette et stykke på veg ved å korte inn på kommunikasjonslinjene mellom det operative og det strategiske nivået og således øke informasjons- og beslutningskvaliteten og den vertikale integrasjonen. På den annen side vil sannsynligvis utflating *kombinert med* oppdeling i mange, fristilte enheter ytterligere svekke de integrerende kreftene. En rådmann og et par kommunalsjefer vil neppe ha kapasitet til å opprettholde like god kontakt med alle enhetslederne som de tidligere mellomlederne (etatssjefene). I tillegg holder jeg det for

sannsynlig at jo sterkere bedrifts- og markedsmodellene står, desto større aksept vil vi finne for den ulikhet reformen skaper.

Dersom det symbolske perspektivet legges til grunn vil jeg anta at virkningene av reformideen vil være mer tilfeldige. Det kan like gjerne skje en forbedring som en forverring, både mht. funksjonsdyktighet og problemløsningsevne, og mht. organisatorisk enhet og koordinering. Det kan også være at en ikke registrerer noen forandring. Årsaken er de løse koplinger som vi i lys av symbolperspektivet antar eksisterer mellom struktur, prosess og resultat. På den annen side er det ikke de instrumentelle effektene som er de viktigste, men kommunens evne til å *framstå som* omstillingsvillig, omstillingsdyktig, moderne, framtidsretta osv. – og dermed som attraktiv for enkeltmennesker, bedrifter og overordna myndigheter. Dette kan selvsagt gi positive ringvirkninger på lengre sikt. Langtidsvirkninger faller imidlertid utenfor tidshorisonen for min avhandling.

Ut fra maktperspektivet forventer vi at de integrerende kreftene vil bli sterkere enn de desintegrerende, og at særlig koordinering og organisatorisk enhet vil bli styrka. Jeg antar også at klargjøring og synliggjøring av ansvar vil bedres og at det vil bli økt fokusering på resultat. Som følge av dette går jeg ut fra at problemløsningsevnen styrkes. En hovedtanke innen maktperspektivet er at det strategiske nivået i organisasjonen har som intensjon å endre den interne maktfordeling til sin fordel. I lys av dette vil ansvarliggjøringsaspektet ved fristillinga bli prioritert framfor myndiggjøringsaspektet. Samme tvetydighet kan en finne ved begrepet oppdeling. På den ene side kan oppdeling fungere desintegrerende. På den annen side kan det ses som uttrykk for en splitt-og-hersk strategi som kan styrke det strategiske nivåets maktposisjon og dermed få en integrerende virkning på organisasjonen, i alle fall for en periode.

La meg summere opp forventede effekter av resultatenhetsmodellen slik:

Figur 4-2: Hva skjer med organisasjonen? Forventninger om funn. Oppsummering

	Instrumentelt perspektiv	Symbolsk perspektiv	Maktperspektiv
Funksjonsdyktighet og problemløsnings evne	+	0	+?
Organisatorisk enhet og koordinering	-	+	+

4.5 Avslutning

Innen rammen av det instrumentelle perspektivet forventes for det første at reformideen som iverksettes vil være relativt lik den opprinnelige, bedriftsinspirerte modellen (bedriftsmodellen), med en spesiell evne til å utløse menneskelige og organisatoriske ressurser gjennom økt handlefrihet på det operative nivået, kombinert med klarere strategisk ledelse. Utfordringene i iverksettingsfasen knytter seg til kognitive begrensninger og fraværet av markeds kontekst. For det annet forventes reformen å føre til at organisasjonen vil fungere bedre og øke sin evne til å løse problemer. Prisen kan være økt desintegrasjon og svekka koordinering. Det antas at disse ulempene vil kunne motvirkes av reformideens sterke vektlegging av ledelse.

Ut fra det symbolske perspektivet forventer jeg at den iverksatte reformideen være forskjellig fra den opprinnelige. Det antas at den endres som følge av forskjellige translasjonsprosesser, for eksempel i form av interne, kulturelle ”kompatibilitetstester”. Det forventes ikke at reformen vil få store effekter på organisasjonen. Likevel vil reformen utad kunne bidra til å heve kommunens omdømme som moderne, omstillingsvillig og attraktiv. Dette kan tenkes å ha en integrerende effekt på organisasjonen.

I lys av makt- og interessentperspektivet forventer jeg heller ikke at den iverksatte reformideen skal være lik den opprinnelige. Reformen har ofte en skjult agenda om endringer

i maktfordelinga. Budskapet om økt operativ frihet brukes til å sukre pillen. Jeg antar videre at reformen vil ha positive effekter på organisasjonen, men at det ligger en fare i for sterk sentralisering. Samtidig kan den organisatoriske enheten bli svekka hvis interessekonfliktene blir for store.

5. METODISK TILNÆRMING

5.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for den metodiske tilnærminga jeg har valgt for dette doktorgradsarbeidet. Formålet er å gjøre det mulig for andre forskere å kikke meg i kortene. Som forskere ønsker vi å gi fagkollegaer og andre anledning til å etterprøve rimeligheten i våre metodiske valg og vurderinger slik at de lettere kan bedømme kvaliteten på det arbeidet vi har gjort. Dette er en viktig, nødvendig og anerkjent del av kvalitetssikringa av alt forskningsarbeid.

Hensikten med vitenskapelig metode er for det første å finne fram til relevant informasjon og behandle denne på en slik måte at den gir oss best mulig svar på de empiriske spørsmål vi stiller oss. Metodisk tilnærming omfatter en rekke valg: valg av data og datakilder, valg av datainnsamlingsmåte, valg av dataanalysemetode osv. Gjennom alle disse valgene legges viktige rammer for hva vi ser og hva vi ikke ser. Tilnærmingmåten kan bidra til å åpne opp, men også til å stenge igjen utsikten. Det viktigste må være å unngå at uheldige og uhensiktsmessige metodevalg gir dårlige svar på gode forskningsspørsmål. Forhåpentligvis har jeg klart både å stille gode spørsmål og unngå å gi dårlige svar i denne avhandlinga.

Valg av metode dreier seg imidlertid ikke bare om hva som er praktisk, hensiktsmessig og effektivt i utvelgelse, innsamling, behandling og analyse av informasjon. Det berører også mer grunnleggende spørsmål om hva sannhet er, hva menneskelig erkjennelse og kunnskap er, hvordan kunnskap utvikles, forholdet mellom det objektive og det subjektive osv. Denne typen spørsmål vil bli diskutert på de steder i avhandlinga der de er relevante, blant annet i dette kapitlet. Ut over dette legges det ikke opp til noen dypere metodefilosofisk drøfting.

Utgangspunktet for valg av metodisk tilnærming er tema, problemstilling og teoretisk perspektiv. Ideelt sett bør en bruke de tilnærminger som antas å passe best. I praksis vil en alltid måtte gjøre forskjellige former for avveininger, i forhold til kunnskapsstatus på området, i forhold til hvor mye ressurser og tid en har til tilgjengelig, i forhold til egen kompetanse og erfaring osv. Det er ikke gitt at de ulike hensyn drar i samme retning. Når det gjelder mitt tema og min problemstilling er det forbausende få, større forskningsarbeider tilgjengelige. Så vidt jeg har kunnet bringe på det rene er arbeidet mitt den mest omfattende

undersøkelsen som er gjort her til lands så langt. Dette samsvarer godt med en mer generell observasjon som en internasjonal forskergruppe nylig gjorde: "Regulation *within* government is a curiously under-researched phenomena at the organizational level" (Pollitt, Talbot, Caulfield og Smullen 2004, s. 38). Den praktiske konsekvensen av dette er at jeg har valgt en tilnærming som inneholder både eksplorerende, beskrivende og forklarende elementer (Hellevik 1991). Avhandlinga må dermed sies å bygge på ei bred metodisk tilnærming.

Den tilnærminga jeg har valgt er en kombinasjon av kvalitativ og kvantitativ metode. Den kvalitative delen av arbeidet er knytta til bruk av tekst og intervju, den kvantitative til bruk av spørreskjema. Men også i spørreundersøkelsen er det kvalitative elementet sterkt framherskende. De fleste av spørsmålene i spørreskjemaet er formulert med sikte på å kartlegge respondentenes *forståelse* av og *holdning* til resultatenhetsmodellen, samt deres *opplevelse* av hvordan den blir praktisert og av hvilke effekter den har. Utenom dette har jeg gjort bruk av "objektive" regnskapstall (KOSTRA) fra de 12 kommunene som omfattes av undersøkelsen. Dette har imidlertid en beskjeden plass i avhandlinga.

Avhandlingsarbeidet mitt må også kunne karakteriseres som en eliteundersøkelse. Praktisk talt alle som har svart på mine spørsmål, enten i form av intervju eller spørreskjema, er formelle ledere. Eneste unntak er enkelte representanter for konsulentmiljøet. I tillegg er det et fåtall andre som kommer til orde gjennom det tekstmaterialet jeg har brukt. Stemmene til de andre kommunalt ansatte, lokalpolitikerne, brukerne og innbyggerne er tause. Dette er en viktig, men samtidig bevisst valgt begrensning ved mitt arbeid.

5.2 Utvelgelse av kommuner

Arbeidet med å velge ut kommuner til undersøkelsen starta våren 2001. Utgangspunktet for utvelgelsen var Organisasjonsdatabasen 2000, utarbeida av NIBR på oppdrag fra KRD. Denne basen, med data fra 359 av landets kommuner, inneholdt blant annet en oversikt over hvor mange administrative enheter som var direkte underlagt rådmannen i den enkelte kommune. Ut fra denne oversikten valgte jeg ut de kommunene som hadde 20 eller flere slike enheter. Dette gav meg en liste på 10 kommuner: Frogn, Ullensaker, Nord-Aurdal, Horten (da under kommunenavnet Borre), Tønsberg, Larvik, Arendal, Stord, Trondheim og Hitra. Gjennom et formelt brev ble kommunene v/rådmennene forespurt om de kunne tenke seg å delta i undersøkelsen, noe alle svarte ja til. Da spørreskjemaet var klart for utsending våren

2002, hadde lista vokst. Gjennom media registrerte jeg at blant andre kommunene Jevnaker, Lier, Harstad og Tromsø var kommet til. Også disse fire ble formelt forespurt om å delta. Jevnaker og Lier svarte nei, mens Harstad og Tromsø takka ja. Dermed ble det endelige utvalget fastsatt til 12 kommuner.

Det jeg her har beskrevet er en relativt pragmatisk utvelgelse av kommuner. For det første åpna jeg i praksis opp for at alle kommuner som tilfredsstilte mitt utvalgskriterium og som selv ville, kunne delta. Kommunene ble dermed ikke valgt ut fordi at de skilte seg fra øvrige norske kommuner på spesielle måter. For det annet var utvalgskriteriet om minimum 20 enheter direkte underlagt rådmann ikke basert på en teoretisk, vitenskapelig analyse. Det var mer snakk om en pragmatisk vurdering av hva som kunne være mest interessant når en først ville studere tonivåorganiserte resultatenhetsmodeller. Tanken var at det gjaldt om å finne fram til de kommunene som hadde gått mest radikalt til verks. Jo flere "selvstendige" enheter, desto større distanse til den tradisjonelle etatsmodellen. Ved å velge minimum 20 enheter som kriterium var det dessuten enklere å avgrense utvalget av kommuner til et håndterlig antall.

5.3 Beskrivelse av datagrunnlag og framgangsmåte

Datagrunnlaget for dette doktorgradsarbeidet er firedelt⁹. For det første består det av skriftlig materiale i form av notater, utredninger, saksdokumenter, kommunale websider og lignende. Til samme kategori hører praktisk retta litteratur som for eksempel Hellands bok (2002). For det annet har jeg bygd på forskjellige typer faglitteratur, alt fra doktoravhandlinger og undersøkelser til tradisjonelle statsvitenskapelige og bedriftsøkonomiske artikler og lærebøker. For det tredje har jeg foretatt en rekke intervjuer. De første intervjuene ble gjennomført som en forundersøkelse i mars 2001 i Arendal og i august samme år i Larvik. Disse intervjuene hadde preg av å være eksplorative samtaler. Materialet som ble samla inn gjennom disse intervjuene inngikk som en del av grunnlaget for utforming av spørreskjemaet. Senere, etter at spørreundersøkelsen var gjennomført, gjorde jeg intervjuer i Tønsberg (mars

⁹ Opprinnelig var planen å få noen enhetsledere til å føre dagbøker over en toårsperiode, med registrering av egne erfaringer, refleksjoner og lignende i forbindelse med iverksetting og praktisering av resultatenhetsmodellen. Dette viste seg imidlertid ikke å fungere ettersom praktisk talt ingen hadde tid til å gjøre dette.

2003) og Tromsø (høsten 2003). De siste intervjuene ble foretatt i Trondheim i juni 2004. Den fjerde og siste delen av datamaterialet som ligger til grunn for dette arbeidet, er henta fra spørreundersøkelsen som ble gjennomført i 12 kommuner våren 2002. Disse data utgjør samtidig det viktigste grunnlaget for doktorgradsarbeidet mitt. I det følgende skal jeg si litt mer om hver av disse fire kildene.

5.3.1. Praktisk-orienterte, skriftlige kilder

Det praktisk-orienterte, skriftlige materialet kan sorteres i to hovedkategorier. For det første har vi å gjøre med framstillinger av primært *informativ* karakter. Disse møter vi i form av informasjonsfoldere, kommunale hjemmesider og lignende. Hensikten synes først og fremst å være og gi en beskrivelse av hvordan kommunen er organisert slik at eksterne interessenter, særlig brukere, men også interne interessenter, slik som politikere og ansatte, lettere skal få oversikt hvem som gjør hva og hjelp til å finne fram til rett instans. Her kan en også finne ut hvor mange og hvilke resultatenheter kommunen har, hvilke stabs- og støtteenheter som er etablert og hvordan rådmannsteamet er bygd opp. Den andre typen framstillinger er av mer tydelig, *normativ* karakter. Disse har ofte preg av å være partsinnlegg i en diskusjon eller et saksframlegg i en beslutningsprosess om å innføre resultatenhetsmodellen. De kan foreligge i form av notater, utredninger, saksdokumenter, rapporter, bøker etc. I noen tilfeller er de utarbeidet av kommunene selv, i andre tilfeller av eksterne konsulenter, sentrale myndigheter eller kommunenes egen interesseorganisasjon, KS. Formålet synes ofte å være å overbevise leseren om at resultatenhetsmodellen gir en god, for ikke å si den beste løsning på ulike kommunale problemer. Det kan virke som at det er lite rom for motforestillinger. Disse framstillingene må derfor betraktes som historiske kilder, noe som innebærer at de må utsettes for den samme kildekritiske vurdering som ethvert annet historisk dokument. Vi snakker da om dokumenter som er blitt til i en bestemt situasjon, i en bestemt epoke og ofte med en bestemt hensikt, enten denne retter seg inn mot egen samtid eller mot ettertida.

Skillet mellom det informative og det normative er imidlertid ikke alltid lett å trekke i praksis. Det er heller ikke alltid at det gjøres noe aktivt forsøk fra de som har skrevet det på å trekke et slikt skille. Skillet blir derfor mer analytisk enn praktisk. Til tross for den normative vinkling som disse framstillingene ofte har, er datamaterialet verdifullt fordi det gir et godt innblikk i en del av den tenkning som ligger bak modellen. Det har derfor vært nyttig å kunne bruke dette stoffet når jeg i kapittel 6 har forsøkt å beskrive reformideen.

Resultatenhetsmodellen synes i liten grad å ha blitt evaluert av kommunene selv. Et unntak er den rapporten som Kommunerevisjonen i Sunnhordland utarbeidet i 2000 om Stord kommune. Rapporten er ikke et forskningsarbeid, men gir likevel en nøktern framstilling av hva det er ved modellen som fungerer bra og hva som ikke fungerer så bra.

5.3.2. Faglitteratur

Det er overraskende hvor lite forskning som synes å være gjort på bruk av resultatenheter i kommunal tjenesteproduksjon. De fleste studiene jeg har kommet over er gjennomført i Sverige av svenske økonomer (for eksempel Didriksson og Mogensen 1993, Hansson og Lind 1998, Hellstrøm 2002). I Danmark og Norge har også statsvitere vist temaet en viss interesse (Opedal, Stigen og Laudal 2002, Klausen og Michelsen 2004a). En grundig casestudie fra Skanderborg kommune, som regnes som en pioner innen resultatorganisering i Danmark, har vært særdeles nyttig (Bang, Hansen og Hoff 2000).

Gjennom lesing av utvalgt bedriftsøkonomisk litteratur har jeg videre skaffa meg en grunnleggende forståelse av divisjonalisering og resultatorganisering i næringslivet. Et eksempel er Richard F. Vancils forskningsrapport i bokform fra 1979 med den slående tittelen ”Decentralization: managerial ambiguity by design”. Den har vært særdeles verdifull og gir et godt innblikk i dynamikken mellom strategiske og operative ledere i divisjonaliserte foretak.

Ved hjelp av den praktisk-orienterte og den forskningsbaserte litteraturen har jeg i kapittel 6 kunnet beskrive og diskutere resultatenhetsmodellen slik den framtrer som reformidé i norske kommuner omkring tusenårsskiftet. Flere steder i avhandlinga omtaler jeg dette bildet som den opprinnelige reformideen.

5.3.3. Intervjuer

Som allerede nevnt ble intervjuene gjort i to runder. Den første runden var av eksplorativ karakter og ble foretatt i 2001 før spørreundersøkelsen våren 2002. Hensikten med disse intervjuene var å skaffe seg et visst grunnlag for utforming av spørreskjemaet. Selv om jeg fulgte en relativt løs sjekklister, hadde intervjuene preg av å være åpne, reflekterende

samtaler. Til sammen 13 personer ble intervjuet, sju i Arendal og seks i Larvik. Den andre runden ble gjennomført i løpet av 2003-2004, det vil si etter at spørreundersøkelsen var avslutta. Formålet med denne var å utdype og nyansere noen av resultatene fra spørreundersøkelsen. Av særlig interesse var det å skaffe seg en bedre forståelse av dynamikken i relasjonen mellom rådmannsnivå og enhetsledernivå. Intervjuene var derfor noe mer strukturerte enn første gang, uten at det influerte negativt på refleksjonsnivået i samtalen. I denne omgangen intervjuet jeg til sammen 14 personer, fire i Tønsberg, fire i Trondheim, to i Tromsø samt fire fra konsulentmiljøet (Lillehammer, Tønsberg og Trondheim).

Lengden på intervjuene varierte fra 45 minutter til to timer. Intervjuene foregikk på den enkeltes arbeidsplass, enten på vedkommendes kontor eller på et møterom. Et unntak var et intervju med en konsulent som ble gjennomført på et hotell. Fra kommunene var alle de fire ledergruppene representerte, enhetsledere for tjenesteenheter og stabs- og støtteenheter, kommunalsjefer og rådmenn. I Arendal, Larvik og Tønsberg ble intervjuobjektene valgt ut av rådmannen eller noen i hans stab, i de øvrige tilfellene av meg selv.

Intervjuene gav meg et grundig innblikk i de ulike aktørenes forståelse og oppfatning av resultatenhetsmodellen. Det jeg særlig sitter igjen med etter intervjuene er inntrykket av at det er en sterk og utbredt tro på en positiv sammenheng mellom autonomi og prestasjoner. Dette tror jeg er selve kjernen i den opprinnelige reformideen (kapittel 6). Synet på i hvilken grad autonomiprinsippet praktiseres er noe mer sprikende og nyansert (kapittel 7). Det samme gjelder oppfatningene av prestasjonene eller effektene (kapittel 8).

5.3.4. Spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen brukte jeg et strukturert spørreskjema, utvikla spesielt for dette doktorgradsprosjektet. Jeg har ikke kunnet bygge på tidligere, tilsvarende undersøkelser om emnet, noe som gjør at utforminga av spørreskjemaet fikk litt preg av prøving og feiling. Målgruppa for undersøkelsen var samtlige enhetsledere, kommunalsjefer og rådmenn i de 12 utvalgte kommunene, til sammen ca. 900 personer. Spørreskjemaet ble sendt ut pr. post i månedsskiftet mars/april 2002 med ca. 14 dagers svarfrist. Det ble gjennomført en skriftlig purrerunde i første halvdel av mai og en pr. telefon like etter sommerferien. Dette gav en

samla svarprosent på 52. Svarprosentene for hver enkelt kommune går fram av kolonnen til høyre i tabell 5.1.

Tabell 5-1: Oversikt over antall utsendte og mottatte spørreskjemaer samt svarprosent for hver kommune. Spørreundersøkelsen 2002.

Kommune	Antall reg. tjenesteenheter	Antall reg. stabs- og støtteenh.	Antall reg. rådmenn og k.sjefer	Sum antall skjema sendt ut (1)	Sum antall skjema returnert (2)	Svarprosent (2 av 1)
Frogn	18	5	3	26	17	65
Ullensaker	29	4	4	37	31	84
Nord-Aurdal	25	4	1	30	21	70
Horten	42	2	4	48	29	60
Tønsberg	55	4	4	63	26	41
Larvik	65		2	67	54	81
Arendal	61	5	5	71	39	55
Stord	36	5	4	45	37	82
Trondheim	270	11	6	287	104	36
Hitra	26		3	29	12	41
Harstad	52	4	4	60	43	72
Tromsø	114	14	6	134	54	40
SUM	793	58	46	897	467	52

Av hensyn til respondentenes anonymitet har jeg ikke oppgitt antall svar eller beregna svarprosent for de enkelte undergrupper i hver kommune, det vil si for tjenesteenhetsledere, stabs- og støtteenhetsledere, kommunalsjefer og rådmenn. De samla svarprosentene ser imidlertid slik ut:

Tjenesteenhetsledere	51%
Stabs- og støtteenhetsledere	55%

Kommunalsjefer	56%
Rådmenn	75%

Registrering av antallet mulige respondenter ble basert på opplysninger fra kommunene selv. Antallet resultatenheter er imidlertid forskjellig fra dagens ettersom mange kommuner har redusert dette, for eksempel gjennom sammenslåing av enheter¹⁰.

Det ble eksplisitt åpna opp for å komme med utfyllende kommentarer, en mulighet som bare de færreste har benytta seg av. De få kommentarene som ble gitt var dessuten svært korte og lite utfyllende i forhold til de avkrysningene som var gjort. Jeg har derfor egentlig ikke hatt noen videre nytte av disse i avhandlingsarbeidet.

5.4 Studieobjektet - en reform i bevegelse

Resultatenhetsmodellen er en reform i bevegelse. Den er i bevegelse i den forstand at den spres i rommet, til stadig flere kommuner. Den er samtidig i bevegelse i den betydning at spredningen har en tidsmessig utstrekning. Noen kommuner er pionerer, mens andre kommer til senere. Senere varianter av modellen kan dermed få en noe annen utforming enn tidligere varianter. Modellen beveger seg også i den forstand at den utvikler seg over tid i den enkelte kommune. Det kan derfor være vanskelig å fastslå eksakt når tid iverksettingsprosessen er over. Lokal utforming og iverksetting gir opphav til nye erfaringer og nye ideer, noe som kan påvirke prosessen videre. Denne dynamikken stiller meg som forsker overfor spesielle utfordringer. Ideelt sett skulle jeg ha brukt et longitudinalt design ("filmkamera") for å fange opp bevegelsen. Det har imidlertid ikke latt seg gjøre på grunn av tidsmessige og

¹⁰ Det gjelder Frogn, Stord, Hitra, Harstad og Tromsø. Ullensaker og Tønsberg har beholdt omtrent samme antall enheter som i 2002, mens Horten ser ut til å ha økt antallet noe (informasjonen på hjemmesida gir ikke klart svar på dette). Larvik er i ferd med å halvere sitt antall enheter. Arendal har fra 1. januar 2005 gjennomført en betydelig endring i sin organisasjon med innføring av en såkalt arbeidslagsmodell. Tidligere "tjenesteytende virksomheter" er redusert i antall og omtales nå som "ytre enheter". Antallet var opprinnelig 72 virksomheter i 2000 (+ 4 støtteenheter, servicesenter, utviklingsenhet og politisk sekretariat). I 2004 var antallet virksomheter redusert til 44 (+ 3 støttefunksjoner, servicesenter og utviklingsenhet). Antallet "ytre enheter" var 39 i begynnelsen av 2006. Fra Nord-Aurdal og Trondheim har jeg ikke innhenta noen opplysninger om eventuelle endringer pga. uklare tall på hjemmesidene deres.

ressursmessige begrensninger. Jeg har derfor i hovedsak vært henvist til å satse på en tverrsnittsstudie ("fotografiapparat"), først og fremst i form av en spørreskjemaundersøkelse. Når jeg likevel kan si meg noenlunde tilfreds med dette, skyldes det følgende forhold. For det første omfatter undersøkelsen min 12 kommuner som befinner seg i ulike faser av iverksettingsprosessen. Noen kommuner har flere års erfaringer med resultatenhetsmodellen, mens andre så vidt er kommet i gang. For det annet har jeg i tillegg til surveydata basert meg på skriftlig materiale og intervjuer gjort på ulike tidspunkter. Dermed har jeg i alle fall noen snapshots fra et tidsrom på 5-6 år.¹¹

Jeg har omtalt studieobjektet mitt som en reform i bevegelse. Det vi egentlig studerer er en idé, en tanke, en forestilling (eller kanskje et knippe av ideer, tanker, forestillinger) som formidles og passerer gjennom mange hoder (og kanskje også hjerter) og sosiale systemer på veg mot (muligens) å bli iverksatt som en ny praksis eller integrert som del av en allerede etablert praksis. Vi snakker ikke her om en mekanisk diffusjonsprosess, men snarere om en interaktiv translasjonsprosess der reformideen tolkes, modifiseres og endres på sin ferd. Den franske kunnskapssosiologen Bruno Latour ser for seg at ideer ("token") gjennomgår kontinuerlige forandringer i det de forflyttes fra person til person. Personene danner en sammenhengende, menneskelig kjede av aktive, fortolkende og meningsbærende aktører som omskaper ideer i samsvar med sine forskjellige "prosjekter" (Latour 1986). Ut fra et slikt perspektiv vil hver deltaker i en translasjonskjede komme til å sette sitt merke på den ideen som passerer, i større eller mindre grad. I tråd med denne tankegangen står vi, når det gjelder resultatenhetsmodellen, overfor en idé som ikke er (og sannsynligvis aldri vil bli) endelig, entydig og autoritativt definert. Den består videre av ulike elementer som ikke nødvendigvis passer like godt sammen eller får like stor oppmerksomhet fra de forskjellige reformatorer og hjelpere. Det er for eksempel høyst uklart hvordan "empowerment"-elementer og neo-tayloristiske elementer skal avstemmes mot hverandre.

Tolkningsmulighetene er åpenbart mange og de praktiske løsningene kanskje enda flere. Alle disse forholdene innebærer særegne metodemessige utfordringer, utfordringer som jeg mener jeg har møtt gjennom et bredt anlagt undersøkelsesopplegg. En idé er selvsagt ikke noe objekt eller gjenstand i fysisk forstand. Vi kan verken se eller ta på den. Den er et mentalt fenomen som lett unnslipper våre forskjellige forsøk på kartlegging. Til sjuende og sist er vi avhengige av det som involverte aktører har skrevet eller kan fortelle oss om ideen, om

¹¹ 12 år hvis en tidlig skriftlig beskrivelse fra Strand kommune inkluderes.

hvordan den iverksettes og hvilke effekter den har. Disse beretningene danner så grunnlag for *vår* beskrivelse og forståelse av reformen. Det betyr selvsagt ikke at vi stiller med blanke ark. For det første gjør vi også bruk av mer ”objektive” data, om enn i begrensa utstrekning. Det dreier seg om KOSTRA-tall som viser et utsnitt av den økonomiske utviklinga i de 12 kommunene for perioden 2001-2004. For det annet møter vi aktørenes beretninger med vår forforståelse i form av perspektiver, kategorier, tidligere observasjoner, spørsmål osv. Særlig tydelig er det ved bruk av spørreskjema. Et strukturert spørreskjema kan beskrives som et nett av ord som vi som forskere spinner og kaster ut i håp om å fange inn i alle fall en del av det fenomenet vi studerer.

Et spørreskjema eller et spørsmål i et intervju vil i seg selv kunne påvirke de svar som gis. Det kan skje ved at spørsmålene framprovoserer en refleksjon omkring spesifikke saksforhold, saksforhold en respondent ikke nødvendigvis har tenkt så nøye over før han eller hun plutselig konfronteres med dem. Denne refleksjonsprosessen kan inneholde et element av translasjon som gjør at beskrivelsen av resultatenhetsmodellen blir til i det respondenten formulerer sitt svar. Et spørreskjema gir respondenten noe lenger tid til å tenke seg om før svaret gis, mens et intervju betyr at refleksjon (tanke) og svar (tale) smelter sammen. Uansett vil de perspektiver forskeren har og som ligger til grunn for spørsmålsstillinga danne en ramme for translasjonsprosessen hos respondentene. Dette gjelder også for respondenter som har et gjennomtenkt forhold til resultatenhetsmodellen. De vil likevel ha større muligheter til å overskride rammene for spørsmålsstillinga ved å bringe inn andre og kanskje nye perspektiver. Her vil intervjuet ha en styrke framfor spørreskjemaet gjennom at forskeren kan stille tilleggsspørsmål, respondenten kan utdype poenger og misforståelser avklares. Riktignok åpner spørreskjemaer vanligvis for at respondentene kan gi utfyllende kommentarer, men det varierer sterkt hvor mye denne muligheten benyttes. Når den benyttes kan vi få en del nyttige tilleggsopplysninger og ikke minst et lite innblikk i hvordan spørsmålene oppfattes. Problemet er imidlertid at da er det vanligvis for sent å korrigere for eventuelle misoppfatninger, selv om en kan ta hensyn til det i analysen av materialet. Hvor mange av de som ikke har gitt utfyllende kommentarer som kan ha misoppfatta et eller flere spørsmål, har vi ingen mulighet til å vite.

De data vi har samla inn gjennom spørreskjema og intervju avspeiler respondentenes *subjektive* opplevelse og oppfatning av resultatenhetsmodellen, både som reformidé og som iverksatt reform. Det betyr jo at det bildet som tegnes i denne avhandlinga av modellen ikke

er en sannhet, i objektiv forstand. Enkelte vil hevde at det er tvilsomt om objektiv sannhet i det hele tatt eksisterer. Så langt vil ikke jeg gå. Jeg har nok en oppfatning om at det eksisterer en virkelighet uavhengig av om jeg forholder meg til den eller ikke. En annen sak er at denne virkeligheten kan være kompleks, foranderlig og vanskelig tilgjengelig for vår menneskelige erkjennelse. Til sjuende og sist vil menneskets kunnskap om verden bygge på dets *fortolkning* av informasjon om verden, for eksempel i form av erfaringer, observasjoner og beretninger. Et fortolka verdensbilde er samtidig et subjektivt verdensbilde. Poenget mitt her er at subjektive opplevelser og oppfatninger kan være vel så viktige for faktisk atferd som en objektiv sannhet som knapt noen kjenner til. Subjektivitet i denne forstand kan dessuten like mye være et kollektivt som et individuelt fenomen. Eller for å si det på en annen måte: intersubjektivitet er ikke identisk med objektivitet. Mange personers subjektive oppfatninger og opplevelser blir ikke nødvendigvis mer objektive fordi om vi summerer disse eller fordi om de er sammenfallende. Subjektivitet som kollektivt fenomen innebærer at felles oppfatninger og opplevelser kommer til uttrykk gjennom enkeltindivider. Når enkeltrespondenter svarer på spørsmål om hvordan den organisasjonen de tilhører er, hvordan den fungerer osv., så antar jeg at svarene dels reflekterer egne oppfatninger og opplevelser, dels felles oppfatninger og opplevelser, forma gjennom blant annet dialog og diskusjon. Det å trekke et klart skille mellom individuelle og felles oppfatninger og opplevelser kan være vanskelig, selv for den enkelte. Ut fra dette har jeg valgt å akseptere den enkelte respondents ytringer som et oppriktig uttrykk for vedkommendes syn og vurderinger, uavhengig av den eksakte genealogien bak svarene.

Det er vanskelig å gjøre slike betraktninger uten at de samtidig gis gyldighet for meg selv og det avhandlingsarbeidet jeg her legger fram. Det jeg tenker på er at min beskrivelse og vurdering av resultatenhetsmodellen, dens iverksetting og effekter, også er en *fortolkning* basert på den informasjon jeg har samla inn, bearbeida og analysert. Mesteparten av mitt arbeid er dermed en fortolkning av respondentenes fortolkning. Som forsker inngår jeg som et ledd i den translasjonskjeden Latour (1986) beskriver¹². Forskjellen er at mens mitt

¹² Egentlig ville det være mer dekkende å snakke om et translasjonsnettverk. En slik metafor vil gjøre det lettere for oss å fange opp det *interaktive* elementet i idévandring og –utvikling. I stedet for å forestille seg at ideer vandrer ”from hand to hand” slik Latour beskriver (Latour 1986, s. 268), er det mer realistisk å tenke seg at mennesker utvikler og videreutvikler ideer gjennom interaktive prosesser, nærmest som et intellektuelt ballspill.

perspektiv er teoretisk fundert og (ideelt sett) nøytralt (i den forstand at jeg ikke deltar i reformarbeidet), er reformaktørens perspektiv praktisk orientert og normativt. Det som gjør at en kan stille spørsmål ved min nøytralitet er at jeg, i likhet med de fleste av mine kollegaer som driver forskning om reformer i offentlig sektor, har en tendens til å fortolke alle reformtiltak i lys av New Public Management. Mulighetene for å undervurdere og overse andre inspirasjonskilder og forklaringsmodeller er dermed absolutt til stede. Det kan jo tenkes at dersom alt reformarbeid i offentlig sektor kan forklares i lys av NPM, så blir begrepet så vidt at det egentlig ikke forklarer noe. Som det vil framgå av dette arbeidet har jeg forsøkt å bøte på denne faren for perspektivmessig ensidighet ved å trekke fram også andre, mulige inspirasjonskilder til resultatenhetsmodellen. Det som imidlertid er hovedpoenget her er erkjennelsen av at min avhandling, i likhet med svært mange arbeider innen samfunnsvitenskap og humaniora, er fortolkninger av andres fortolkninger. Den praktiske konsekvens av dette er at på samme måte som en reform blir til gjennom reformaktørens fortolkning i det den utformes og iverksettes, så blir min forståelse og min framstilling av resultatenhetsmodellen langt på veg til som følge av min fortolkning av reformaktørens fortolkning. Selv om jeg kan supplere, nyansere og korrigere dette bildet ved hjelp av ulike teoretiske perspektiver, eller ved bruk av andre typer data (for eksempel KOSTRA-tall), så er respondentenes beretninger selve fundamentet for mitt avhandlingsarbeid. På samme måte som reformideen har utvikla seg foran øynene på reformaktørene i det den utformes og iverksettes, så er resultatenhetsmodellen et studieobjekt som har beveget seg for mine øyne ettersom jeg har studert den. Avhandlinga kan dermed sammenliknes med en reise der min forståelse av fenomenet, presisjonen i mine begreper osv. er blitt langt bedre enn de var da jeg starta.

5.5 Avslutning

I og med at mitt utvalg av kommuner omfatter hele universet av kommuner med 20 eller flere enheter direkte underlagt rådmannen (ifølge Organisasjonsdatabasen 2000), synes forutsetningene for å generalisere resultatene å være til stede i en viss utstrekning. Det bildet som framtrer på grunnlag av spørreundersøkelsen, var nok representativt på det tidspunkt da den ble gjennomført. Men som jeg har nevnt, resultatenhetsmodellen er en reform i bevegelse. Det er derfor ikke grunnlag for å hevde at min framstilling gir et representativt bilde av dagens situasjon. Generalisering har imidlertid ikke vært det primære formål for

dette arbeidet. Hensikten har mer vært å finne ut hvordan strategiske (rådmenn og kommunalsjefer) og operative ledere (enhetsledere) utformer sine roller og relasjoner innen rammen av resultatenhetsmodellen. Jeg har særlig vært opptatt av i hvilken utstrekning enhetslederne utnytter, og i hvilken utstrekning de får utnytte det handlingsrommet reformen gir dem. Jeg har også vært opptatt av om resultatenhetsreformen fører til en utskifting av tradisjonelle organisasjons- og ledelsesformer, eller om den egentlig betyr en utvidelse av repertoaret av styringsprinsipper. Det er med andre ord spesifikke prosesser knytta til iverksetting og virkemåte som er mitt studieobjekt.

Min undersøkelse har vist at det er relativt store forskjeller mellom kommunene i holdninger til og opplevelse av resultatenhetsreformen. Overdreven vekt på generalisering kan gjøre at vi mister interessen og blikket for disse forskjellene.

6. REFORMIDEEN

6.1 *Innledning*

Formålet med dette kapitlet er å presentere og analysere resultatenhetsmodellen nærmere. Kapitlet er dels empirisk, dels av opplysende karakter. For det første vil jeg se på resultatenhetsmodellen som kommunal reformidé. Hvordan blir ideen beskrevet og begrunnet? Hvordan blir den forstått? Hvilke forventninger skaper den? Hvor kommer den fra? I og med at resultatenhetsmodellen ofte hevdes å være importert fra næringslivet (for eksempel Hansson og Lind 1998, Hellstrøm 2002) vil jeg for det annet gjøre rede for mulige forbilder derfra, slik de blant annet omtales i utvalgt bedriftsorientert organisasjonslitteratur. Det er først og fremst bruk av ansvarsenheter innen divisjonsorganisasjoner og konserner som synes å ha relevans. For det tredje vil jeg diskutere noen utfordringer knytta til overføring av denne reformideen fra en markeds kontekst til en ikke-markeds kontekst. Men først av alt vil jeg si litt om bakgrunnen for reformen mer allment.

6.2 *Bakgrunn for reformen*

Innføring av resultatenhetsmodellen begrunnes gjerne ut fra to hensyn – behovet for å spare og få mer tjenesteyting ut av hver krone, og behovet for omstilling i forhold til ytre og indre utfordringer. Den første begrunnelsen er den som umiddelbart nevnes når jeg stiller spørsmål om bakgrunn for reformen i kommunene. Den andre begrunnelsen finner vi først og fremst i konsulentbeskrivelser (for eksempel udatert notat fra Noraberg Consulting AS), KS-publikasjoner (for eksempel Helland 2002) og kommunale saksutredninger. Det er med andre ord et skille mellom den spontane begrunnelse og den litt mer gjennomtenkte, oftest skriftliggjorte begrunnelse. Et slikt skille *kan* indikere en viss forskjell i fokus mellom på den ene side reformatorene, dvs. kommunepolitikere, rådmenn, kommunalsjefer og enhetsledere i reformkommunene, og på den annen side, hjelperne, det vil primært si private konsulenter og KS, av og til også sentrale myndigheter. Reformatorene er først og fremst opptatt av å finne en løsning på det problemet de oppfatter som størst og mest akutt, nemlig økonomien. Hjelperne på sin side peker på at kommunene står overfor flere utfordringer, ikke bare innen økonomi. De økonomiske problemene er alvorlige nok, men samtidig bare et symptom på kommunenes manglende evne til omstilling generelt. Hovedproblemet er at de fleste

kommuner har en organisasjonsform og en ledelsesform som hemmer omstilling. Hjelperne tilbyr derfor ikke bare en løsning i form av resultatenhetsmodellen, men også en bredere og dypere begrunnelse for reformen. De tilbyr med andre ord både en ”diagnose” og en ”kur”.

I det følgende skal vi se litt nærmere på de økonomiske og andre utfordringene kommunene står overfor og som danner bakgrunnen for innføring av resultatenhetsmodellen.

Utfordringene er generelle og ikke avgrensa til undersøkelseskommunene.

Det er vanskelig å tidfeste et klart starttidspunkt for dagens økonomiske problemer i kommunesektoren. På den ene side kan det være problematisk å fastslå dette rent faktisk på grunn av at utviklinga foregår mer eller mindre kontinuerlig og kumulativt over lang tid, stort sett uten helt klare sprang eller brudd. På den annen side er det verken opplagt eller objektivt gitt hva slags situasjon eller fenomen begrepet ”økonomiske problemer” skal dekke. Begrepet er på mange måter en sosial konstruksjon som stat og kommuner knytter ulike interesser til i samspillet seg i mellom. Kommunene har interesse av å beskrive problemene som så store at det kan utløse ekstra statlige tiltak, mens statlige myndigheter gjerne vil bestride dramatikken i situasjonsbeskrivelsen eller vise til hva de allerede har gjort eller akter å gjøre. Det er derfor ikke noe nytt når samtlige av de kommuner jeg har vært i kontakt med viser til trang kommuneøkonomi som hovedbegrunnelse for innføring av resultatenhetsmodellen. Mange reformer i kommunesektoren har vært begrunna på samme måte. Eksempelvis ble også innføring av hovedutvalgsmodellen på 1980-tallet begrunna med bl.a. effektivitetshensyn (Stava 1993). En kunne nesten si det slik at reformer kommer og går, mens økonomiske problemer består. Det kan likevel se ut til at kommuneøkonomien isolert sett ble forverra på slutten av 1990-tallet i forhold til tidligere, bl.a. som følge av statlige reformer som nødvendiggjorde nye investeringer¹³. Denne situasjonen må etter min vurdering ses i sammenheng med mer langsiktige og generelle utviklingstrekk.

Det finansielle presset på offentlig sektor økte sterkt i hele den vestlige verden allerede i løpet av 1970- og 1980-åra, delvis som følge av oljekrisa i 1973 og etterdønninger etter denne. Det

¹³ Jamfør rapportene fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi som Kommunal- og regionaldepartementet gir ut to ganger i året. Se for eksempel Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi november 2002, s. 1. Når jeg bruker uttrykket ”isolert sett” er det fordi norsk offentlig økonomi forbedra seg kraftig i denne perioden (Löffler 2003).

som opprinnelig så ut til å være en midlertidig konjunkturedgang, viste seg i ettertid å representere et avgjørende taktskifte i den økonomiske og politiske utviklinga. Oljekrisa markerte på mange måter begynnelsen på slutten av etterkrigstida. Den innleda en periode med sterke strukturendringer i økonomien og økende oppslutning om nyliberalistiske politiske løsninger. De konservative vant en overlegen seier ved parlamentsvalget i England i 1979, og Margaret Thatcher ble dermed landets nye statsminister. Året etter ble republikanernes kandidat Ronald Reagan valgt til president i USA. Ved begge valg spilte løfter om å redusere og reformere offentlig sektor en viktig rolle. I tillegg har den allmenne globalisering med bl.a. økt konkurranse fra lavkostland uten våre sjenerøse og kostbare velferdsordninger, ført til sterkt politisk press for å kutte i offentlige utgifter. Innføring av felles sentralbank og valuta i EU kan ses i denne sammenheng. Betingelsen for deltakelse i Den økonomiske og monetære union (ØMU) var at medlemslandene oppfylte de såkalte konvergenskriteriene, blant annet øvre grenser for budsjettunderskudd og offentlig gjeld. Dette førte til at mange av EU-landene måtte foreta store nedskjæringer i de offentlige budsjettene fram mot den magiske datoen 1. januar 1999. Bare slik ble de i stand til å møte kriteriene for deltakelse i ØMU fra starten av (Leonard 2002). Konflikten mellom næringslivets konkurransekraft og borgernes velferd er nå, ved starten på det nye årtusenet, i ferd med å toppe seg i flere land, for eksempel Frankrike og Tyskland.

Det som i andre europeiske land er blitt omtalt som velferdsstatens krise har i de skandinaviske land fått karakter av å være velferdskommunens krise. De skandinaviske kommunene og fylkeskommunene står for ca. 2/3 av det samla offentlige forbruk. Av dette utgjør skole, helse og omsorg mesteparten.¹⁴ Det er derfor ikke så merkelig at økt finansielt press på offentlig sektor særlig rammer kommunesektoren. Kommunesektoren har i kraft av sin blotte størrelse stor innvirkning på helsetilstanden i den nasjonale økonomien. Det er derfor utenkelig at kommuner og fylkeskommuner skal få full autonomi i økonomiske spørsmål. Parallelt med utbygginga av velferdsordningene de siste 40 åra har det derfor vært gjennomført en stadig sterkere integrasjon av statlig og kommunal virksomhet. Mesteparten av det tradisjonelle kommunale selvstyret er avløst av økende partnerskap og samstyre mellom nivåene (Strand 1985, Bukve 1997). Det er likevel neppe tvil om at det er staten som

¹⁴ I 1999 utgjorde dette 85% av driftsutgiftene i fylkeskommunene og 74% av driftsutgiftene i kommunene i Norge. Dette er en viss økning fra 1994. Kilde: Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, mars 2001 og juni 1996. I fylkeskommunene er denne andelen nå betydelig lavere etter at staten overtok ansvaret for sykehusene fra 1. januar 2002.

sitter i førersetet når det gjelder økonomi (Hagen og Sørensen 2001). Kommunene og fylkeskommunene må fortsatt finne seg i å være ”statstenarar” (Baldersheim 1987) selv om friheten til selv å velge organisasjonsform, arbeidsmåter og arbeidsmetoder er blitt større, ikke minst etter at den nye kommuneloven trådte i kraft 1. januar 1993.

Etter den sterke ekspansjonen i kommunal og fylkeskommunal virksomhet i perioden fra ca. 1960 til 1980 fikk en på slutten av 1970-tallet og begynnelsen av 1980-tallet for første gang virkelig merke effektene av den internasjonale konjunkturedgangen. Inflasjonen vokste sterkt samtidig som økonomien stagnerte og arbeidsledigheten nådde uvante høyder. Offentlig sektor ble tvunget til å bremse opp. Likevel, effektene var på ingen måte dramatiske. Ekspansjonen i offentlig virksomhet fortsatte, selv om veksttakten ble redusert. Det ble snakka mye om forandringer, men i praksis var det lite som skjedde (Rattsø 1991, Hansson og Blomqvist 1993). Om lag 10 år senere ble spesielt svenske og finske kommuner ramma på nytt, denne gang langt sterkere, med nedskjæringer og oppsigelser som resultat. I Norge var effektene langt mindre merkbare, ikke minst pga. oljeinntektene. Selv om den sterke utbygginga av velferdskommunen langt fra var eneste forklaring på problemene, så viste likevel det som skjedde at kommunesektoren pga. sin størrelse var blitt uhyre sårbar i nedgangstider. Dette forklarer noe av den økte fokuseringen på effektivitet på 1980- og 1990-tallet, først og fremst i betydningen kostnadseffektivitet (”å gjøre tingene riktig”, å få mest mulig tjenesteyting ut av hver krone), men også i betydningen resultateffektivitet (”å gjøre de riktige tingene”, bedre brukertilpasning og riktig kvalitet). Alt i alt har det likevel skjedd en klar forbedring i den offentlige økonomien i de fleste OECD-land ved inngangen til det nye årtusenet, sammenlikna med det som var situasjonen 15-20 år tidligere. Norge skiller seg i denne sammenheng ut som et land med særdeles god økonomi (Löffler 2003).

Norske og nordiske kommuner og fylkeskommuner (amter/landsting) møter imidlertid også andre utfordringer enn de umiddelbare økonomiske. Det dreier seg bl.a. om økte krav og forventninger fra innbyggere, brukere og ansatte, flere og mer pågående og kritiske medier, stadig nye reformer, reguleringer og krav fra sentrale myndigheter samt synkende valgdeltakelse og interesse for å påta seg lokalpolitiske verv. I tillegg må kommunesektoren selvfølgelig forholde seg til generelle demografiske, kulturelle og teknologiske endringsprosesser i samfunnet.

Ifølge enkelte tolkninger skyldtes problemene i de nordiske velferdsstatene på 1990-tallet at de ble ramma av en forventningskrise, ”a revolution of rising expectations” (Ryssevik 1997).

Denne tolkningen må sies å ha relevans også i dag. Det paradoksale er at forventningspresset bare synes å øke, til tross for at det offentlige tjenestetilbudet knapt har vært bedre utbygd enn nå. Mange innbyggere og brukere har et ønske om flere, bedre og billigere tjenester samtidig som betalingsvilligheten i form av skatter, avgifter og egenandeler avtar. I tillegg synes kravene og forventningene til arbeidsinnhold og arbeidsforhold å øke blant de ansatte. Yngre, godt utdannede mennesker vil for eksempel at arbeidet skal være interessant og utviklende og de ønsker innflytelse, ansvar, fleksibel arbeidstid og god lønn (Helland 2002). Media bidrar sannsynligvis også til å opprettholde og forsterke forventningspresset.

Mediesituasjonen i Norge er fullstendig endra i løpet av 1990-tallet. Det er for det første blitt langt flere aktører som konkurrerer om folks oppmerksomhet. Særlig gjelder dette innen radio og TV. For det annet har det foregått en sterk kommersialisering der kampen om reklamekroner og seer-/hører-/lesertall henger nært sammen og prioriteres. Et tredje forhold er medias selvstendigjøring og løsrivelse i forhold til myndigheter og politiske partier. De mener mer enn før og har stor innflytelse over utforming av den offentlige dagsorden (Engelstad, Østerud og Selle 2003).

Kommunesektoren utsettes også for et sterkt reform- og reguleringspress fra statlige myndigheter. Staten pålegger kommunene å gjennomføre reformer som av og til er underfinansierte, vedtar rettighetslover, øremerker statlige overføringer og detaljregulerer tjenesteproduksjonen (Baldersheim og Rose 2003, Fimreite 2003, Hansen, Hovik og Klausen 2000). Det kommunale selvstyret og det lokale demokratiet har derfor mista mye av sitt reelle innhold (Engelstad, Østerud og Selle 2003).

Stadig synkende valgdeltakelse og interesse for å påta seg politiske verv skaper også et press på kommuner og fylkeskommuner¹⁵. Jo lavere valgdeltakelsen blir og jo vanskeligere det er å rekruttere kandidater til å stille på valglistene, desto mer frykter en for kommunesektorens legitimitet, både i befolkningen og i forhold til statlige myndigheter. Lav valgdeltakelse ved fylkestingsvalg brukes bl.a. som ett argument blant fylkeskommunemotstanderne for å ville legge ned fylkeskommunen. Det har derfor vært en økende fokusering på tiltak for å revitalisere lokaldemokratiet og derigjennom øke valgdeltakelsen. Hittil har en ikke lyktes i å snu den negative trenden.

¹⁵ I 2003 lå valgdeltakelsen ved kommunevalgene for første gang etter 2. verdenskrig på under 60%, nærmere bestemt 58,6%. Det er en nedgang på 3,1% siden valget i 1999. Valgdeltakelsen ved fylkestingsvalget i 2003 var på 55,2%, mot 56,8% i 1999.

I tillegg til disse utfordringene skjer det demografiske, kulturelle og teknologiske endringer som kommunesektoren også må forholde seg til. Andelen barn og unge går ned, mens andelen eldre stiger. Samtidig øker innvandringen. Solidaritet og fellesskapsholdninger er i ferd med å vike plassen for økt individualisme (Hellevik 1996). Bruk av data og internett demokratiserer tilgangen på informasjon. IKT betyr også at nye arbeidsformer tas i bruk (e-government) samtidig som nye muligheter for politisk deltakelse åpner seg (e-democracy).

Kommunesektoren er mao utsatt for ulike former for press. Foruten det finansielle presset (oppgavene og utgiftene vokser raskere enn inntektene) er det snakk om både et forventningspress (fra innbyggerne, brukerne og de ansatte samt fra media og statlige myndigheter), et legitimitetspress (synkende valgdeltakelse og interesse for politiske verv, kombinert med økt kritisk oppmerksomhet) og et sentraliseringspress (statlig initierte reformer, økt øremerking av statlige overføringer, rettsliggjøring og regulering av oppgaveløsning). I tillegg opplever kommuner og fylkeskommuner et press som følge av generelle samfunnsendringer. De har derfor i mange år vært på jakt etter forskjellige løsninger på sine problemer. Denne etterspørsel etter løsninger kan oppsummeres slik:

1. Jakten på kostnadseffektivitet
2. Jakten på resultateffektivitet, tjenestekvalitet og brukertilfredshet
3. Jakten på demokrati/engasjement/folkelig medvirkning

Erfaringene så langt kan tyde på at det kan være vanskelig å få til en god avveining mellom disse tre problemområdene. Det kan se ut til at mange konsulentfirmaer o.a. som forsøker å selge sine løsninger til kommunene har en tendens til å underkommunisere de utfordringene som knytter seg til denne avveiningen og til å overdrive mulighetene for å få til optimale løsninger.

Det har fra flere hold vært pekt på, ikke minst fra de vi har omtalt som hjelperne, at dagens kommuner mangler evne til å endre sin organisasjon og sine arbeidsformer i takt med disse utfordringene og endringene. Hovedproblemet er ifølge denne analysen, at de tradisjonelle organisasjons- og ledelsesformene i kommunesektoren hindrer en slik tilpasning. Daglig leder Bjørgulv Noraberg i konsulentselskapet Noraberg Consulting AS skriver for eksempel følgende (Noraberg Consulting AS, udatert notat, s. 3):

”Den tradisjonelle hierarkiske (og byråkratiske) organisasjonsmodellen, med mange ledelsesnivå fra toppledelsen til tjenesteyter, er kostbar, stivbent og *fratar tjenesteyterne muligheten til rask omstilling til markedets behov for tjenester*. Sammenholdt med `gammeldags` ledelsesform *hindrer den også gjennomføring av tidsmessig arbeidsgiverpolitikk*. Den ressurs personalet utgjør frigjøres derfor ikke, med tilhørende redusert ytelse for kommunen som organisasjon”.

Diagnosen er slående lik den vi finner hos bl.a. Osborne og Gaebler (1992). Offentlig styringssvikt skyldes at en fortsatt henger fast ved en weberiansk byråkratimodell¹⁶ som nok hadde sin misjon ved begynnelsen av forrige århundre, men som ”simply do not function well in the rapidly changing, information-rich, knowledge-intensive society and economy of the 1990s” (Osborne og Gaebler 1992, s. 12). Liknende tanker finner vi hos Hughes (1994). Kjernen i denne analysen er at det foreligger en grunnleggende ”mismatch” mellom organisering og oppgaver, ikke bare i kommunesektoren, men i hele den offentlige sektor. Det er altså snakk om, på den ene side mange og raske endringer og derav følgende utfordringer, på den annen side, kommunenes evne til å møte disse endringene og utfordringene.

Ifølge denne tenkning står vi på mange måter overfor et paradigmeskifte. I en verden prega av rask endring, sterk individualisme og økt globalisering må vi finne fram til nye og tilpassede strukturer, kulturer og prosesser. De tradisjonelle formene er tilpassa en verden som var, med relativ stabilitet, kollektive og standardiserte løsninger og hovedsakelig nasjonale eller regionale markeder.

6.3 Resultatenhetsmodellen som kommunal reformidé

I dette avsnittet vil jeg gi en beskrivelse av resultatenhetsmodellen slik den tar seg ut som kommunal reformidé. Det er i først og fremst reformatorenes¹⁷ egne perspektiver og ideer som er interessante i denne sammenheng. Til sjuende og sist er det jo de som har ansvar for å

¹⁶ Hos Max Weber er hierarki ett av flere kjennetegn ved idealbyråkratiet.

¹⁷ Med reformatorer tenker jeg først og fremst på rådmenn, kommunalsjefer og enhetsledere, men også på kommunepolitikere.

sette reformideen ut i livet. Dermed må en anta at de forestillinger og den kunnskap de har om resultatenhetsmodellen kan få stor betydning for hvordan den blir utformet og praktisert (Hytter 1991)¹⁸. Vår gjennomgang av reformideen kan imidlertid ikke begrenses til bare å gjengi reformatorenes egne oppfatninger. Innføring av resultatenhetsmodellen i kommunene har etter hvert fått et slikt omfang og foregår i et så høyt tempo at det tydeligvis er snakk om mer allmenne idé- og konseptspredningsprosesser. Det betyr at utforming av reformideen må ses i en større sammenheng. På den ene sida har vi å gjøre med aktive, til dels profesjonelle idé- og konseptspredningsaktører, for eksempel konsulentfirmaer og akademiske miljøer. Kommunenes Sentralforbund og sentrale myndigheter spiller også en viktig rolle i denne sammenheng. Deres engasjement kan samtidig bidra til å autorisere bestemte ideer, til uoffisielt å gi de en slags offisiell godkjenning. På den annen side kan vi i likhet med mange andre, vise til tunge trender som New Public Management. ”Företagisering” og ”marknadisering” er gode, skandinaviske begreper for samme fenomen (Forssell og Jansson 2000). Resultatenhetsmodellen framstår i denne sammenheng som eksempel på at organisasjons- og ledelsesideer og idealer spres fra næringslivet til offentlig sektor. Men bruk av resultatenheter kan også ses som del av en sterk desentralistisk tradisjon i nordisk kommunalforvaltning, en tradisjon som har lange røtter og som understreker kontinuitet i utviklinga, heller enn radikale brudd (Klausen og Ståhlberg 1998, ss. 203-205). Hellstrøm (2002) stiller spørsmål ved om bruk av resultatenheter egentlig er noe nytt i kommunal sektor. Han viser til at behovet for og ønsket om desentralisering vokste fram lenge før det ble vanlig å bruke begrepet resultatenheter. Han peker særlig på tre forhold som han mener gav støtet til økt desentralisering. For det første førte utviklinga av velferdsstaten til sterk vekst i den kommunale forvaltning. Kommunene ble etter hvert store organisasjoner som skulle ta seg av til dels komplekse og kompliserte oppgaver. Desentralisering ble dermed en dyd av nødvendighet. For det annet opplevde Sverige en ”decentraliseringsvåg som sköljde över landets kommuner under 1980-talet” (Hellstrøm 2002, s. 8). Tanken var blant annet å delegerer beslutningsmyndighet til de som satt med fagkompetansen og hadde det operative ansvaret for tjenesteproduksjonen. Det tredje og siste momentet Hellstrøm nevner er innføring av rammebudsjettering, med økt frihet for de enkelte deler av kommuneorganisasjonen til å foreta økonomiske omdisponeringer innen fastsatte rammer, i takt med endringer i behovene. Denne reformen gjorde det også nødvendig med en klarere

¹⁸ Hytter viser i sin doktoravhandling hvor viktig det er at desentralisering som strukturell reform også har en idemessig og kognitiv forankring.

definering av avgrensede, organisatoriske enheter med et eget, separat kostnadsansvar. De momentene Hellstrøm nevner er også relevante for norske forhold. Allerede så tidlig som i 1974 ble desentralisering gjort til ett av tre hovedmål, ved siden av demokratisering og effektivisering, for reformer i lokalforvaltningen (NOU 1974:54). Selv om det offisielle målet den gang først og fremst gjaldt forholdet mellom staten og kommunesektoren, reflekterte det også en allmenn politisk stemningsbølge for økt desentralisering, i alle deler av samfunnslivet. Spørsmålet om desentralisering ble dessuten satt i sammenheng med målet om effektivisering. Det ble blant annet argumentert med at desentralisering ville føre til at de som hadde ansvar for å organisere og yte tjenester til folk i den enkelte kommune ville finne fram til bedre og billigere løsninger, bedre tilpassa lokale forhold og den enkelte bruker, enn en saksbehandler i et fagdepartement i hovedstaden. Dermed ville effektiviteten øke, både i betydning kostnadseffektivitet og resultateffektivitet. Rammebudsjettering ble innført i de fleste norske kommuner i løpet av 1980-tallet. Parallelt fikk vi utbredelsen av hovedutvalgsmodellen, med tilhørende etatsorganisering av den kommunale administrasjon. På mange måter kan denne reformen ses på som et første eksempel på divisjonalisering av den kommunale forvaltning, med inndeling i 4-5 etater eller om en vil, divisjoner.

I utgangspunktet er det vanskelig å finne en klar, avgrensa og autoritativ beskrivelse av dagens kommunale resultatenhetsmodell. Det nærmeste vi kommer her til lands er kanskje Kommuneforlagets publikasjon *Resultatenhetsmodellen i kommunal organisering* (Helland 2002). Samtidig finnes det andre beskrivelser i form av konsulentrapporter, notater, kommunale utredninger og saksdokumenter, foredrag, partipolitiske og ideologiske uttalelser etc. Dette er et materiale som det kan være vanskelig å skaffe seg oversikt over i og med at det foreligger spredt. Det er dessuten et materiale som er ganske uensarta og mangfoldig.

I tillegg er det mulig å danne seg et bilde av reformideen med basis i en del teoretiske (Didriksson og Mogensen 1993) og empiriske (Hansson og Lind 1998, Bang, Hansen og Hoff 2000, Hellstrøm 2002, Opedal, Stigen og Laudal 2002) arbeider som er gjort.

Utenom dette kan vi selvsagt finne relevante bidrag innen den organisasjonsteoretiske litteraturen, men disse vil vanligvis være av generell karakter og først og fremst opptatt av bedriftsorganisering (for eksempel Vancil 1979, Hansen og Svendsen 1996, Colbjørnsen 1995, Anthony og Govindarajan 1998). Dette skal vi komme tilbake til i neste avsnitt. Deler av NPM-litteraturen kan også inneholde beskrivelser av og begrunnelser for reformideen, i

alle fall på et mer prinsipielt-teoretisk (Boston m.fl. 1996), av og til normativt plan (Osborne og Gaebler 1992). Hvilken betydning organisasjonsteori og NPM-litteratur har hatt for utforming av reformideen er usikkert. Denne typen litteratur vil typisk både kunne speile og påvirke idéutvikling og praksis. Men at den har hatt betydning, om enn ofte indirekte, ved at for eksempel konsulentmiljøer, akademikere o.a. har fungert som ”oversettere” og formidlere av oppskrifter, er sannsynlig.

Reformatorenes perspektiv synes å bygge på en instrumentell logikk. Resultatenhetsmodellen er først og fremst en strukturell reform som forventes å skape bedre prosesser og dermed bedre resultater enn den eksisterende modellen. I tillegg blir den omtalt som en kulturell reform der endringer i verdier står sentralt. Ikke minst fra konsulenthold blir denne siden ved reformen framheva som den viktigste. Det er først når endringene i struktur gir seg utslag i endringer i kultur at prosesser og resultater virkelig blir bedre. Resultatenhetsreformen antas å ville utløse og frigjøre energi og ressurser hos den enkelte og i organisasjonen som helhet (Helland 2002) slik at kostnadseffektiviteten bedres, tjenestekvaliteten øker og brukertilfredsheten stiger. Det er lite som tyder på at reformen begrunnes med å vise til at den er et symbol eller et maktmiddel.

Videre synes reformideer generelt å være inspirert av organisasjons- og ledelsesformer i næringslivet. Innføring av resultatenhetsmodellen i kommunene kan dermed betraktes som et eksempel på bedriftsmodellens gjennomslag i offentlig sektor. Da for eksempel Strand kommune innførte modellen i 1993 ble det utarbeidet et kort informasjonshefte. Her heter det blant annet (Strand kommune, udatert, men trolig fra 1992 eller 1993, s. 5):

”Resultatenhetsmodellen har det beste fra de beste i næringslivet. Resultatenhetsmodellen har visse fellestrekk med konsernmodellen, men har en flatere og mer oppsplittet struktur. Den har mange fellestrekk med virksomheter i næringslivet: (1) klart resultat- og oppfølgingsansvar, (2) ledere og ansatte blir styrt etter mål og krav til resultater, (3) stor grad av selvstendighet innenfor den enkelte enhet og (4) tilpasset og organisert etter brukernes behov”.

Den tenkinga som her kommer til uttrykk synes å være ganske utbredt, selv om den ikke alltid formuleres like eksplisitt. Også blant forvaltningsforskere er det helt vanlig å tolke

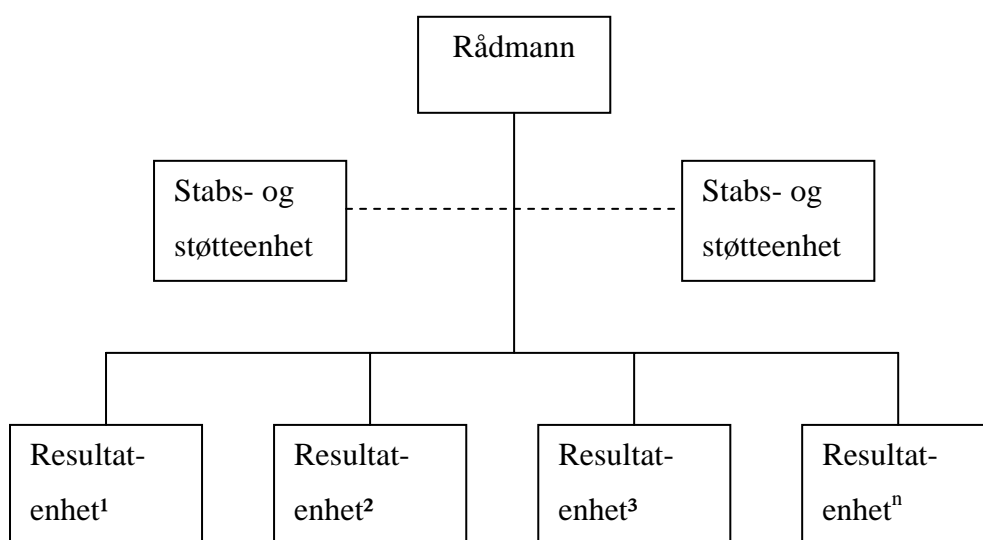
innføring av resultatenhetsmodellen som et eksempel på NPM-ideenes frammarsj (Hansson og Lind 1998, Forssell 1999, Bang, Hansen og Hoff 2000, Forssell og Jansson 2000, Hellstrøm 2002, Opedal, Stigen og Laudal 2002). Koplinga mellom denne modellen og divisjonsorganisering i næringslivet er dessuten gjort av både Hansson og Lind (1998) og Hellstrøm (2002). Klausen og Michelsen er inne på noe av det samme når de omtaler resultatenhetsorganisering i Danmark som ”an enterprization of Danish local institutions” (Klausen og Michelsen 2004b, s. 17)¹⁹. I konsulentbransjen er en imidlertid noe skeptisk til disse koplingene. På den ene side framheves dagens resultatenhetsmodell som en reform med solide røtter i kommunal jord. Den har vokst fram på grunnlag av kommunenes egne behov og er utvikla gjennom prøving og feiling. Veldig mye av inspirasjonen er henta i Danmark. Det vises konkret til bl.a. Holbæk og Græsted-Gilleleje kommuner. I Norge framheves Rindal og Tønsberg kommuner som pionerer. Det stilles også spørsmålsteget ved koplinga til divisjonalisert organisering. Ingen av de konsulentene jeg har intervjuet kan bekrefte en slik forbindelse. Derimot vises det i KPMG eksplisitt til inspirasjon fra bruk av ”agencies” i engelske kommuner. Ut fra dette kan resultatenhetsreformen tolkes som et uttrykk for en mer generell ”agentification”-bølge i offentlig sektor (for eksempel Pollitt, Bathgate, Caulfield, Smullen og Talbot 2001, OECD 2002, Schick 2002). På den annen side sier noen av dem jeg har intervjuet at det innen konsulentbransjen finnes et betydelig innslag av ”blåruss”, det vil si relativt nyutdannede personer med større faglig selvtillit og sterkere meninger enn erfaring og egentlig innsikt i offentlig sektor. Dette er personer som de selv ville være betenkt med ”å slippe løs” på kommunene. Videre pekes det på at tidligere SAS-sjef Janne Carlzon (Carlzon 1985) har betydd mer for utvikling av resultatenhetsfilosofien enn NPM. Budskapet fra konsulentbransjen er med andre ord tvetydig: på den ene side stiller en seg tvilende til ”ryktene” om næringslivets ”farskap” til resultatenhetsmodellen, på den annen side avdekker de samtaleene jeg har hatt at der likevel er et eller annet slektskapsforhold. Henvisninga til Janne Carlzon er i denne sammenheng ganske symptomatisk. En er spørrende, skeptisk, tvilende, for ikke å si avvisende til at det har skjedd en *generell* import av ideer og modeller fra næringslivet til kommunesektoren. Derimot kan en vise til inspirasjon fra *konkrete* personer og bedrifter.

¹⁹ De finner imidlertid ingen *direkte* forbindelseslinjer fra enhetsledernes tenkning og praksis til NPM. Likevel nevner de at disse lederne gjerne lar seg inspirere av ideer og teknikker fra NPM og det private næringsliv. Jeg velger å tolke dette som uttrykk for at det er en klar, indirekte forbindelseslinje, og at ledelsespraksis i enhetene først og fremst er pragmatisk og situasjonsavhengig.

6.3.1. Beskrivelse av modellen: struktur og relasjoner

Hvordan ser så den kommunale resultatenhetsmodellen ut? Hvilke hovedelementer består den av, og hvordan forestiller en seg at relasjonene mellom disse skal være? Hovedstrukturen kan framstilles på litt ulike måter, noe som blant annet framgår av et par figurer i Hellands bok (Helland 2002)²⁰ og av diverse illustrasjoner i kommunale saksdokument og informasjonsfoldere (for eksempel Arendal kommune 1999, Larvik kommune 2000, Tønsberg kommune 2002). Med utgangspunkt i disse framstillingene har jeg forsøkt å forenkle modellen på følgende måte (se figur 6.1):

Figur 6-1: Resultatenhetsmodellen. Grunnleggende struktur.



Resultatenhetsmodellen er bygd opp av tre hovedelementer: rådmannen, de eksternt orienterte resultatene (tjenesteytende virksomheter) og de internt orienterte resultatene (støtte- og stabsenheter).

Første hovedelement er altså *rådmannsfunksjonen* eller rådmannsteamet. Det består av rådmannen (administrasjonssjefen) og et mindre antall kommunalsjefer, assisterende rådmenn eller kommunaldirektører²¹. Rådmannen rekrutterer gjerne selv sine kommunalsjefer. Rådmannsteamet er kommunens administrative topledelse.

²⁰ Se figur 1, s. 13 (Helland 2002).

²¹ Betegnelsene varierer altså. I fortsettelsen vil jeg bruke begrepet kommunalsjef som felles betegnelse.

Kommunalsjefene er å anse som rådmenn, med alle rådmannens fullmakter, når de opptre i forhold til enhetslederne. Relasjonen mellom rådmannen og kommunalsjefene reguleres ofte av en arbeids- og lederavtale. Overfor politikerne er det rådmannen som står personlig ansvarlig. Relasjonen mellom han eller henne og politikerne, gjerne representert ved formannskapet og ordføreren, reguleres også av en arbeids- og lederavtale.

Det andre hovedelementet i resultatenhetsmodellen er de enhetene som driver med *ekstern* tjenesteyting, i figuren kalt resultatenheter. Antallet resultatenheter varierer fra kommune til kommune. Det samme gjelder hvilke prinsipper for enhetsinndeling som er brukt. Det kan for eksempel være geografi, brukergruppe eller tjenestetype, eventuelt det som er det mest vanlige, en kombinasjon av to eller flere prinsipper. I kommuner med mange enheter har en gjerne forsøkt å nærme seg idealet om en enhet pr. oppgave ("single-purpose agencies"). Et forhold som virker sterkt inn på antallet enheter er hvordan en velger å behandle skolene og barnehagene. En kommune som lar hver skole og barnehage fungere som egne resultatenheter vil normalt få nesten dobbelt så mange enheter som en tilsvarende kommune som ikke velger en slik løsning. Samtidig er antallet enheter en variabel som vil kunne endres etter hvert som økonomiske forhold, brukerbehov osv. endrer seg. Hver resultat enhet er tenkt å fungere som "... en selvstendig og avgrenset enhet hvor det er tydelig hvilke rammer (både for økonomi og tjenesteområde) den jobber innenfor" (Helland 2002, s. 20). Innen disse rammene skal enheten ha stor frihet til selv å bestemme hvordan resultatmålene skal nås. Hver enhet skal ledes av en egen resultatenhetsleder med totalansvar for daglig drift og resultatoppnåelse. Enhetslederen står personlig ansvarlig overfor rådmannen. Forholdet reguleres ofte formelt gjennom en skriftlig avtale mellom de to, men det understrekes gjerne at verdier og dialog er vel så viktig for å oppnå en god koordinering. Til sin disposisjon har enhetslederen et sett av virkemidler i form av økonomi, personale, teknologi, utstyr og formell organisasjon (det vil si selve resultat enheten). Tanken er at han eller hun skal ha stor frihet til å disponere og omdisponere disse virkemidlene etter eget skjønn. I tillegg kan enhetslederen trekke veksler på de sentrale stabs- og støtte enhetene. Denne formen for virksomhetsstyring framheves gjerne som både motsats og framskritt i forhold til den tradisjonelle regelstyringa.

Det tredje hovedelementet i resultatenhetsmodellen er de *internt* orienterte resultat enhetene, ofte og også i figuren omtalt som stabs- og støtte enheter. Vi tenker her først og fremst på de sentrale stabs- og støtte enhetene, men det er ingenting i veien for at ikke en del slike funksjoner også kan opprettes på enhetsnivå, for eksempel ved et sykehjem eller en større skole. Hensikten med de sentrale stabs- og støtte enhetene er at de skal "[g]i støtte, service og

kompetanse til de tjenesteytende enhetene og til rådmann/ledergruppe” (Noraberg Consulting AS, udatert notat, s. 8). Det kan skilles mellom ulike typer stabs- og støttefunksjoner, for eksempel (1) daglig driftsstøtte innen økonomi, personal, IKT, kontortjenester osv., (2) faglig støtte innen for eksempel skole²² og omsorgstjenester og (3) utviklings-, utrednings- og planleggingsstøtte. I tillegg omfatter reformideen gjerne et servicesenter eller servicetorg²³ som først og fremst skal bistå publikum med informasjon, hjelp og råd i forhold til kommunale tjenester og vedtak. Det kan også spille en rolle i det interne informasjonsarbeidet. På denne måten tenker en seg at servicesenteret vil bidra til å avlaste resten av organisasjonen slik at resultatene og rådmannen kan konsentrere seg mest mulig om sine primæroppgaver. Servicesenteret regnes likevel også som egen resultatenehet. Til sist vil en i noen kommuner ha en egen enhet med sekretariatsoppgaver for politiske organer. Andre ganger kan disse oppgavene være lagt til andre enheter.

Det hersker ganske mye uklarhet i selve modellen når det gjelder organisering av stabs- og støtteenheter og hvilken rolle disse funksjonene skal spille: Hvilke funksjoner bør legges sentralt og hvilke kan legges til enhetsnivå? Skal de ha overordna myndighet i forhold til de øvrige resultatenehetene, og i tilfelle hvor mye og på hvilke områder, eller skal de bare være rådgivende? Er det eller bør det være forskjell mellom stabsenheter og støtteenheter, osv, osv? Reformideen kan derfor ikke hevdes å være klar på dette punkt. Likevel er det et vanlig synspunkt at støttefunksjonene *ikke* skal ha instruksjonsmyndighet overfor de eksternt retta resultatenehetene (Helland 2002, Noraberg Consulting AS, udatert notat). Tanken er tvert om at det er de eksternt orienterte enhetene som skal være de førende og ta initiativ når de selv føler behov for støtte og råd. Noen kommuner, blant annet Arendal og Tønsberg, har endog som uttalt mål at resultatenehetene selv skal få bestemme om de vil benytte seg av kommunens egne stabs- og støttetjenester, eller kjøpe dem eksternt. I flere kommuner gis noen stabs- og støtteenheter av og til mandat til å opptre på vegne av rådmannen med instruksjonsmyndighet i forhold til andre resultateneheter. Dette gjelder for eksempel Utviklingssenteret i Tønsberg kommune. Denne sammenblandinga av instruksjonsrett og rådgivning kan lett skape uklarhet og usikkerhet i relasjonen mellom stabs- og støtteenheter og andre resultateneheter. På dette punkt gir ikke reformidéen noen klar løsning. Noraberg har likevel anbefalt kommunene å

²²I Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Opplæringslova) heter det blant annet at ”Kommunen skal ha skolefagleg kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået” (§ 13-1).

²³ Bjørgulv Noraberg framhever servicetorget som en viktig del av reformidéen, men poengterer samtidig at den ikke er en nødvendig forutsetning for modellen (Noraberg Consulting AS, udatert notat).

skille utviklingsoppgavene ut som en egen enhet, utviklingsenheten. Dette er oppgaver som ellers har lett for å bli nedprioritert til fordel for tjenesteproduksjon og forvaltningsoppgaver (Noraberg Consulting AS, udatert). Utviklingsenheten er tenkt som et felles ressurs- og kompetansesenter, ledet av en av deltakerne i rådmannsteamet. Enheten kan eksempelvis ha som oppgave å utvikle kommuneorganisasjonen som helhet, koordinere prosjekter, utvikle, etablere og drive systemer for resultatmåling, gjennomføre brukerundersøkelser osv. (Helland 2002).

Et vanlig, men ikke nødvendig kjennetegn ved resultatenhetsmodellen er såkalt flat struktur. I rendyrket form betyr dette at "[e]n sitter igjen med en organisasjonsmodell med to myndighetsnivåer: *rådmann og resultatenhetsledere*" (Helland 2002, s. 19). Det tidligere mellomledernivået, etatsnivået, er fjerna. Forandringa beskrives og forklares i radikale ordelag som for eksempel at "behovet for en hierarkisk organisasjonsstruktur bortfaller" (ibid., s. 19). Det legges vekt på at rådmannen må unngå å overstyre og intervensere i resultatenhetsens virksomhet. Rådmannsteamets lederrolle må endres fra styring og rådgivning til veiledning. En ser for seg en omfattende delegering av myndighet fra rådmannen til enhetsleder: "*Alle rådmannens fullmakter innen personal, økonomi, tjenesteutvikling, tjenesteyting og beslutninger av saker innen resultatenhetsens område delegeres til resultatenhetsleder*" (ibid. ss. 23-24). Relasjonen mellom enhetsleder og rådmann blir med andre ord en svært sentral del, kanskje det viktigste enkeltelementet, i resultatenhetsmodellen. Denne relasjonen anses tydeligvis som selve drivmekanismen i modellen, som det som skal skape dynamikk og de gode resultatene en antar vil bli oppnådd. Det er også verdt å merke seg den sterke vektlegginga av ledelsesfunksjoner og lederroller i modellen. Dette er et tema som går igjen i de intervjuer jeg har hatt, både i kommuner og blant konsulenter. Også i Danmark og Sverige har vi sett at denne sida ved reformideen er blitt vektlagt (Bang, Hansen og Hoff 2000, Hansson og Lind 1998). Her ser vi kanskje et av de tydeligste spor etter påvirkning fra internasjonale reformtrender i og med at sterk tro på ledelse ansees for å være ett av tre kjennetegn ved NPM (Øgård 2000). Fra konsulenthold understrekes det at rådmannen er den desidert viktigste enkeltpersonen for at resultatenhetsmodellen skal fungere etter hensikten. Samtidig framheves enhetslederens store betydning. Fokuseringa på relasjonen mellom rådmannen og enhetslederen og vektlegginga av ledelsesfunksjonen og lederrollen henger nært sammen.

La meg oppsummere ved å vise til tre sentrale kjennetegn ved resultatenhetsmodellens formelle struktur som har vært nevnt tidligere: oppdeling, fristilling og utflating. *Oppdelinga* eller ”agentification” som bl.a. Pollitt og Bouckaert (2000) snakker om, bygger i sin rendyrkede form på prinsippet om én resultatenhet pr. tjeneste (”single-purpose agencies” i Pollitt og Bouckaerts språkdrakt). En antar at en slik organisering vil gjøre det lettere å definere en klar målgruppe, oppnå økt spesialisering samt konsentrere oppmerksomhet og innsats sterkere om en hovedoppgave. Når det gjelder *fristilling* kan en skille mellom type og grad av fristilling. Resultatenhetsmodellen kjennetegnes for det første av den *type* fristilling Grønlie og Selle (1998) har omtalt som indre fristilling. Det innebærer at resultatenehetene ikke gis noen form for selvstendig juridisk status. De forblir en del av kommunen som juridisk enhet. Dette betyr også at eventuelle lederkontrakter i realiteten er kvasi-kontrakter, det vil si kontrakter som ikke kan prøves i rettssystemet. For det annet synes reformideen å innbefatte en høy *grad* av fristilling (Noraberg Consulting AS, udatert notat, Helland 2002). Spørsmålet om fristilling berører særlig relasjonen mellom rådmannsnivået og enhetsledernivået. Det berører imidlertid også forholdet mellom de internt orienterte stabs- og støtteenhetene og de eksternt orienterte resultatenehetene. Fenomenet *utflating* har å gjøre med fjerning av myndighetsnivåer mellom rådmannen og de operative enhetslederne. Det vil med andre ord si at fokus er satt på de to øverste ledernivåene i det administrative apparatet. Innføring av flat struktur forhindrer ikke at myndighetsnivåer blir beholdt eller etablert *under* enhetslederne. Begrepet flat struktur kan dermed formidle et feilaktig inntrykk av hvordan den kommunale forvaltningen er bygd opp.

6.3.2. Beskrivelse av modellen: prosesser og kultur

Reformideen består som vi har sett av en formell struktur med bestemte kjennetegn: oppdeling, fristilling og utflating. Som formelle strukturer flest er resultatenhetsmodellen relativt enkel å beskrive og konstruere. Det er da også denne siden ved modellen som har fått mest oppmerksomhet i kommunene (Hellstrøm 2002). Selve kjernen i reformideen er likevel de prosesser og til sjuende og sist de effekter den formelle strukturen forventes å stimulere og frambringe. Prosessendringer betyr i praksis atferdsendringer. Selv om endringer i formell struktur vurderes som nødvendig for å oppnå dette, anses det som langt fra tilstrekkelig. Forandringer i kultur oppfattes også som nødvendig. Kulturendringer innebærer grunnleggende endringer i verdier, normer, mentalitet og identitet. Disse kulturelle sidene

ved reformideen er langt vanskeligere å designe bevisst eller beskrive i klare handlingstermer sammenlikna med formell struktur (Egeberg 1989). Reformatorer og hjelpere synes stort sett å være klar over dette forholdet. Bjørgulv Noraberg har uttrykt det slik (Noraberg Consulting AS 2003, s. 7):

”For å lykkes (mener vi) at *mer enn 80% av oppmerksomheten må være knyttet til verdier, kultur og holdninger* – og mindre enn 20% til strukturer og modeller”

Det vises i denne sammenheng til hvor viktig støtte fra ledelsen og allmenn aksept i organisasjonen er (op. cit.). I ”Omstillingsprosjekt Arendal kommune mot år 2000” heter det blant annet (op.cit. s. 37):

”Forutsetningen for å lykkes med omstillingsarbeidet ligger ikke først og fremst i nye strukturer, men i kultur, arbeids- og samarbeidsformer. Toppledelsen har et særlig ansvar for å stimulere til utviklingen av dette.”

Videre sies det at (op.cit. s. 38):

”... lederne er de viktigste kulturbærerne i en organisasjon, og at gode kommunikasjonsferdigheter og et positivt menneskesyn er en nødvendighet for å lykkes.”

Jo større kulturelle endringer det er behov for å gjennomføre, desto viktigere blir aktiv støtte og deltakelse fra ledelsen (Hellstrøm 2002). I praksis har en lett for å lite på at endringer i den formelle strukturen vil gi de atferdsendringer en ønsker og undervurdere den kulturelle tregheten i organisasjonen.

Det grunnleggende perspektivet ved reformideen er at resultatenhetsmodellen vil frigjøre menneskelige og organisatoriske ressurser som i dag er hemmet og bundet av byråkratiske og hierarkiske organisasjons- og ledelsesformer. Ved å fjerne disse gamle formene vil kommunen få tilgang til et oppmagasinert og nærmest uutnyttat reservoar av menneskelig energi og skaperkraft. Desentralisering av resultatansvar og operativ myndighet til enhetsnivå vil åpne opp for prosesser som gjør hele kommuneorganisasjonen mer tilpasningsdyktig i forhold til indre og ytre utfordringer, endringer og påkjenninger. Kommunen vil få økt evne

til å reagere raskere og mer fleksibelt på alle typer stimuli. Den vil til sjuende og sist bli mer kostnadseffektiv, resultatfokuseret, kvalitetsbevisst og brukerorientert. Eksempler på uttrykk som går igjen i kommunenes og konsulentenes beskrivelse av de overordnede sidene ved reformideen er ”tillit”, ”positivt menneskesyn”, ”dialog”, ”frigjøring”, ”frihet”, ”myndiggjøring” eller ”empowerment” og ”ansvarliggjøring”. Det tegnes med andre ord et bilde av en avhierarkisert, avbyråkratisert kommunal forvaltning der enhetsledere og andre ansatte har stor frihet til å finne fleksible løsninger, tilpassa den enkelte situasjon og den enkelte brukers spesielle behov.

Hvilke prosesser er det en ser for seg at resultatenhetsmodellen vil stimulere? For det første antas modellen å skape *økt motivasjon og ansvarsfølelse*. Ved å desentralisere ikke bare resultatansvar, men også myndighet til å fatte operative beslutninger signaliserer toppledelsen tillit til ledere og ansatte på enhetsnivå. Rådmannen og den politiske ledelsen viser på denne måten at de har tiltro til enhetsleders evne til å velge virkemidler som leder mot det målet de har fastsatt. Tillit frigjør og mobiliserer energi. De som får ansvar, tar ansvar. Operativ frihet skaper eierforhold og reduserer faren for passivitet og distansering til problemer. I Stord kommune er dette for eksempel uttrykt slik (Omstillingsprosjekt Stord 98, s. 9):

”Leiingsprinsippa byggjer på ideen om at tillit og delegering av mynde gjev ansvarsfulle og sjølvstendige medarbeidarar.”

For det andre antar en at resultatenhetsmodellen vil skape *økt kostnadsbevissthet* og stimulere til *sparsomhet*. Når en må klare seg innen gitte økonomiske rammer vil en bli stimulert, eller om en vil, pressa, til å velge billigst mulige løsninger. Gulrota er utsiktene til å få beholde et eventuelt overskudd, mens pisken er risikoen for å måtte dra med seg et mulig underskudd til neste budsjettår. Til forskjell fra hovedutvalgsmodellen der rammebudsjettansvar ble fordelt på 4-5 etatssjefer, delegerer resultatenhetsmodellen det samme ansvar til et mye større antall enhetsledere. En antar at flere personer slik vil føle en sterkere personlig forpliktelse til å overholde de økonomiske rammene. Dermed blir koplingen mellom tjenesteproduksjon og budsjettammer mye tettere og mer synlig. For det tredje ser en for seg *økt oppfinnsomhet* som følge av modellen, ikke bare i økonomisk forstand, men også mer generelt. Frihet til selv å vurdere og velge løsninger, både i driftsmessige og faglige spørsmål, stimulerer folk til å ta i bruk hele sin kompetanse og til å utøve et selvstendig og forhåpentligvis bedre skjønn. For det fjerde forestiller en seg at resultatenhetsmodellen vil føre til *sterkere*

resultatorientering og mindre regelorientering. Modellen innebærer økt fokusering på utforming av resultatmål og resultatkriterier og sterkere innretning av oppmerksomhet og aktivitet mot å oppfylle disse. I forlengelsen av dette ser en for det femte for seg *sterkere brukerorientering*. Desentralisering av operativ myndighet til de kommunale enhetene som faktisk møter brukerne ansikt til ansikt, gjør det lettere å fange opp og ta hensyn brukernes spesielle ønsker og behov, tror en. I mange kommuner pekes det dessuten på brukertilfredshet som et viktig resultatkriterium, kanskje det viktigste. Økt brukerorientering vil i neste omgang bidra til *kvalitetsheving* av de kommunale tjenestene. Vi ser kanskje her konturene av en sterkere vektlegging av brukerdefinert framfor profesjonsdefinert kvalitet. Et sjuende moment er at resultatenhetsmodellen antas å bidra til *økt beslutningseffektivitet* i organisasjonen. I og med at beslutningene fattes av de som sitter nærmest brukerne, vil de kunne fattes raskere, på grunnlag av bedre informasjon og av folk med relevant faglig kompetanse. Helt til sist antar en at bruk av resultatenheter sammen med alle de prosessene som hittil er nevnt, vil skape *mentalitets- og identitetsforandringer* blant kommunalt ansatte og bidra til *utvikling av en ny kultur* i kommunene. De forandringer en ser for seg er blant annet enhetsledere som utvikler en klarere identitet som ledere, som tar i bruk det handlingsrommet de er tildelt, men som samtidig er i løpende dialog med sine medarbeidere og er lydhøre for ulike innspill, enten de kommer fra rådmannsteamet, fra brukerne eller fra andre. Det snakkes videre om myndiggjorte, kompetente, engasjerte og selvstendige medarbeidere som har blikket festa på resultater og brukere, i stedet for på regler og formaliteter. Disse forandringene er betingta av at også rådmannen og kommunalsjefene klarer å utvikle *sine* roller og identiteter, vekk fra detaljstyring og kommando over til veiledning og støtte. Idealet synes å være ”eyes open-hands off” (OU99, Horten, s. 6). Ledernes betydning som verdi- og kulturbærere understrekes sterkt i mange kommuner og konsulentmiljøer. Uttrykk som den lærende eller den læringsorienterte organisasjon går igjen. Resultatenhetsmodellen antas alt i alt å gjøre det lettere å skape en ny, bedriftsliknende kultur, et uttalt mål for mange.

6.3.3. Beskrivelse av modellen: effekter og resultater.

Mye av begrunnelsen for å ta i bruk resultatenhetsmodellen er de effekter en forventer den vil gi. For det første antar en at penger kan spares, at kostnadseffektiviteten vil bli bedre og at budsjettbalansen dermed kan gjenopprettes og vedlikeholdes. Dette forklares med (1) endringer i struktur, bl.a. ved fjerning av mellomledelsen og overføring av ressurser fra

administrasjon til tjenesteproduksjon, og med (2) endringer i prosesser og kultur. For det annet forventer en at modellen vil gi høyere resultat- eller prioriteringseffektivitet i den forstand at de oppgavene det haster mest med å løse vil bli løst først. Modellen skal gjøre det lettere å flytte ressurser fra områder der behovene blir mindre til områder der behovene blir større. I forlengelsen av dette ser en for det tredje for seg at tjenestekvaliteten vil øke. Dette forventes i neste omgang å bidra til en fjerde effekt i form av økt brukertilfredshet.

I utredninger som flere av kommunene har gjennomført kommer det likevel fram enkelte betenkeligheter om hvordan en modell med mange resultatenheter vil virke inn på samordning og samarbeid. Det synes å være en viss erkjennelse av at en slik modell kan skape problemer. I en saksutredning fra Ullensaker kommune heter det for eksempel (s. 14):

”I en modell med mange [50-60] resultatenheter, vil det enkelte tjenesteområde bli en selvstendig enhet, men dette kan gi mindre helhet over tjenestetilbudet og et antall enheter som er vanskelig å administrere.”

I et utredningsarbeid fra Horten kommune (tidligere Borre) er det under overskrifter som ”Skjær i sjøen” flere steder pekt på faren for at den enkelte operative blir seg selv nok. Det nevnes for eksempel også at det er en risiko for at ”[ø]konomiseksjonen [en stabs- og støtteenhet] utvikler seg til en egenrådig enhet uten kontakt med de operative enheter” (s. 33).

Det er med andre ord ikke uvanlig at kommunene i sine utredninger og interne diskusjoner har vært inne på de utfordringene resultatenhetsmodellen kan reise for det interne samarbeidet og den overordna styringa og samordninga. Likevel synes det å være gjennomgående at betenkelighetene har fått liten plass sammenlikna med alle fordelene, og at trua på at utfordringene lett kan løses er store. Løsningene som skisseres er ofte eksemplifiserende, av og til uten nærmere konkretisering: felles verdisyn og felles ledelsesprinsipper, tydelig og klar ledelse, teamarbeid, lederavtaler, forskjellige former for nettverk, overgang til resultatkontroll, bedre rapportering, bruk av IKT osv.

6.4 Resultatenhetsmodellen som bedriftsmodell

Som tidligere nevnt er det flere som har pekt på at det foreligger et slektskapsforhold mellom den kommunale resultatenhetsmodellen og divisjonalisert organisering i næringslivet

(Hansson og Lind 1998, Hellstrøm 2002). Slektskapet oppfattes gjerne som et resultat av at offentlig sektor i løpet av de siste 20 år har henta mange ideer og idealer for organisering og ledelse fra private foretak, en trend vi kjenner under etiketten New Public Management (Hood 1991, Øgård 2000). På sin "reise" fra privat til offentlig sektor kan det virke som at reformideen har gjennomgått betydelige endringer. Det har særlig skjedd en *forenkling* av ideen i den forstand at flere forskjellige typer ansvarsenheter i næringslivet er blitt redusert til én, i høyden to typer resultatenheter i kommunesektoren. Da for eksempel Malmøhus läns landsting i 1992 vedtok å innføre resultatenhetsmodellen i sykehussektoren, så politikerne for seg "en relativt renodlad modell för resultatenhetsstyrning" (Hansson og Lind 1998, s. 73). Modellen bygde på erfaringer som ble gjort ved Kvinnokliniken i Helsingborg i perioden 1989-92. Tanken bak dette forsøket var å se om det var mulig å styre offentlige virksomheter "som små företag i en koncern" (ibid. s. 75). Klinikksjefen ble blant annet tildelt ansvar for forskjellen mellom inntekter og kostnader. Erfaringene fra Helsingborg ble oppfatta som så positive at de danna mønster for reformvedtaket i 1992. Det interessante her er at mens en i næringslivet opererer med forskjellige former for ansvarsenheter avhengig av oppgaver og formål, var politikerne i Malmøhus län kun opptatt av én type resultatenheter, nemlig det vi tidligere har omtalt som overskuddssenteret ("profit center"). Denne type forenkling ser ut til å foregå også i Norge. Det er i alle fall veldig vanskelig å finne tydelige spor i kommunene etter en diskusjon om ulike varianter av resultatenheter, ut over en vurdering av skillet mellom internt (stabs- og støtteenheter) og eksternt (tjenesteytende enheter) orienterte enheter. Reformideen synes altså langt på veg å være basert på en forestilling om at det i næringslivet er snakk om én type resultatenheter, overskuddssentra organisert som selvstendige bedrifter, innen rammen av et konsern. Videre synes en å forestille seg at relasjonen mellom konsernledelse og enhetsleder er kjennetegna av tilnærma fravær av hierarki og regler. I stedet styrer konsernledelsen den enkelte datterbedrift hovedsakelig ved resultatkrav og resultatrapportering. Reformideen bygger med andre ord på en relativt enkel, til dels idealisert forestilling om hvordan private foretak er organisert og leda. I det følgende vil jeg derfor si litt om divisjonalisert organisering, slik dette er behandla i bedriftsøkonomisk litteratur og i empirisk forskning.

Divisjonalisert organisering kan ses på som et forsøk på å kombinere den lille bedriftens fordeler med det store konsernets samordningsgevinster (Hellstrøm 2002). En divisjonaliseringsprosess kan starte med i alle fall to ulike utgangspunkt. På den ene side kan en tenke seg en bedrift som har gjennomlevd en periode med sterk ekspansjon uten å endre

sin opprinnelige organisering. Den har fortsatt en tradisjonell, funksjonell struktur med sterk sentralisering av beslutningsmakt. Resultatet blir gjerne at toppledelsen overbelastes, beslutningene tas for sent og på for svakt grunnlag, innovasjon og markedstilpasning svekkes og kundene svikter. Divisjonalisering vil i en slik sammenheng være en måte å snu en negativ utvikling på gjennom desentralisering. Det var dette Ralph J. Cordiner gjorde med General Electric Company i begynnelsen av 1950-åra (Vancil 1979). Men divisjonalisering kan også være en måte å sentralisere makt på i en situasjon der det spriker for mye internt. Alfred P. Sloan jr. har i sin selvbiografi (1964) beskrevet en slik prosess i General Motors i 1920-åra. General Motors var opprinnelig bare et paraplyelskap for en variert samling av amerikanske bilfabrikker, skapt gjennom oppkjøp og fusjoner. Lederne for disse fabrikkene var vant til å bestemme det meste selv, uten særlig sans for samarbeid og samordning. Resultatet for GM ble parallell og kostbar utvikling av likartede bilmodeller, intern rivalisering og tap av konkurransekraft utad. Gjennom divisjonalisering ble den strategiske makta i GM sentralisert samtidig som operativ myndighet ble desentralisert (Vancil 1979). Disse eksemplene er ment å illustrere et viktig poeng, nemlig at divisjonalisering slik det blir forstått og praktisert i næringslivet, ikke bare består i desentralisering, men også sentralisering. Hovedutfordringa er å finne fram til en *balanse* mellom strategisk kontroll og operativ frihet, en balanse som ikke er et bestemt eller fast punkt, men en dynamisk variabel, eller ”a continuing process” som Vancil (1979, s. 29) skriver. Sloan har treffende omtalt divisjonalisert organisering som ”decentralization with coordinated controls” (Sloan 1964, s. 429). Dersom det var slik at det ikke var noen fordeler knytta til “coordinated controls”, så var det ingen grunn til å etablere konserner med divisjoner, ansvarsenheter og datterbedrifter. Da kunne en like gjerne desentralisere fullt ut, gjøre de ulike enhetene helt selvstendige og la markedskreftene styre relasjonene mellom dem. Når en ikke gjør det så er det sannsynligvis fordi en forestiller seg at transaksjonskostnadene (Williamson 1975), i vid forstand, er lavere mellom enheter *innen* et konsern enn mellom tilsvarende enheter i et marked. Dette leder oss fram til ytterligere et viktig poeng ved divisjonalisert organisering, nemlig at divisjonsorganisasjonen har en klar, hierarkisk struktur. Divisjonalisering innebærer på ingen måte en avvikling av hierarkiet. Det betyr heller ikke avvikling av byråkratiske ordninger, for eksempel i form av fjerning av alt av regler og arbeidsdeling. Det kan faktisk virke som at behovet for hierarkiske og byråkratiske ordninger blir enda større, ikke minst pga. økt behov for formell, standardisert og regelmessig rapportering, kontroll og oppfølging. Anthony og Govindarajan (1998) sier det eksempelvis slik: ”Divisionalization may cause *additional costs* because it may require additional management, staff personnel, and recordkeeping, and may lead to redundant tasks

at each profit center” (s. 175). I noen tilfeller²⁴ innebærer divisjonalisering etablering av et nytt ledernivå (”corporate headquarters staff”) mellom toppleder og divisjonsdirektører. I så fall snakker vi om økt vertikal differensiering, det vil si et ekstra hierarkisk nivå. Et tredje poeng ved divisjonalisering som jeg ønsker å framheve er at mens en i kommunesektoren snakker om en eller i høyden to typer resultatenheter, opereres det i næringslivet med flere forskjellige typer ansvarsenheter. Anthony og Govindarajan (1998) beskriver fem forskjellige varianter: kostnadssentra (”engineered expense centers”), utgiftssentra (”discretionary expense centers”), markedsføringsentra (”revenue centers”), overskuddssentra (”profit centers”) og investeringsentra (”investment centers”). De fire første variantene likner i alt vesentlig de ansvarssentertypene som Hansen og Svendsen (1996) har beskrevet og som ble omtalt i kapittel 2. Et investeringscenter er et overskuddscenter som har anledning til å foreta egne investeringer og der resultatet måles som overskudd på investert kapital. Både investeringsentra og overskuddssentra omtales av Anthony og Govindarajan (1998) som forretningsenheter (”business units”) til forskjell fra de tre øvrige som benevnes som funksjoner (”functions”)²⁵. Noe forenkla kan en si det slik at mens forretningsenhetene er utadrettede, *mot et marked*, er de funksjonelle enhetene mer innadrettede, *mot å betjene forretningsenhetene samt toppledelsen*. De enkelte forretningsenhetene kan i tillegg selvsagt etablere egne funksjonelle enheter, alt etter behov.

De ulike ansvarsenhetene har ulik grad av operativ frihet i en divisjonalisert struktur. Den operative friheten er lavest for de tre første ansvarsenhetstypene og høyest for overskuddssentrene. Flest antall frihetsgrader har investeringscenteret. Operativ frihet synes å forutsette metoder, systemer og rutiner for måling av prestasjoner og resultatoppnåelse og for rapportering av måleresultater til det strategiske nivået. Jo mer nøyaktige og pålitelige disse er, desto bedre er forutsetningene for desentralisering av ansvar. Det har over lengre tid vært en faglig diskusjon internasjonalt om hvor stor grad av operativ frihet som må til før det er rimelig å snakke om et overskuddscenter. Mens Joel Dean i sin artikkel fra 1955 mente at tilnærma full operativ frihet (”operational independence”) var et av de kjennetegn som skilte et overskuddscenter fra andre typer ansvarsenheter (”service centers”), har senere forfattere

²⁴ Dette gjelder spesielt i en såkalt ”multidivisional structure”. Jf. Jones 1995, ss. 139-146.

²⁵ Et kostnadssenter kan for eksempel ha ansvar for å lage en del til et produkt som produseres av et overskuddscenter i konsernet. Det er med andre ord snakk om en intern leveranse. Typiske eksempler på utgiftssentra er stabsenheter, støtteenheter og forsknings- og utviklingsenheter. Også disse er i hovedsak innadrettede i sin virksomhet.

vært mer tilbøyelige til å slakke av på dette kravet (Hellstrøm 2002). Det kan selvsagt diskuteres hvor bokstavelig Deans formulering skal oppfattes. De fleste er nok oppmerksomme på at så lenge vi snakker om en divisjonsorganisasjon vil de operative enhetenes autonomi være begrenset. Dette gjelder også for overskuddssentra. Dersom det ikke finnes noen begrensninger på de enkelte enhetenes autonomi har vi ikke lenger med én organisasjon å gjøre, men med flere, separate organisasjoner. Begrensningene begrunnes gjerne ut fra tre hensyn (Anthony og Godvindarajan 1998): For det første vises det til *overordnede, strategiske hensyn*, særlig mht. viktige, finansielle beslutninger, for eksempel nyinvesteringer. For det annet nevnes ofte behovet for *ensartethet og standardisering*, for eksempel i forhold til regnskapsføring, intern rapportering, personalpolitikk, kundepolitikk og dataløsninger. Det tredje hensynet som mange trekker fram har sammenheng med ønsket om å ta ut *stordriftsfordeler og synergier*. Ansvarsenhetene kan for eksempel bli pålagt å bruke interne tjenester innen markedsføring, opplæring, IT og juridisk bistand. Når det gjelder spørsmålet om valg av type ansvarsenhet har Anthony og Govindarajan (1998) formulert seg slik (s. 178):

”The important point to remember is that no principle states that certain types of units are inherently profit centers and other types are not. The decision on whether a unit should be a profit center is a management option, based on whether the responsibility center manager has *enough* influence (even if not total control) over the activities that affect the bottom line”.

De sier imidlertid ingenting om hvor mye innflytelse som er “enough”. I diskusjonen om hvilke forutsetninger som bør gjelde for delegering av overskuddsansvar i en divisjonsorganisasjon, inntar de en relativt pragmatisk posisjon (ibid., s. 171):

”All responsibility centers fit on a continuum ranging between those that clearly should be profit centers to those that clearly should not. Management must decide whether the advantages of giving profit responsibility offset the disadvantages. As with all management control system design choices, there is no clear line of demarcation”.

Det som uansett synes klart er at overskuddssentra er ansvarsheter som er spesialkonstruert for å fungere i en markeds kontekst og der suksesskriterium nummer en er evne til å generere

økonomisk overskudd. Det er lite trolig at ansvarsenheter vil bli definert som overskuddssentra og sendt ut i ”markedskrigen” dersom de ikke har mulighet eller lov til, gjennom egne beslutninger og prestasjoner, å påvirke egne inntekter, kostnader og resultater. Det ville være som å sende soldater ut i krig uten våpen. Da er det mer nærliggende å definere dem som kostnads-, utgifts- eller markedsføringsentra. Det betyr ikke at ikke eksempelvis et kostnadssenter kan bli utsatt for markedspress i den forstand at det må konkurrere med eksterne leverandører om leveranser til et overskuddssenter i eget konsern.

Spørsmålet er om kommunale resultatenheter tilhører kategorien ”responsibility centers ... that clearly should be profit centers ...” eller kategorien “... that clearly should not.” (ibid. s. 171). Dette skal vi komme tilbake til i neste avsnitt.

Poenget med diskusjonen i dette avsnittet har vært å framheve noen sider ved divisjonalisert organisering som synes å avvike fra viktige sider ved den kommunale reformideen. Diskusjonen har vist (1) at divisjonalisering er et kompromiss mellom sentralisering og desentralisering, (2) at divisjonsorganisering ikke nødvendigvis betyr avhierarkisering og avbyråkratisering og (3) at overskuddsenteret ikke er den eneste mulige ansvarsenheten i en slik organisasjon.

6.5 Overføring av reformideen fra en markeds kontekst til en ikke-markeds kontekst

Ideen om å ta i bruk resultatenheter i kommunal tjenesteproduksjon henter som vi har sett mye av sin inspirasjon fra bruk av ”profit centers” i divisjonaliserte foretak. Men mens overskuddssentra er spesialkonstruerte for å operere i et konkurransemarked, skal kommunale resultatenheter fungere i en kontekst praktisk talt uten konkurranse. Det er derfor ikke åpenbart at overskuddsenteret er noen god modell for kommunale resultatenheter.

Mats Didriksson og Niclas Mogensen gjennomførte i 1993 en studie av forutsetningene for bruk av resultatansvar i kommunal forvaltning. Her sier de bl.a.. (Didriksson og Mogensen 1993, s. 100):

”Vårt bedömningskriterium *marknadsmässiga förhållanden* bildar utgångspunkt för vår diskussion, eftersom avsaknaden av denna faktor är en av de största anledningarna

till att problem uppstår när kommunerna tillämpar resultatmodellen som styrform för enskilda enheter.”

Med ”marknadsmässiga förhållanden” tenker Didriksson og Mogensen på i hvilken grad pris- og konkurransemekanismer gjør seg gjeldende. En fungerende prismekanisme ville for eksempel kunne gi en resultatenheter en umiddelbar og kalkulerbar økning i inntektene dersom prestasjonene økte. Gjennom en slik mekanisme ville enhetene ha et klart incentiv til å prestere mer og bedre. Konkurranse ville innebære (1) at kommunale resultatenheter måtte forholde seg til at det fantes andre interne, eventuelt også eksterne, leverandører av samme tjenester som de selv tilbød og (2) at brukere og bestillere stod fritt til å velge den leverandør de måtte ønske. Dersom konkurransesituasjonen skulle være reell måtte dessuten kommunale resultatenheter kunne tilby sine tjenester fritt, også utenfor egen kommune. I praksis er begge disse markedsmechanismene nærmest fraværende i norske kommuner. Kommunale resultatenheter kan bare unntaksvis øke sine inntekter gjennom økt aktivitet. Det normale er jo at inntektssida ligger fast og er så og si upåvirkelig. Sjansen for at budsjetttramma skal bli redusert i løpet av et budsjettår synes å være større enn at den skal bli økt. Et eventuelt overskudd i en enhet kan like gjerne bli brukt til å finansiere et underskudd i en annen enhet. Samtidig er det slik at kommunene praktisk talt har monopol på å yte de viktigste kommunale tjenestene, særlig innen skole og omsorg. Kommunale resultatenheter konfronteres derfor på ingen måte med et marked slik overskuddssentra fra næringslivet gjør det. Dersom den kommunale ledelsen ikke kan stole på markedets mer eller mindre automatiske vurdering av resultatenheterenes prestasjoner, må den finne fram til en annen måte å foreta en slik vurdering på. Alternativet er slik Didriksson og Mogensen ser det, å utvikle et detaljert måle- og rapporteringssystem som kan gi ledelsen den informasjon og oversikt den trenger for å utøve reell styring og kontroll. Utvikling av et slikt system bygger på en forutsetning om at det er mulig å kvantifisere og måle enheterenes prestasjoner og resultatoppnåelse mest mulig objektivt. Dersom det ikke lar seg gjøre på en legitim, pålitelig og økonomisk forsvarlig måte vil resultatenhetsmodellen bli vanskelig å få til å fungere etter hensikten. Ifølge Didriksson og Mogensen står en da overfor to alternativer: enten at en styrer enhetene gjennom et mer tradisjonelt kostnadsansvar (begrensa resultatansvar), for eksempel ved tildeling av budsjettammer, eller gjennom normer og ideer, inspirert av for eksempel Human Resource Management. Det første alternativet minner mye om den rammestyring som gradvis ble tatt i bruk i norske kommuner på 1980-tallet. Det har også mye til felles med bruk av utgiftssentra i divisjonaliserte foretak der hensikten er å realisere et definert program

eller prosjekt innen en gitt budsjetttramme. Kostnadsansvarsmodellen og rammestyring kan ses på som et forsøk på å få til økt effektivisering gjennom desentralisering innen rammen av tradisjonell, offentlig forvaltning. Ved det andre alternativet, norm- og idéstyring, vil en legge større vekt på mobilisering til innsats gjennom utvikling av felles kultur og identitet. Dette minner til forveksling om vår samarbeidsmodell.

I næringslivet virker markedet disiplinerende på overskuddssentrene virksomhet. Det at de må forholde seg til konkurrenter og kunder med frihet til å velge mellom de forskjellige konkurrentene gjør styringsoppgaven enklere for konsernledelsen. Den kan nøye seg med å vurdere overskuddssentrets virksomhet i forhold til ett overordna resultatmål – bedriftsøkonomisk overskudd. Bedriftsøkonomisk lønnsomhet indikerer at enheten drives effektivt. Dette gjør det relativt enkelt for den strategiske ledelsen å holde kontroll på de operative virksomhetene. Vi har derimot ikke noe tilsvarende i kommunesektoren. Økonomisk overskudd i en kommunal enhet *kan* bety effektiv drift, men det kan like gjerne bety forsømmelser, at planlagte og nødvendige oppgaver ikke er blitt gjennomført og at stillinger står ubesatte. Kommunale resultatenheter har gjerne multiple mål, formulert i nasjonale lover og forskrifter, samt kommunale planer, vedtak og budsjetttrammer. I Harstad kommune hadde for eksempel noen grunnskoler 25 forskjellige resultatmål og mer enn 30 resultatindikatorer i 2002-2003²⁶. Det er ikke slik at en kan plukke fram ett enkelt mål med klar forrang framfor de andre, på linje med bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Det nærmeste måtte være budsjetttramma. En konsulent formulerte seg på generelt grunnlag slik: ”Budsjetttrammer er hellige. En enhetsleder som overskrider budsjettet har mista alle rettigheter”. Samtidig kan en uttalelse fra en enhetsleder i Arendal stå som eksempel på at budsjetttrammer som et ”hellig” mål har sine klare begrensinger: ”Dersom det skjer en trafikkulykke på E18 kan budsjettet vårt sprekke med en million kroner. Eller dersom en familie får et multihandikapet barn vil utgiftene våre stige med flere millioner kroner pr. år”. En annen viktig forskjell mellom bedrifter og kommunale resultatenheter er at mens bedriftsøkonomisk lønnsomhet består av en eller flere kvantitative størrelser, opererer kommunene stort sett ut fra kvalitative mål. Særlig gjelder dette innenfor de to store, tunge tjenesteområdene i kommunesektoren, skole og omsorg. Mange vil også mene at innen disse ”myke” tjenester er det de kvalitative målene som er de viktigste og at overdrevne forsøk på

²⁶ Dette er gradvis blitt forenkla.

kvantifisering vil føre til feilfokusering, byråkratisering og ineffektivisering (Olson, Humphrey og Guthrie 2001).

Reformideens forestilling om kommunale resultatenheter som en parallell til næringslivets ”profit centers” synes med andre ord å være problematisk ettersom mesteparten av kommunal tjenesteproduksjon foregår i en kontekst kjennetegnet av fravær av grunnleggende markedsmekanismer. Mens overskuddssentra er spesialkonstruerte for hevde seg i en konkurransesituasjon og generere størst mulig bedriftsøkonomisk overskudd, har kommunale resultatenheter som hovedoppgave å produsere og levere mest og best mulig offentlige tjenester innen en fastsatt økonomisk ramme. For et overskuddssenter dreier konkurransen i markedet seg til sjuende og sist om å overleve, mens dette knapt kan sies å være tilfelle for en kommunal resultatenhet. Kommunale resultatenheter lever en mer beskyttet tilværelse i og med at de har et de facto monopol på å yte bestemte tjenester og at de tilhører en type organisasjon som ikke kan slås konkurs (jf. Kommunelovens §55). På den annen side har de ikke samme mulighet til å vokse og utvikle seg som en suksessrik bedrift ettersom de må tilpasse seg de økonomiske rammer som kommunestyret til enhver tid mener er nødvendige å fastsette av hensyn til kommunens totale økonomiske situasjon. Det kan virke som at kommunale resultatenheter har langt mer til felles med andre typer ansvarsenheter i divisjonaliserte foretak enn de markedsorienterte ”profit centers”, kanskje først og fremst de såkalte utgiftssentra (”discretionary expense centers”). Mye av den kommunale tjenesteproduksjonen har jo preg av å være programmer eller prosjekter som skal gjennomføres innen bestemte økonomiske rammer, på samme måten som aktivitetene innen utgiftssentra i divisjonsorganisasjoner. Felles for begge er problemer med å kvantifisere resultater på en valid måte. Kvantifiseringspress kan i en slik situasjon lett gi store mengder ”presise” tall, informasjon som kan vise seg å være lite relevant, noen ganger direkte distraherende, i forhold til det en faktisk forsøker å oppnå. Hovedforskjellen er at mens de fleste kommunale resultatenheter er eksternt orienterte, mot brukerne, har foretakenes utgiftssentra et internt fokus. Det kan samtidig være noe av forklaringa på at ”the profit center”, med sin sterke eksterne fokusering, har framstått som en mer attraktiv modell for kommunale resultatenheter enn utgiftssentret, til tross for at den er mindre relevant.

6.6 Avslutning

Det er mye som taler for at reformideen om bruk av resultatenheter i kommunal tjenesteproduksjon henter mye av sin inspirasjon fra bruk av "profit centers" i divisjonaliserte foretak. Uttalelser fra sentrale aktører i aktuelle kommuner, konsulentnotater og resultater fra relevante studier tyder på det er en riktig og rimelig tolkning. Dette stiller imidlertid kommunene overfor store utfordringer. For det første er et overskuddssenter tilpassa en helt annen kontekst enn en kommunal resultatenhet. Overskuddssenteret er "utstyrt" for og forberedt på å "kjempe" i et konkurransemarked, om nødvendig for sin egen eksistens. De kommunale resultatenheterne utsettes vanligvis ikke for noe tilsvarende. For det annet vil et overskuddssenter kunne gis stor grad av operativ frihet uten at dette nødvendigvis svekker den strategiske ledelsens kontroll med enheten. Dette henger sammen med at (1) markedskreftene har en disiplinerende virkning på overskuddssenterets virksomhet og at (2) bedriftsøkonomisk lønnsomhet gir et relativt entydig, enkelt og samla mål på enhetens prestasjoner og måloppnåelse. I kommunesektoren er normalt ikke disse mekanismene tilgjengelige, noe som gjør at den strategiske ledelsen må finne fram til alternative måter å utøve lederskap på.

Det at vi kan påvise et slektskap mellom reformideen og organisasjonsformer i næringslivet utelukker imidlertid ikke andre inspirasjonskilder. Jeg har tidligere pekt på den sterke desentraliseringstradisjon som finnes i Norden (Klausen og Ståhlberg 1998). I Norge kan vi følge denne tradisjonen i alle fall tilbake til kampen for det lokale selvstyret på 1800-tallet. I nyere tid, det vil si på 1970- og delvis på 1980-tallet, opplevde vi en politisk stemningsbølge for økt desentralisering og demokratisering. I tillegg ble begreper som nærdemokrati og demokrati på arbeidsplassen satt på den politiske dagsordenen. Denne bølgen gav seg flere konkrete utslag, for eksempel i form av kommunalisering og regionalisering av velferdsstaten og innføring av Arbeidsmiljøloven i 1977. Desentralisering fra nasjonalt til regionalt og lokalt nivå hadde ekstra stor oppslutning i de borgerlige partiene, mens demokratisering av arbeidslivet var en fanesak for venstresida. Det at resultatenhetsmodellen kombinerer ulike ideer, divisjonsorganisering fra næringslivet, desentralisering av beslutningsmyndighet og demokrati på arbeidsplassen, gjør at den har en bred appell, på tvers av tradisjonelle, politiske skillelinjer.

En tredje inspirasjonskilde for reformideen synes å være et positivt og optimistisk menneskesyn, formidla dels gjennom spesielle utdanningsløp, dels gjennom allmenn

kulturell påvirkning. Nå har jeg ingen ambisjoner om å beskrive hvordan og hvorfor dette synet har spredd seg. Jeg har heller ingen spesielle data på akkurat det. Det jeg har er uttalelser og skriftlige framstillinger fra reformatorer og konsulenter som dokumenterer at et slikt menneskesyn er utbredt. En kan for eksempel kjenne igjen hovedtrekk fra Human Relations og Human Resource i organisasjonsteorien og fra humanistisk psykologi. Vi vet at personer med samfunnsvitenskapelig, sosialfaglig og pedagogisk utdanning oftere kommer i kontakt med organisasjonsteoretiske og organisasjonspsykologiske temaer enn mange andre. Enkelte med slik bakgrunn viser da også til konkrete bøker, forfattere og forelesere der de har henta inspirasjon. Det er likevel ikke grunnlag for å hevde at bare de som har en slik utdanningsbakgrunn er bærere av et positivt og optimistisk menneskesyn. Det synes å være langt mer utbredt, muligens som uttrykk for et allment kulturelt fenomen (jf. for eksempel Schramm-Nielsen, Lawrence og Sivesind 2004). Det er uansett bemerkelsesverdig å være vitne til med hvilken glød og overbevisning enkelte av dem jeg har møtt uttaler seg om reformideen. For flere er det åpenbart et tros- og verdispørsmål.

Reformideen preges av sterke forestillinger om at resultatenhetsmodellen representerer et klart brudd med hierarkiske og byråkratiske tradisjoner i kommunal forvaltning. Dersom det er riktig at divisjonaliserte foretak har stått modell for ideen, er dette et overraskende synspunkt. Det er i alle fall lite i tråd med empiriske realiteter i næringslivet. Ei forklaring kan være at reformideen ikke bare bygger på empiriske realiteter, men like mye på idealiserte forestillinger om hvordan bedrifter er organisert og ledes. I et slikt lys framstår ikke ”bedriften” først og fremst som et konkret forbilde, men kanskje heller som et ikon eller et symbol på noe som oppfattes å være annerledes og bedre. ”Bedriften” tildeles på denne måten nærmest metafysiske egenskaper, løsrevet og opphøyet i forhold til virkeligheten.

7. HVA SKJER MED REFORMIDEEN?

7.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg rette søkelyset mot omfanget av den operative frihet og forholdet mellom enhetslederne og rådmannen i de 12 undersøkelseskommunene. Hvilke forventninger har en i de ulike reformkommunene til bredde og styrke i den operative friheten, og hvordan opplever en at denne friheten faktisk er blitt? Hvordan er kontakten mellom enhetslederne og rådmannen, og hvilke virkemidler bruker han eller hun i sin styring av enhetene? Hvor sterkt identifiserer enhetslederne seg med rådmannen? For å svare på disse spørsmålene vil jeg bruke data både fra spørreskjemaundersøkelsen og intervjuene.

I lys av det instrumentelle perspektivet forventer jeg at reformideen beholder de fleste av sine opprinnelige elementer når den iverksettes. Det betyr at reformen vil være en materialisering av bedriftsmodellen. Jeg antar for det første at både forventa og faktisk operativ frihet vil være stor. Forventa frihet vil trolig være noe større enn den faktiske ettersom det er vanskelig å praktisere den opprinnelige reformideen i en ikke-markedskontekst uten et godt utbygd system og gode rutiner for resultatmåling og resultatvurdering. For det andre antar jeg at relasjonen mellom rådmannen og enhetslederne vil være kjennetegnet av en formell, reell lederavtale og bruk av økonomiske incentiver, i tråd med bedriftsmodellen. Dessuten regner jeg med at enhetsledernes opplevelse av tilknytning til rådmannen vil være middels sterk.

Ut fra det symbolske perspektivet forventer jeg at mye vil være som før. Dels skyldes det kulturell treghet og motstand, dels translasjonsprosesser der forskjellige aktører fortolker og endrer reformideen i samsvar med sine "prosjekter" (Latour 1986). Den opprinnelige reformideen transformeres slik at den stemmer bedre overens med de verdier og den praksis som har preget og kanskje fortsatt preger den kommunale organisasjonen. Elementer som oppleves som kjente overlever lettere og endres mindre enn elementer som oppleves som fremmede. Det betyr for eksempel at operativ frihet har lettere for å slå gjennom ettersom det er en verdi som er i slekt med desentraliserings- og ikke-innblandingstradisjonen i kommunesektoren, mens resultatmåling og resultatvurdering får større problemer fordi en mangler erfaring med og kultur for dette. Likevel antar jeg at hverdagen i de forskjellige kommunene kan være farga av ulike kulturer, ulike erfaringer, ulike situasjoner, ulike

mennesker osv., slik at det oppstår variasjoner mellom kommuner i forhold til det som iverksettes. På samme måte forventes det å oppstå variasjoner mellom de fire ledergruppene i deres opplevelse av den operative frihet og relasjonen rådmann - enhetsleder.

Dersom vi tar utgangspunkt i makt- og interessentperspektivet kan vi forvente en sterk nedtoning og avgrensning av operativ frihet i praksis. Det vil oppstå spenninger mellom det strategiske og det operative nivået, og relasjonen vil mer og mer preges av spill og konflikt, eventuelt avmakt og kynisme. Det forventes ulike oppfatninger og opplevelser blant lederne, avhengig av deres posisjon og dermed antatte interesser.

7.2 *Hvor omfattende bør den operative friheten være?*

I forrige kapittel gav jeg en gjennomgang av hvordan reformideen beskrives og begrunnes i forskjellige skriftlige og muntlige framstillinger fra konsulentbransjen, fra KS og fra kommunene selv. Konklusjonen herfra var at resultatenhetsmodellen først og fremst omtales i termer som frigjøring, myndiggjøring og desentralisering. Reformen framstilles som frigjøring av enkeltmennesker og organisasjoner fra byråkratiets og hierarkiets lenker. Ved å fjerne tradisjonelle organisasjons- og ledelsesformer vil ansatte bli mer motiverte, kreative og innsatsvillige samtidig som kommunal virksomhet vil bli mer fleksibel, brukerorientert og effektiv. Den underliggende antakelsen om at det er en positiv sammenheng mellom frihet og prestasjon, synes i all hovedsak å bli tatt for gitt. Den har langt på veg oppnådd status som en selvfølgelighet, uten noen nærmere begrunnelse. På den ene side kan det virke som at denne antakelsen er en del av en allmenn norsk, kanskje nordisk politisk kultur, en oppfatning de fleste av oss deler i større eller mindre grad. På den annen side er det rimelig å tro at når en reform som resultatenhetsmodellen blir innhyllet i eksplisitt og ensidig frigjøringsretorikk, så kan dette bidra til å underbygge forestillingene om antakelsens gyldighet og til å skape forventninger om at reformen vil og bør gi utstrakt operativ frihet. Hvordan forholder dette seg blant enhetsledere, rådmenn og kommunalsjefer i de undersøkte kommunene?

I spørreskjemaet ble følgende spørsmål stilt: ”Hvordan bør en resultatenhets (RE) fungere? Hvordan bør rollen som RE-leder utformes?” Disse generelle spørsmålene ble konkretisert ved 23 mer detaljerte påstander som respondentene ble bedt om å ta stilling til. Grad av enighet-uenighet kunne angis med hele tall fra 0 (helt uenig) til 10 (helt enig). Påstandene

omhandler i hovedsak forskjellige økonomisk-administrative forhold, særlig innenfor personalpolitikk, og økonomi. Et par spørsmål gjelder faglig frihet. Påstandene er formulert slik at de kan fange opp både bredde og styrke ved den operative friheten som ønskes og forventes.

Det generelle inntrykket er at respondentene har høye forventninger til den operative friheten som følger med resultatenhetsmodellen. Forventningene er brede i den forstand at de knyttes både til forskjellige økonomisk-administrative forhold og faglig virksomhet. I tillegg mener de at handlefriheten bør være stor, særlig innen det personalpolitiske området. På 10 av spørsmålene er gjennomsnittskåren 8 eller høyere, på 13 er den 7 eller høyere. På fire av spørsmålene er gjennomsnittskåren lavere enn fem.

For å få en bedre oversikt over mulige tendenser i materialet har jeg valgt å rangere de 23 påstandene etter størrelsen på skåren. Rangeringen er vist i tabell 7.1.

Tabell 7-1: Hvordan bør en resultatenhets enhet fungere? Hvordan bør rollen som enhetsleder utformes?

Påstand (nummer i spørreskjemaet)	Grad av enighet ²⁷	(N)	Rang	Område
RE-leder bør ha frihet til å ansette folk (22)	9,23	(452)	1	personale
RE-leder bør ha frihet til å styre økonomien innen de rammer kommunestyret fastsetter (18)	9,17	(452)	2	økonomi
RE bør ha full økonomisk handlefrihet innen tildelt budsjett (5)	9,03	(452)	3	økonomi
RE-leder bør ha frihet til å omgjøre stillinger (21)	8,65	(452)	4	personale
RE-leder bør ha full frihet i faglige spørsmål, innen de rammer som gjeldende lover og forskrifter setter (16)	8,60	(450)	5	faglig
RE-leder bør ha frihet til å si opp folk, innen de rammer som lover og avtaler setter (23)	8,50	(449)	6	personale
RE bør få beholde et eventuelt overskudd selv (7)	8,32	(453)	7	økonomi
RE-leder bør ha frihet til å velge de arbeidsmetoder og virkemidler han/hun mener er best (17)	8,30	(452)	8	faglig
RE bør fungere mest mulig selvstendig (1)	8,25	(450)	9	generelt
RE-leder bør ha frihet til å opprette nye stillinger (19)	8,01	(448)	10	personale
RE bør selv få bestemme hvordan den vil organisere sin virksomhet (14)	7,85	(450)	11	organisasjon
RE-leder bør ha frihet til å legge ned stillinger (20)	7,81	(449)	12	personale
RE bør gis anledning til å skaffe seg ekstra inntekter	7,65	(446)	13	økonomi

²⁷ Vurdert på en skal fra 0 til 10 der 0 betyr "helt uenig" og 10 "helt enig".

Påstand (nummer i spørreskjemaet)	Grad av enighet ²⁷	(N)	Rang	Område
(9)				
RE bør normalt dekke et eventuelt underskudd selv (6)	6,93	(450)	14	økonomi
RE bør kunne føre en mest mulig selvstendig personalpolitikk (12)	6,93	(451)	14	personal
RE bør forpliktes til å bruke kommunens egne, interne stabs- og støttefunksjoner (3)	6,68	(449)	16	Økonomi og organisasjon
RE bør gis anledning til å selge sine tjenester på det åpne marked (10)	5,84	(433)	17	økonomi
RE bør drives som en bedrift (2)	5,69	(433)	18	økonomi
RE bør selv få avgjøre om de skal bruke interne tjenester eller kjøpe disse eksternt (4)	5,48	(450)	19	økonomi
RE bør kunne gjennomføre egne lokale lønnsforhandlinger (13)	4,70	(445)	20	økonomi
RE bør stimuleres til å tenke mest mulig bedriftsøkonomisk (størst mulig overskudd) (11)	4,61	(449)	21	økonomi
RE bør selv ha ansvar for drift og vedlikehold av de bygninger og det utstyr den bruker (15)	4,29	(445)	22	økonomi og organisasjon
RE bør fortrinnsvis finansiere sin virksomhet gjennom pris pr. oppdrag, pr. produsert enhet eller tilsvarende (8)	4,27	(422)	23	økonomi

Oppsettet i tabellen viser at forventningene til operativ frihet er spesielt sterke i personalpolitiske spørsmål. Her mener mange at handlingsrommet bør være langt større enn det som har vært vanlig i kommunesektoren. Når det gjelder forventningene om operativ frihet i økonomiske saker er de til sammenlikning langt mer moderate og tradisjonelle. Her er respondentene først og fremst opptatt av at handlefriheten skal være stor innen tildelt budsjett. Det er ingen sterke ønsker om at den operative friheten skal utvides til å omfatte virkemidler som vi normalt forbinder med det private næringsliv, for eksempel muligheten til å selge sine tjenester på det åpne marked eller innføring av stykkprisfinansiering. Det er i denne sammenheng kanskje ikke så overraskende at virkemidler som kan styrke den enkelte enhets økonomi (påstand 7 ”bør få beholde et eventuelt overskudd selv”, rangert på 7. plass) er mer populære enn virkemidler som kan svekke den (påstand 6 ”bør normalt dekke et eventuelt underskudd selv”, rangert på 14. plass). Det er dessuten ingen sterke ønsker om at enhetene bør overta ansvar for drift og vedlikehold av bygninger og utstyr.

Funnene så langt stemmer overens med mine forventninger i lys av det instrumentelle perspektivet, med den begrensning av at reformideen kanskje har like mye av forvaltningsmodellen i seg som bedriftsmodellen. Funnene samsvarer også et stykke på veg med det symbolske perspektivet ettersom de oppfatninger som kommer til uttrykk synes å

avspeile etablert organisasjonskultur og organisasjonspraksis. Den opprinnelige reformideen blir noe modifisert.

7.2.1. Variasjoner mellom kommunene

En nærmere analyse av tallmaterialet avdekker interessante variasjoner i svarmønsteret mellom de 12 undersøkelseskommunene. For det første er det forskjeller i hvor høye forventninger respondentene i de ulike kommunene har til operativ frihet. Dette går fram av tabell 7.2.

Tabell 7-2: Hvor stor bør den operative friheten for resultatene være? Oppfatninger i kommunene.

Kommune	Forventninger om operativ frihet ²⁸	(N)
Horten	7,80	(28-30)
Trondheim	7,61	(87-93)
Tønsberg	7,58	(21-27)
Arendal	7,53	(32-37)
Larvik	7,49	(51-54)
Ullensaker	7,41	(27-29)
Stord	7,35	(38-39)
Tromsø	7,23	(48-53)
Nord-Aurdal	6,75	(19-20)
Harstad	6,72	(37-41)
Frogn	6,69	(14-17)

²⁸ Tallet viser gjennomsnitt av alle respondenters vurdering av de 23 påstandene i tabell 6.1, vurdert på en skal fra 0 til 10 der 0 betyr "helt uenig" og 10 "helt enig". Jeg har korrigert for påstand 3 (RE bør forpliktes til å bruke kommunens egne, interne stabs- og støttefunksjoner) for å gi den samme retning som de andre påstandene. Korrigeringen er gjort slik: I Horten for eksempel var gjennomsnittsskåren 7,66 for de 22 påstandene utenom påstand 3. For påstand 3 var gjennomsnittet i Horten 6,77. Gjennomsnittsskåren for påstand 3 ble så korrigert slik: $(10-6,77)/23=0,14$. Den samlede gjennomsnittsskåren for Horten ble så beregna på følgende måte: $7,66+0,14=7,80$.

Hitra	6,47	(11-13)
-------	------	---------

Tallene i tabell 7.2 viser den gjennomsnittlige skår på de 23 påstandene (jf. tabell 7.1) for hver av kommunene²⁹. Forventningsnivået ligger klart høyest i Horten kommune. Dernest har vi en stor gruppe kommuner (Trondheim, Tønsberg, Arendal, Larvik, Ullensaker, Stord og Tromsø) der forventningene også er ganske betydelige. I en tredje gruppe bestående av Nord-Aurdal, Harstad, Frogn og Hitra, synes forventningene å være noe mer moderate.

Respondentene i *Horten* er mer positive enn gjennomsnittet til økt operativ frihet i bedriftsinspirert retning og innen personalpolitikk. Eksempelvis er de ekstra åpne for stykkprisfinansiering (påstand 8) og mer bedriftsøkonomisk tenkning (påstand 11). Dette går fram av tabell 1 i vedlegg 2. Svarene fra *Trondheim* viser at flere der enn i de andre kommunene er skeptiske til at resultatenehetene skal forpliktes til å bruke kommunens egne, interne stabs- og støttetjenester (påstand 3). De ønsker i stedet frihet for enhetene til selv å avgjøre om de skal bruke interne tjenester eller kjøpe disse eksternt (påstand 4). Også i *Tønsberg* finner vi litt av det samme mønsteret. I tillegg synes en i Tønsberg å være noe mer opptatt enn gjennomsnittet av at enhetene skal kunne skaffe seg ekstra inntekter (påstand 9) og gis anledning til å selge sine tjenester på det åpne marked (påstand 10). Det er også betydelig større interesse i denne kommunen enn andre steder for å gi resultatenehetene ansvar for bygninger og utstyr (påstand 15). På den annen side prioriteres operativ frihet på det personalpolitiske området noe lavere enn ellers. I *Arendal* kommune skiller svarene seg fra gjennomsnittet på to områder. På den ene side prioriterer en det å skaffe seg ekstra inntekter høyere enn gjennomsnittet (påstand 9). På den annen side legger en mindre vekt på frihet til å kunne si opp folk (påstand 23). *Larvik* skiller seg fra gjennomsnittet ved at en der er sterke tilhengere av at resultatenehetene bør forpliktes til å bruke kommunens egne stabs- og støttetjenester (påstand 3). Denne oppfatninga er så sterk at dersom vi så bort fra svarene på dette ene spørsmålet for alle kommunene, ville Larvik rykke opp til 2. plass på rankinglista over forventet operativ frihet i tabell 6.2. Andre særtrekk ved svarmønsteret i Larvik er at flere der enn i de andre kommunene mener at resultatenehetene bør ta et selvstendig ansvar for både underskudd (påstand 6) og overskudd (påstand 7). I personalpolitikken er ønsket om

²⁹ Etersom påstand 3 har en "motsatt" innretning enn de 22 andre, har jeg korrigert for dette ved å snu skalaen. Konkret har jeg funnet fram til korrigert skårer på påstand 3 ved å subtrahere registrert skår fra 10. Eksempel: korrigert skår for Horten er framkommet på følgende måte: $10 - 6,77 = 3,23$.

frihet til å opprette stillinger (påstand 19) noe større og ønsket om å kunne si opp folk (påstand 23) noe mindre enn gjennomsnittet. Dersom vi beveger oss til neste kommune på rankinglista (tabell 6.2), *Ullensaker*; møter vi også her større vilje enn hos gjennomsnittet til å ta ansvar for både underskudd (påstand 6) og overskudd (påstand 7). Respondentene her er mer åpne for at resultatene skal kunne gjennomføre egne lokale lønnsforhandlinger (påstand 13) enn i andre kommuner. I *Stord* kommune er en mer positive til stykkprisfinansiering (påstand 8) og til det å skaffe seg ekstra inntekter (påstand 9), og mindre positive til at enhetsledere skal kunne ansette og si opp folk (påstand 22 og 23). Det er også noe større skepsis enn hos gjennomsnittet til at enhetene selv skal kunne drive med lokale lønnsforhandlinger (påstand 13). Når det gjelder *Tromsø* tyder tallene på en noe større skepsis der enn hos gjennomsnittet til bruk av stykkprisfinansiering (påstand 8) og bedriftsøkonomisk tenkning (påstand 11). En er heller ikke særlig innstilt på at resultatene skal gis frihet til selv å velge om de skal kjøpe stabs- og støttetjenester internt eller eksternt (påstandene 3 og 4). På den annen side er respondentene i *Tromsø* sterke tilhengere av at enhetsleder skal få økt frihet til å si opp folk (påstand 23). Blant de fire gjestående kommunene på rankinglista (tabell 6.2) synes forventningene om operativ frihet å være markant lavere enn blant de åtte første. Hva dette skyldes er ikke godt å si, og det er for så vidt ikke tema for dette arbeidet. Det kan være en tilfeldighet at begge de minste kommunene i mitt utvalg, *Hitra* og *Nord-Aurdal*, befinner seg blant disse fire, men det trenger ikke være det. Om størrelse er en forklaring, så er det i så fall ikke særlig overraskende. Kommunestørrelse har vist seg å være en viktig variabel i mange sammenhenger. Dessuten er primærnæringene viktige i begge disse kommunene. Det kan også være en faktor. Dersom vi så ser på svarmønsteret i *Nord-Aurdal* avdekker det en betydelig skepsis til mer bedriftsinspirert operativ frihet. Respondentene her er lite opptatte av at resultatene skal stykkprisfinansiere sin virksomhet (påstand 8) og gis anledning til å drive egne, lokale lønnsforhandlinger (påstand 13). De er også mindre interesserte enn gjennomsnittet i mulighetene for å skaffe seg ekstra inntekter (påstand 9), overskudds- og underskuddsansvar (påstandene 6 og 7) og frihet til å kjøpe stabs- og støttetjenester internt eller eksternt (påstandene 3 og 4). Ut fra dette virker det litt paradoksalt at noen flere enn gjennomsnittet mener at resultatene bør drives som bedrifter (påstand 2) og at de bør stimuleres til å tenke mest mulig bedriftsøkonomisk (påstand 11). Det er ikke lett å gi noen god forklaring på dette spriket mellom å være mer positiv til generell bedriftstenkning og mer skeptisk til konkrete bedriftsinspirerte virkemidler enn gjennomsnittet. Det synes ellers å være klart lavere forventninger i *Nord-Aurdal* til enhetsledernes operative frihet i

personalpolitiske saker enn i de andre kommunene. Dette gjelder særlig i spørsmålene om å opprette, legge ned og omgjøre stillinger (påstandene 19-21). På den annen side vil en mer enn i andre kommuner at enhetene skal ha ansvar for drift og vedlikehold av bygninger og utstyr (påstand 15). I *Harstad* gjør det seg også gjeldende en viss skepsis mot at enhetene skal ta i bruk bedriftsinspirerte virkemidler, sammenlikna med andre kommuner. Denne skepsisen gjelder også i de mer generelle spørsmålene om resultateneheten bør drives som bedrifter (påstand 2) og om de bør stimuleres til å tenke mest mulig bedriftsøkonomisk (påstand 11). Det vil si at vi ikke finner det samme paradokset som i Nord-Aurdal med et sprik mellom det generelle og det konkrete. I *Harstad* er det heller ingen stor entusiasme for at resultateneheten selv skal få velge om de vil kjøpe stabs- og støttetjenester internt eller eksternt (påstand 3 og 4). Dersom vi ser på *Frogn* kommune finner vi også her betydelig skepsis både mot en generell (påstandene 2 og 11) og mer konkret (påstandene 8-10) bedriftsinspirert operativ frihet. Det er videre en betydelig skepsis mot at enhetene selv skal kunne få velge om de skal bruke interne eller eksterne tjenester (påstandene 3 og 4). Oppslutninga om økt operativ frihet i konkrete personalpolitiske spørsmål er dessuten klart mindre enn gjennomsnittet (påstandene 19-21 og 23). Denne skepsisen blir desto mer synlig ettersom respondentene i kommunen i sterkere grad enn i de andre kommunene mener at resultateneheten bør fungere mest mulig selvstendig (påstand 1). Forventninger om økt operativ frihet er noe større enn gjennomsnittet mht. utøvelse av faglig skjønn (påstand 17) og det å kunne gjennomføre lokale lønnsforhandlinger (påstand 13). Svarmønsteret i *Hitra* kjennetegnes av noen av de samme tingene som i de sistnevnte kommunene. En er likevel ikke riktig så skeptisk til bedriftsinspirert operativ frihet som i *Frogn* i og med at en er mer enn gjennomsnittet positiv til at enhetene skal få anledning til å selge sine tjenester på det åpne marked (påstand 10). På den annen side er en mindre opptatt av enhetenes faglige frihet (påstandene 16 og 17), personalpolitiske frihet (påstandene 12 og 19-23) og frihet til å omorganisere egen virksomhet (påstand 14).

Poenget med denne detaljerte gjennomgangen er å få fram hvor stor variasjonen mellom kommunene faktisk kan bli, selv når de iverksetter en og samme reform. Det illustrerer at den opprinnelige, men ganske generelle reformideen inneholder mange uavklarte spørsmål som trenger konkrete avklaringer når den skal iverksettes. Dermed åpnes det opp for ulike lokale tilpasninger. Disse variasjonene stemmer overens med det vi kunne forvente ut fra de to første perspektivene. Ut fra det instrumentelle perspektivet er forskjellene forståelige ettersom kunnskapen om reformmodellen vil variere med kapasitet, kompetanse, ressurser

osv. i den enkelte kommune (begrensa rasjonalitet). I tillegg er det slik at også instrumenter må justeres og kalibreres slik at de er best mulig tilpassa de oppgaver de skal løse og den kontekst de skal fungere i. Det symbolske perspektivet retter vår oppmerksomhet mot kulturelle og kognitive forskjeller i kommunene når variasjonen skal forklares.

7.2.2. Variasjoner mellom lederne

Hvilke forventninger har så de fire forskjellige respondentgruppene i undersøkelsen til den operative friheten? Svaret på dette spørsmålet går fram av tabell 7.3³⁰. Her ser vi at kommunalsjefene ønsker mest og enhetslederne for stabs- og støttetjenestene ønsker minst handlingsrom for enhetslederne. Rådmenn og enhetsledere for ekstern tjenesteyting skårer om lag midt mellom disse gruppene og synes å ha relativt like forventninger.

Tabell 7-3: Hvor stor bør den operative friheten for resultatene være? Ledernes oppfatninger.

Lederkategori	Forventninger om operativ frihet ³¹	(N)
Kommunalsjef	7,46	(14-16)
Rådmann	7,09	(15-16) ³²
Enhetsleder tjenesteyting	7,04	(354-381)
Enhetsleder stab/støtte	6,57	(32-35)

Enhetslederne for ekstern tjenesteyting avviker svært lite fra gjennomsnittet for hele universet i sin svargivning. Dette gjelder både mht. gjennomsnittsskår pr. påstand og rangering av påstandene etter størrelsen på gjennomsnittsskårene. Det er ikke så merkelig tatt i betraktning at de utgjør 354-381 av de til sammen 418-447 respondentene på de 23 spørsmålene. Dette går fram av tabell 2 i vedlegg 2. Når det gjelder *enhetslederne for de interne tjenestene* avviker de mest fra gjennomsnittet i spørsmålene om frihet for enhetene til å velge om de vil bruke interne stabs- og støttetjenester eller kjøpe disse eksternt (påstandene 3 og 4). Det er kanskje ikke så overraskende at nettopp denne gruppa av ledere er den mest skeptiske til en slik frihet i og med at den i verste fall kan true deres fortsatte eksistens. De er også mer

³⁰ Se fotnote 29 for en forklaring på hvordan jeg har korrigert for spørsmål 3.

³¹ Beregna på samme måte som i tabell 7.2, se kommentar til denne.

³² Noen assisterende rådmenn har registrert seg selv som rådmann. Jeg har ikke korrigert for dette.

skeptiske til at enhetene skal kunne drives som bedrifter (påstand 2) og til at de skal få føre en mest mulig selvstendig personalpolitikk (påstand 12). *Kommunalsjefene* på sin side er mer positive enn gjennomsnittet til at enhetene bør dekke sine underskudd selv (påstand 6), bedriftsøkonomisk tenkning (påstand 11), lokale lønnsforhandlinger (påstand 13) og enhetsansvar for bygninger og utstyr (påstand 15). Også *rådmennene* ser gjerne at enhetene dekker sine underskudd selv (påstand 6). De er også mindre skeptiske enn de andre kommunale lederne til finansiering av enhetenes virksomhet ved stykkpris (påstand 8) og ved salg av tjenester på det åpne marked (påstand 10), men mer skeptiske til en del konkrete personalpolitiske friheter, særlig mht. oppretting av nye stillinger (påstand 19).

På den ene side er det i alle fall et funn i dette avsnittet som samsvarer godt med hva vi kunne forvente å finne ut fra makt- og interessentperspektivet. Det gjelder stabs- og støtteenhetsledernes skepsis mot å gi de tjenesteytende enhetene anledning til selv å bestemme om de skal bruke interne stabs- og støttetjenester eller kjøpe disse eksternt. Rådmannens skepsis mot å gi for mye frihet i en del personalpolitiske saker kan også forstås i lys av dette perspektivet. På den annen side ser vi at det er topplederne som er de sterkeste tilhengerne av operativ frihet. Dette samsvarer godt med det instrumentelle perspektivet, men ikke med makt- og interessentperspektivet.

7.2.3. Variasjoner internt i kommunene og blant lederne

Dersom vi med utgangspunkt i standardavvikene prøver å danne oss et inntrykk av graden av enighet eller uenighet i forventninger og oppfatninger om resultatenhetsmodellen, ser vi at respondentene er minst uenige i spørsmålene om økonomisk handlefrihet innen budsjetttrammene (påstandene 5 og 18) og frihet til å ansette folk (påstand 22) (std 1,3-1,5), og mest uenige i spørsmålene om bedriftsinspirerte tiltak (påstandene 2-4, 8-11 og 13), selvstendig personalpolitikk (påstand 12) og ansvar for egen infrastruktur (påstand 15) (std 2,7-3,4). Med utgangspunkt i standardavvikene kan vi også få en liten indikasjon på grad av uenighet innad i de enkelte kommunene. Tallene i tabell 7.4 tyder på størst internt sprik i forventninger og oppfatninger om resultatenhetsmodellen i Trondheim og Frogn og minst i Larvik, Horten og Tønsberg. Blant de øvrige kommunene konstaterer vi at den interne uenigheten er noe større i Ullensaker, Arendal og Hitra enn i Stord, Nord-Aurdal, Harstad og Tromsø.

Tabell 7-4: Grad av uenighet i kommunene om hvor stor den operative friheten bør være.

Kommune	Gjennomsnittlig standardavvik for 23 påstander³³
Frogn	2,63
Trondheim	2,63
Ullensaker	2,56
Stord	2,52
Hitra	2,49
Nord-Aurdal	2,49
Arendal	2,47
Harstad	2,45
Tromsø	2,38
Larvik	2,20
Horten	2,18
Tønsberg	2,18

Det spriker også litt internt i de fire ledergruppene når det gjelder oppfatninger om hvor omfattende den operative friheten bør være. Dersom jeg beregner gjennomsnittet av standardavvikene for de 23 påstandene innen hver av ledergruppene, framkommer følgende resultat:

- Enhetsledere interne tjenester: 2,6
- Enhetsledere eksterne tjenester: 2,5
- Kommunalsjefer: 2,2
- Rådmenn: 2,0

Dette tyder på at de administrative topplederne i kommunene er noe mer samstemte i sine oppfatninger og forventninger enn enhetslederne. Rådmennene er spesielt samstemte i spørsmålene om enhetene bør ha underskudds- og overskuddsansvar (påstandene 6 og 7), økonomisk handlefrihet innen tildelt budsjett (påstandene 5 og 18), faglig frihet (påstand 16), frihet til å ansette folk (påstand 22) og mest mulig selvstendighet (påstand 1).

Kommunalsjefene er også ganske samstemte i sine oppfatninger av flere av disse påstandene,

³³ Jo høyere tall, desto større grad av uenighet. Basert på vurderingsskalaen med verdier fra 0 til 10.

med unntak for spørsmålene om enhetenes selvstendighet (påstand 1) og friheten til å ansette folk (påstand 22).

Det at det er topplederne som er mest samstemte i sitt syn på hvor stor den operative friheten bør være, kan forstås i lys av både det instrumentelle og det symbolske perspektivet. I det første tilfellet kan en tenke seg at rådmenn og kommunalsjefer er de som vet mest om reformideen og som derfor er mest positive (som vi så i forrige avsnitt) og mest samkjørte. Når de øvrige lederne er litt mindre positive og samtidig mer sprikende i sine oppfatninger kan det skyldes mangel på informasjon, kanskje også involvering. Ut fra det symbolske perspektivet kan disse observasjonene forstås ut fra kulturelle forskjeller eller på bakgrunn av tidligere reformerfaringer. Reformen kommer ofte ovenfra. Der er også entusiasmen gjerne størst. Reformen som framstår som selvfølgelige løsninger for topplederne, kan oppfattes på en annen måte lenger ned i organisasjonen.

Oppfatningene om hvor omfattende den operative friheten bør være kan oppsummeres i følgende punkter:

1. Forventningene er generelt høye, særlig i personalpolitiske saker, tradisjonelle økonomiske spørsmål, dvs. frihet til å disponere midler innen tildelt budsjett, og i spørsmål som gjelder faglig frihet.
2. Forventningene er langt mer moderate når det gjelder økonomiske tiltak og virkemidler som vi forbinder med det private næringsliv.
3. Forventningene varierer både mellom kommunene og mellom de fire ledergruppene.
4. Forventningene varierer også innad i den enkelte kommune, om enn i ulik grad. Det samme gjelder innad i de fire ledergruppene. Rådmennene og kommunalsjefene synes å være de som er mest samstemte i sine forventninger.

Denne gjennomgangen av oppfatningene av hvor omfattende den operative frihet bør være (den normative reformideen) har vist at forventningene i forhold til den opprinnelige reformideen er noe nedtona. De mest utpregete "företagiserings"-aspektene ved reformen (bedriftsmodellen) er allerede modifisert.

7.3 *Hvor omfattende og reell er den operative frihet i praksis?*

La oss så gå over fra spørsmålet om hvor omfattende operativ frihet bør være til å se på hvor omfattende den er i praksis. Hva mener administrative ledere i de 12 kommunene om dette? Nå er det selvsagt ikke utenkelig at disse to spørsmålene påvirker hverandre. For eksempel kan forventningene om hvordan handlingsrommet bør være virke inn på respondentenes subjektive opplevelse av hvordan det er. Høye forventninger kan gjøre at handlingsrommet oppleves som begrensa, mens lave forventninger kan gjøre at det oppleves som stort, selv om handlingsrommet i det første tilfellet ”objektivt” sett kan være større enn i det siste. En kan også forestille seg at påvirkninga kan gå andre vegen, slik at for eksempel begrensa operativ frihet kan dempe forventningene, mens omfattende operativ frihet kan bidra til å øke den. Kunnskap om hvordan situasjonen er i andre kommuner kan også påvirke forventningene om hvordan den bør være i egen kommune. Poenget her er ikke å presentere en løsning på denne problematikken, men å skape bevissthet om at den finnes og etter beste evne ta hensyn til den i den videre analysen. Som det vil framgå av den videre framstilling, synes kanskje problemet å være noe mindre enn det en i utgangspunktet kunne frykte. Det virker i alle fall som at respondentene et stykke på veg klarer å holde forventninger og praksis fra hverandre.

I spørreskjemaet ble følgende spørsmål reist: ”Hvordan fungerer resultatenhetsmodellen i praksis? Les gjennom påstandene nedenfor og ta stilling til om de stemmer i din kommune.” Respondentene ble så presentert for de samme påstandene som under spørsmålet om forventninger, med et par unntak. Det ble ikke spurt om resultatenhetsdrives som bedrifter (tilsvarende påstand 2), om de finansierer sin virksomhet etter stykkprisprinsippet (tilsvarende påstand 8) eller om de stimuleres til å tenke mest mulig bedriftsøkonomisk (tilsvarende påstand 11). Den følgende analysen bygger derfor på respondentenes stillingtagen til 20 påstander. I stedet for å bruke en 0-10 skala som ved kartlegging av forventningene, har jeg her bedt svargiverne om å forholde seg til kun to svaralternativer: ”Nei, det stemmer ikke” og ”Ja, det stemmer”. Begrunnelsen for denne forenklinga er at påstandene må oppfattes som faktaspørsmål der hensikten er å finne ut om noe er tilfelle eller ikke. Et gradert svaralternativ ville i denne sammenheng kunne virke forvirrende for respondentene og ville være vanskeligere å fortolke. De som har vært usikre på hva som er den faktiske situasjon har uansett kunnet velge å svare ”Vet ikke”.

Svarene fra de kommunale lederne gir inntrykk av at resultatenhetsenes handlingsrom i de undersøkte kommunene er betydelig. Konfrontert med den generelle påstanden om at

”Resultatenhetene har i praksis liten selvstendighet” (påstand 46), svarte hele 73% benektende (N=424). Responsen på de øvrige 19 påstandene viser imidlertid at inntrykket av en omfattende og reell operativ frihet må nyanseres noe. Dette går fram av tabell 7.5.

Tabell 7-5: Hvordan fungerer resultatenhetsmodellen i praksis? Prosentandel ja-svar.

Påstand (nummer i spørreskjemaet)	Prosent ja-svar	(N)
RE har i praksis liten selvstendighet (46)	27	(424)
RE er pålagt å bruke kommunens egne, interne stabs- og støtteenheter (47)	87	(420)
RE kan fritt kjøpe slike tjenester eksternt (48)	14	(410)
RE har i praksis full økonomisk handlefrihet innen tildelt budsjett (49)	70	(429)
RE må normalt dekke et eventuelt underskudd selv (50)	56	(391)
RE får bare beholde en liten andel av et eventuelt overskudd selv (52)	48	(373)
RE har full anledning til å skaffe seg ekstra inntekter (53)	55	(385)
RE har full anledning til å selge sine tjenester på det åpne marked (54)	23	(369)
RE har frihet til å føre sin egen personalpolitikk (55)	34	(425)
RE gjennomfører egne lokale lønnsforhandlinger (56)	3	(433)
RE bestemmer selv hvordan den vil organisere sin virksomhet (57)	65	(431)
RE har selv ansvar for drift og vedlikehold av de bygninger og det utstyr den bruker (58)	13	(426)
RE har full frihet i faglige spørsmål, innen de rammer som gjeldende lover og forskrifter setter (59)	91	(439)
RE-leder har frihet til å velge de arbeidsmetoder/virkemidler han/hun mener er best (60)	88	(433)
RE-leder har frihet til å styre økonomien innen de rammer kommunestyret fastsetter (61)	93	(438)
RE-leder kan opprette nye stillinger (62)	38	(420)
RE-leder kan legge ned stillinger (63)	41	(412)
RE-leder kan omgjøre stillinger (64)	62	(418)
RE-leder kan ansette folk (65)	86	(439)
RE-leder har anledning til å si opp folk innen de rammer lover og avtaler setter (66)	58	(409)

Operativ frihet synes å være spesielt vanlig når det gjelder styring av økonomien innen de rammer kommunestyret fastsetter (93%), i faglige spørsmål (91% og 88%) og i en del personalpolitiske saker som omhandler ansettelse (86%), omgjøring av stillinger (62%) og oppsigelser (58%). I andre personalpolitiske saker virker handlingsrommet langt mer beskjedent, om enn langt fra ubetydelig. En stor andel mener at resultatenehetene også har frihet til selv å bestemme hvordan de vil organisere sin virksomhet (65%). Det er dessuten ganske vanlig at enhetene må dekke deler av eventuelle underskudd selv (56%) og at de får beholde en liten del av et eventuelt overskudd (48%). Det er samtidig overraskende at så mange som 55% rapporterer om at enhetene har full anledning til å skaffe seg ekstra inntekter. På den annen side synes den operative friheten å være ganske beskjeden på flere områder. Det er svært uvanlig at resultatenehetene er tildelt ansvar for egne lokale lønnsforhandlinger (3%) og for drift og vedlikehold av de bygninger og det utstyr en bruker (13%). Videre er det sjeldent at resultatenehetene fritt kan kjøpe de stabs- og støttetjenester de trenger eksternt (14%). Det er tvert om slik at 87% av respondentene mener enhetene er pålagt å bruke kommunens egne, interne tjenester.

Dersom en skulle forsøke å summere opp et foreløpig hovedinntrykk, kan det se ut som at den operative friheten er størst innen områder der handlingsrommet tradisjonelt sett har vært størst, også før resultatenehetsmodellen ble innført. Samtidig virker det som at enhetenes selvstendighet, innen de rammer kommunestyrene og rådmennene har trukket opp, oppleves som reell og betydningsfull. Dette inntrykket bekreftes gjennom de intervjuene jeg har gjennomført: Den operative friheten har økt som følge av reformen. Men som en enhetsleder uttrykte det: "Friheten har økt ja, men med mange forbehold". Denne uttalelsen må sies å være representativ.

Disse funnene synes å samsvare bra med det vi kunne forvente ut fra det instrumentelle perspektivet. Viktige elementer i reformideen iverksettes. Men igjen ser vi at flere av de aspekter som vi forbinder med bedriftsmodellen er skjøvet noe i bakgrunnen. Dette forholdet kan forstås i lys av det symbolske perspektivet med sin vektlegging av kulturelle barrierer. Også makt- og interessentperspektivet kan komme oss til hjelp dersom vi ønsker å forstå hvorfor ca. ni av ti respondenter mener at enhetene er pålagt å bruke kommunens egne, interne stabs- og støttetjenester. En slik praksis gir toppledelsen større kontroll med egne virksomheter, særlig når stabs- og støtteenhetene i enkelte saker faktisk opptrer på vegne av

rådmannen overfor de tjenesteytende enhetene. I tillegg synes dette å samsvare med stabs- og støtteenhetenes interesse for å sikre sin tradisjonelle maktposisjon.

7.3.1. Variasjon mellom kommunene

Det bildet som jeg hittil har tegna, blir langt mer nyansert og sammensatt når vi beveger oss over til å se på svarmønsteret i den enkelte kommune. Forskjellene som dukker fram er til dels meget store.

Dersom vi starter med det generelle spørsmålet om *resultatenhetenes selvstendighet* (påstand 46), ser vi av tabell 3 i vedlegg 2 at den vurderes som liten av en langt større andel ledere i Ullensaker (57%), Trondheim (41%) og Harstad (36%) enn i de øvrige kommunene. I den andre enden av skalaen har vi Hitra kommune der bare 8% mener at enhetenes selvstendighet er liten, tett fulgt av Arendal (14%), Stord (14%) og Larvik (15%). I de andre kommunene er det ingen som har høyere andel enn 25%. Svarmønsteret indikerer at et stort flertall av respondentene mener handlingsrommet for resultatenhetene er tilfredsstillende, men altså med et klart og to mindre klare unntak. På et område hersker det allmenn enighet på tvers av kommunegrensene om at den operative friheten er stor, og det er i spørsmålet om *økonomistyring og disponering av budsjettmidlene*. Hele 93% er enige i påstanden om at ”Resultatenhetsleder har frihet til å styre økonomien innen de rammer kommunestyret fastsetter” (påstand 61). Prosentdifferansen mellom høyeste og laveste andel ja-svar er bare 19%. Høyest ligger Nord-Aurdal med 100% ja-svar og lavest Frogn med 81%. Andelen ja-svar viser seg imidlertid å ligge noe lavere (70%) når spørsmålet formuleres slik: ”Resultatenheten har i praksis full økonomisk handlefrihet innen tildelt budsjett” (påstand 49). Forskjellen mellom kommunene blir også større. Prosentdifferansen går nå opp til 47%, med størst andel ja-svar i Hitra (92%) og lavest andel i Ullensaker (45%). Hvorfor vi får dette mønsteret er ikke godt å si. Det kan tenkes at formuleringen ”...full økonomisk handlefrihet innen tildelt budsjett” oppfattes som noe mer vidtgående enn formuleringen ”...frihet ...innen de rammer kommunestyret fastsetter”. Det kan også være at noen oppfatter det som en viktig nyanse at det i det første tilfelle ble spurt om resultatenhetslederens frihet, mens det i det andre ble spurt om resultatenhetens frihet. Noe eksakt svar på dette er umulig å finne i selve survey-materialet. Når det gjelder spørsmålene om underskudds- og overskuddsansvar spriker svarene enda mer (påstandene 50 og 52). Prosentdifferansene mellom høyeste og laveste andel ja-svar ligger på 74% og 76% på de to spørsmålene. Det er i Larvik (93%),

Stord (89%), Horten (81%) og Tromsø (71%) at underskuddsansvar på enhetsnivå (påstand 50) er mest vanlig, mens det er minst vanlig i Hitra (15%). Heller ikke i Nord-Aurdal (25%), Trondheim (30%) eller Tønsberg (33%) er denne praksisen særlig utbredt. Når det gjelder spørsmålet om enhetene får beholde en del av et eventuelt overskudd selv (påstand 52), viser det seg at denne praksisen er mest utbredt i Tønsberg (93%), Stord (81%), Harstad (70%) og Ullensaker (64%), mens den synes å være minst utbredt i Horten, Arendal og Nord-Aurdal. Kommunene er med andre ord ikke nødvendigvis konsekvente i sin praksis i den forstand at enhetsansvar for underskudd følges av en motsvarende mulighet for enhetene til å beholde en del av et eventuelt overskudd. Stord synes å være det klareste unntaket fra dette mønsteret. Når det gjelder spørsmålet om enhetene har anledning til å skaffe seg ekstra inntekter (påstand 53), er denne praksisen mest utbredt i Arendal (79%), Larvik (76%), Horten (68%) og Tønsberg (67%), og minst i Frogn (27%), Ullensaker (29%) og Hitra (33%). Det ble også spurt om enhetene hadde anledning til å selge sine tjenester på det åpne marked (påstand 55). Overraskende nok svarte 43% av respondentene i Tønsberg at dette var fullt mulig. I kommunene Horten, Larvik, Arendal og Stord svarte ca. en tredjedel det samme. I de øvrige kommunene var andelen ja-svar lav (15-23%), mens den i Frogn, Ullensaker og Nord-Aurdal var omtrent borte (0-6%).

I spørsmålet om *faglig frihet* er det en allmenn oppfatning at enhetene nyter stor operativ frihet. Prosentdifferansen mellom høyeste og laveste andel ja-svar er 22%. I forhold til påstanden om at "Resultatenhetene har full frihet i faglige spørsmål, innen de rammer som gjeldende lover og forskrifter setter" (påstand 59), svarer 100% av respondentene i Arendal, Frogn og Tromsø ja, mens Trondheim og Ullensaker har de laveste ja-andelene på henholdsvis 78% og 81%. Som tidligere nevnt er andelen ja-svar for alle kommunene sett under ett svært høy, på hele 91%. Også når det gjelder påstanden om at "Resultatenhetsleder har frihet til å velge de arbeidsmetoder/virkemidler han/hun mener er best" (påstand 60), ligger den totale andelen ja-svar høyt, på 88%. Prosentdifferansen mellom høyeste og laveste andel ja-svar ligger i dette tilfelle på 34%. Høyeste andel ja-svar finner vi i kommunene Tønsberg (96%), Tromsø (96%), Stord (95%), Arendal (94%) og Larvik (94%), laveste i Ullensaker (62%). Uansett tyder svarene på stor vilje og evne til å gi enhetslederne mulighet til å fungere som ledere.

I de fleste kommunene har resultateneheten frihet til selv å bestemme hvordan de vil *organisere* sin virksomhet (påstand 57). Dette gjelder først og fremst i Larvik (88%) og

Tromsø (84%) og minst i Ullensaker (28%), Hitra (42%) og Trondheim (47%). Andelen ja-svar for kommunene samla er som vi tidligere har sett 65%.

Inntrykket av stor operativ frihet må imidlertid nyanseres betraktelig når vi beveger oss over til andre spørsmål. Det er for eksempel ikke like selvsagt at operativ frihet praktiseres like mye i alle kommuner innen det *personalpolitiske* området. På spørsmålet om ”Resultatenhetene har frihet til å føre sin egen personalpolitikk” (påstand 55), varierer andelen ja-svar fra null i Ullensaker til 48% i Tromsø. I Horten, Larvik, Tønsberg, Stord og Nord-Aurdal ligger ja-prosenten på 40-45%, mens den i de øvrige kommunene varierer mellom 18% og 33%. Når vi konkretiserer spørsmålet om personalpolitikk til om en har frihet til å opprette, legge ned og omgjøre stillinger og til å ansette og si opp folk, øker forskjellen mellom kommunene ytterligere. Prosentdifferansen mellom laveste og høyeste andel ja-svar varierer fra 62% til 85%, avhengig av hvilket spørsmål som stilles. Horten synes å være den kommunen som samla sett har gitt enhetslederne størst operativ frihet på det personalpolitiske området. Andelen ja-svar ligger i denne kommunen ikke under 70% på noen av de fem spørsmålene (påstandene 62-66). Andre kommuner som også har gitt enhetene stor operativ frihet innen personalpolitikken er Tromsø, Larvik, Trondheim, Tønsberg og Arendal. De to sistnevnte kommunene synes imidlertid å ha vært noe mer tilbakeholdne enn de tre øvrige med å gi enhetene anledning til å opprette og legge ned stillinger (påstandene 62 og 63). Det personalpolitiske handlingsrommet er desidert minst i Ullensaker. Det er også relativt begrensa i Hitra og Frogn, med unntak av for det å ansette folk (påstand 65).

Begrensningene i resultatenhetenes operative frihet kommer tydelig fram i spørsmålene om *bruk av stabs- og støttetjenester*. Det er bare i Tønsberg at en betydelig andel av respondentene svarer ja på spørsmålet om enhetene fritt kan kjøpe stabs- og støttetjenester eksternt (påstand 48). Ja-andelen er her på 44%. I de øvrige kommunene ligger andelen ja-svar på under 20%. Lavest ligger den i Hitra med 0% og Stord med 3%. På spørsmålet om enhetene er pålagt å bruke kommunens egne, interne stabs- og støttetjenester (påstand 47) varierer andelen ja-svar fra 100% i Hitra til 71% i Tønsberg.³⁴

³⁴ Dersom vi ser ja-svarene til påstand 46 og 47 i sammenheng, vitner svarmønsteret fra for eksempel Tønsberg om en viss inkonsistens: 71% + 44% blir som kjent mer enn 100%. Det samme gjelder flere kommuner.

Hensikten med denne detaljerte gjennomgangen har vært å illustrere hvor sammensatt og variert bildet av resultatenheteres operative frihet er i undersøkelseskommunene.

Beskrivelsen indikerer også at kommunene iverksetter reformideen på ulike måter, noe som kan forstås i lys av alle de tre teoretiske perspektivene. Ut fra det instrumentelle perspektivet kan variasjonen tolkes som et uttrykk for begrensna rasjonalitet i den forstand at tilgang på informasjon og utredningskapasitet og –kompetanse varierer fra kommunen til kommune. Innen rammen av det symbolske perspektivet kan variasjonen knyttes til kulturelle forskjeller. Noen kommuner kan for eksempel være mer endringsorienterte enn andre. I lys av makt- og interessentperspektivet kan vi lettere forstå hvorfor noen kommuner synes å ha en sterkere sentral styring enn andre kommuner.

For å forenkle og om mulig få fram et mer overordna mønster, har jeg forsøkt å lage et samla mål for den enkelte kommunes grad av operativ frihet på enhetsnivå og rangert kommunene ut fra dette. Det jeg har gjort er å regne ut den gjennomsnittlige prosentandelen ja-svar for de 20 påstandene for hver kommune og legge det til grunn.³⁵ Jo høyere opp på rankinglista en kommune kommer, desto større grad av operativ frihet antas resultatenheterne i den kommunen å ha. I tabell 6.6 har jeg satt opp denne rangeringa ("rang praksis") ved siden av rangeringa av kommunene ut fra forventninger om operative frihet ("rang forventning") i tabell 7.2. Dermed får vi fram et grovt mål for grad av mismatch mellom forventning og praksis i den enkelte kommune.

Tabell 7-6: Rangering av kommunene etter hvor mye operativ frihet respondentene mener resultatenheterne bør ha og etter hvor mye en opplever at de har i praksis.

Kommune	Rang forventninger om operativ frihet (F)	Rang praksis mht operativ frihet (P)	Differanse rang (F-P)	(N)
Horten	1	1	0	(23-30)
Trondheim	2	7	-5	(76-93)
Tønsberg	3	3	0	(21-27)
Arendal	4	6	-2	(28-37)

³⁵ For to av påstandene har jeg brukt andelen nei-svar. Dette gjelder påstand 46 ("Resultatenheterne har i praksis liten selvstendighet") og 47 ("Resultatenheterne er pålagt å bruke kommunens egne, interne stabs- og støttetjenester"). I disse tilfellene er det jo en høy andel nei-svar som kan indikere høy operativ frihet.

Kommune	Rang forventninger om operativ frihet (F)	Rang praksis mht operativ frihet (P)	Differanse rang (F-P)	(N)
Larvik	5	2	3	(44-54)
Ullensaker	6	12	-6	(24-29)
Stord	7	5	2	(32-39)
Tromsø	8	4	4	(48-53)
Nord-Aurdal	9	9	0	(18-20)
Harstad	10	8	2	(20-41)
Frogn	11	11	0	(14-17)
Hitra	12	10	2	(11-13)

Negativ mismatch indikerer at forventa operativ frihet er høyere enn faktisk operativ frihet, positiv at faktisk frihet er høyere enn forventa frihet. Det er interessant å merke seg at de to kommunene som har den klareste negative mismatchen, Ullensaker og Trondheim, også er de samme to kommuner som har den høyeste andel som svarer ja på spørsmålet om resultatene har liten selvstendighet (påstand 46). Det kan tyde på at negativ mismatch, i alle fall når den blir så pass stor som i disse to tilfellene, skaper frustrasjon og misnøye. Dette poenget kan underbygges ved å vise til Hitra kommune som befinner seg sist på forventningsrankinga og nesten sist på praksisrankinga, og der respondentene likevel ser ut til å være svært tilfredse med resultatene selvstendighet. Ved å sette opp en enkel figur kan vi illustrere en mulig sammenheng mellom grad av mismatch mellom forventa og faktisk situasjon på den ene side, og grad av misnøye med enhetenes selvstendighet på den annen side (se tabell 7.7).

Tabell 7-7: Mismatch mellom forventa og faktisk operativ frihet på den ene side, og grad av misnøye/tilfredshet med enhetenes selvstendighet på den annen (N=12).

Prosentandel ja-svar til påstand (46) ”RE har i praksis liten selvstendighet”	Differanse rang forventninger – rang praksis mht. operativ frihet (jfr. tabell 6.6)		
	-	0	+
20 % og mindre	1	0	4
21-30 %	0	4	0
31 % og mer	2	0	1

Figuren tyder på at det foreligger en viss tendens til at positiv mismatch (dvs. at faktisk operativ frihet er høyere enn forventet operativ frihet) går sammen med høy tilfredshet med enhetenes selvstendighet (dvs. lav andel ja-svar på påstand 46 om at "Resultatenhetene har i praksis liten selvstendighet"), mens negativ mismatch går sammen med lavere tilfredshet. I kommunene der en oppnår samme plassering på begge rankinglistene (full match indikert med tallverdien 0), er tilfredsheten med enhetenes selvstendighet mellom "høy" og "lavere". To kommuner avviker fra dette mønsteret, Arendal og Harstad. I Arendal er respondentene mer tilfredse med selvstendigheten enn den negative mismatchen skulle tyde på, mens en i Harstad er mindre tilfreds enn den positive mismatchen skulle indikere. Det er vanskelig å si hva dette skyldes. Det kan for eksempel tenkes at den korte erfaring med resultatenhetsmodellen i Harstad³⁶ versus den lengre erfaring med modellen i Arendal kan ha virka inn på svarene. Muligens kan den relativt begrensede oppslutninga i Harstad om at enhetene bør fungere mest mulig selvstendig³⁷, ha virka negativt inn på vurdering av selvstendighet i praksis, dette pga. det korte tidsspennet mellom iverksetting av reformen og spørreundersøkelsen. Selv med positive reformerfaringer tar det noe tid før disse klarer å endre negative eller skeptiske forhåndsoppfatninger, særlig hvis disse er av mer prinsipiell karakter. Samtidig kan det se ut til at det første møtet med reformen i Harstad totalt sett har vært mer positiv enn forventet. I Arendal kommune har en hatt atskillig lenger tid på seg til å fordøye erfaringene med resultatenhetsmodellen. Modellen ble iverksatt der i 1999. Kommunen har vært og er sterkt profilert nasjonalt når det gjelder denne type organisering. Eksempelvis har kommunen i samarbeid med bl.a. KS arrangert flere erfaringskonferanser om resultatenhetsmodellen. Reformretorikken har også vært sterkt framtrekkende, både innad og utad. Alt i alt kan dette ha bidratt til å skape forventninger om operativ frihet som det har vist seg vanskelig å innfri, særlig i økonomisk trange tider. Arendal er eksempelvis blant de kommuner som synes å være mest tilbakeholdne med å la enhetene få beholde deler av et eventuelt overskudd.³⁸ Når det er sagt så er det viktig å understreke at det enkle oppsettet i tabell 7.6 ikke gir grunnlag for vidtgående konklusjoner. Det grove målet for mismatch

³⁶ Resultatenhetsmodellen innført 1. januar 2002, spørreskjemaet besvart april-mai 2002.

³⁷ Harstad gav minst tilslutning til påstand 1 om at "Resultatenhetene bør fungere mest mulig selvstendig" av samtlige kommuner. Jf. tabell 1 i vedlegg 2.

³⁸ 18% av respondentene i Arendal var enige i påstanden om at "Resultatenhetene får bare beholde en liten del av et eventuelt overskudd selv", mot 48% i snitt for alle kommunene. Jf. tabell 3 i vedlegg 2.

mellom forventa og faktisk operativ frihet kan gi oss en viss *indikasjon* på situasjonen i den enkelte kommune, men heller ikke mer enn det.

7.3.2. Variasjon mellom lederne

Dersom vi til slutt i dette avsnittet ser på forskjeller i svarmønsteret mellom de fire ledergruppene i undersøkelsen, viser det seg at rådmennene stort sett vurderer den faktiske operative friheten som noe mer omfattende og reell enn de tre andre. Gjennomsnittlig andel ja-svar blant rådmennene for de 20 påstandene som er omtalt tidligere i dette avsnittet³⁹ ligger på 57%. Til sammenlikning ligger det tilsvarende tallet for enhetslederne for stabs- og støtteenhetene på 48%, for de to andre ledergruppene på 51%. Det er videre verdt å legge merke til at når resultatenehetenes selvstendighet skal vurderes, så mener 30% av enhetslederne for ekstern tjenesteyting at den er liten, mens bare 6% av rådmennene mener det samme. Det tilsvarende tallet blant de øvrige lederne ligger mellom 13 og 15%. En liknende tendens finner vi i et av spørsmålene om økonomisk handlefrihet. Andelen ja-svar i forhold til påstanden om at ”Resultatenhetene har i praksis full økonomisk handlefrihet innen tildelt budsjett” (påstand 49) varierer fra 100% blant rådmennene til 68% blant enhetslederne. Blant kommunalsjefene er andelen ja-svar 75%. Prosentdifferansen mellom høyeste og laveste andel ja-svar er med andre ord 32%. Til sammenlikning er tilsvarende differanse bare 8% i forhold til påstanden om at ”Resultatenhetsleder har frihet til å styre økonomien innen de rammer kommunestyret fastsetter” (påstand 61). Det er også en tendens til at en større andel av enhetslederne for ekstern tjenesteyting mener at enhetene må dekke et eventuelt underskudd selv (påstand 50) enn av rådmennene (henholdsvis 58 og 44%). Tendensen er helt motsatt når det gjelder påstanden om at ”Resultatenhetene får bare beholde en liten andel av et eventuelt overskudd selv” (påstand 52). Andelen ja-svar er i dette tilfelle 48% blant enhetslederne (for eksterne tjenester) og 63% blant rådmennene. Blant kommunalsjefene er prosentandelen 38%. Det kan ellers virke som at de internt orienterte resultatenehetene har noe mindre handlingsrom enn de eksternt orienterte, særlig innen det personalpolitiske området. Svarene fra enhetslederne for de interne enheten tyder i alle fall på det. Friheten til å opprette, legge ned og omgjøre stillinger er klart mindre i stabs- og støtteenhetene enn i de eksternt orienterte resultatenehetene

³⁹ Jf. tabell 3 i vedlegg 2 for flere detaljer. Se også fotnote 35 om korrigering for to påstander. Samme korrigering er foretatt her.

Forskjellen i virkelighetsoppfatning blant de kommunale topplederne er bemerkelsesverdig. Den går igjen i flere sammenhenger enn de som allerede er nevnt. Eksempelvis svarer 81% av kommunalsjefene ja på spørsmålet om resultatene selv kan bestemme hvordan de vil organisere sin virksomhet (påstand 57), mot 67% av rådmennene. Videre mener 31% av kommunalsjefene at enhetslederne har anledning til å si opp folk (påstand 66), mens 53% av rådmennene mener det samme. Oppfatningene til disse topplederne spriker også i spørsmålet om resultatene kan kjøpe stabs- og støttetjenester eksternt (påstand 48). 27% av rådmennene mener enhetene fritt kan gjøre dette, mens bare 6% av kommunalsjefene er enige i at enhetene har denne friheten. En kunne kanskje tenke seg at spriket i toppledelsens virkelighetsoppfatning bare gjelder på aggregert nivå, mellom kommuner. Men en nærmere analyse av materialet viser at spriket også gjelder *innen* den enkelte kommune. Flest antall sprik finner vi i Stord og Ullensaker, færrest i Frogn og Horten.⁴⁰ På samme måte som at det spriker i den enkelte kommunes toppledelse, spriker det også i kommunene mellom enhetsledere og mellom enhetslederne og toppledelsen. Det gjelder selv i spørsmål som en skulle tro var svært konkrete, for eksempel om resultatene er pålagt å bruke interne stabs- og støtteenheter, eller om de må dekke et eventuelt underskudd selv. Denne typen sprik tyder på at mange konkrete sider ved resultatene reformen er uavklart eller dårlig kommunisert internt, selv i kommuner som har lang erfaring med modellen. Beskrivelsen av faktisk operativ frihet har derfor sin klare begrensning i og med at det er svargivernes *oppfatning* av virkeligheten som presenteres, ikke virkeligheten i seg selv. Slike oppfatninger kan dermed reflektere mange andre ting, for eksempel misforståelser, manglende kunnskaper, mangelfull informasjon, fortolkninger og så videre, med andre ord forskjellige former for begrensning rasjonalitet (Simon 1965). På den annen side er oppfatninger viktige fordi de kan ha betydning for atferd. Enhetsledernes utforming av sin rolle vil for eksempel kunne påvirkes av deres forståelse av hvilken handlingsrom de har. Denne forståelsen vil, dersom vi går et steg tilbake i virkningskjeden, kunne bli påvirket av hva rådmenn og kommunalsjefer sier og gjør. Når rådmenn og kommunalsjefer sier og gjør forskjellige ting i en og samme kommune, er det forståelig at enhetslederne danner seg ulike oppfatninger av hvor stort handlingsrom de egentlig har.

⁴⁰ Antall sprik pr. kommune er regna ut ved å summere i hvor mange av de 20 spørsmålene rådmannen og kommunalsjefene har avgitt ulike svar. Dette gav følgende antall sprik pr. kommune: Stord 9, Ullensaker 8, Arendal og Harstad 7, Hitra 6, Larvik og Tønsberg 5, Tromsø 4 og Frogn og Horten 2 hver. Nord-Aurdal og Trondheim er ikke med i denne oversikten pga. manglende data.

Variasjonen i svarene tyder på at iverksettingsprosessen langt fra er over. Det er egentlig overraskende at oppfatningene spriker så pass mye som de gjør. Det kan tyde på at kommunikasjonen internt i kommunene er for dårlig. Det kan selvsagt også bety at rådmennene ikke lever som de lærer, det vil si at de prediker en operativ frihet som de ikke praktiserer, alternativt at enhetslederne er ansvarsunnvikende og for tilbakeholdne med å utnytte det handlingsrommet de er tildelt.

Empirigjennomgangen i dette avsnittet har vist (1) at den faktiske operative frihet er stor, og at den er ekstra stor innen tradisjonelle områder som økonomi og faglig virksomhet, (2) at den er betydelig innen det personalpolitiske området, men med større variasjoner mellom kommunene, (3) at variasjonen mellom kommunene er generelt overraskende stor, (4) at rådmennene har en tendens til å vurdere den operative friheten som større enn de øvrige lederne og (5) at vurderingene av faktisk operativ frihet spriker internt i den enkelte kommune.

7.4 Hvilke virkemidler bruker rådmannen i sin styring av enhetene?

I spørreundersøkelsen ble følgende spørsmål stilt: ”Hvilken vekt mener du rådmannen i din kommune *faktisk* legger på disse måtene å koordinere/styre resultatene på?”

Respondentene fikk seg så forelagt en liste med 12 ulike virkemidler. De ble bedt om å vurdere, på en skala fra 0 til 10, hvor stor vekt rådmannen legger på hvert av disse virkemidlene: jo større tall, desto større vekt, og jo mindre tall, desto mindre vekt.

Virkemidlene kan deles i tre hovedgrupper: forvaltningsmodellen, bedriftsmodellen og samarbeidsmodellen. For det første kan vi snakke om tradisjonelle, forvaltningsorienterte virkemidler som budsjetttrammer, regler, retningslinjer og rutiner. Dernest kan vi snakke om bedriftsinspirerte og markedsorienterte virkemidler som økonomiske incentiver, for eksempel stykkprisfinansiering og resultatavhengig lønn. I denne gruppa har vi også med mer moderne, forvaltningsorienterte virkemidler, men med tydelig inspirasjon fra næringslivet. Her tenkes det på mål- og resultatstyring, resultatvurdering og brukerundersøkelser. Lederkontrakter er

et virkemiddel som er vanskelig å plassere. På den ene side kan de betraktes som bedrifts- og markedsorienterte styringsinstrumenter. På den annen side kan de oppfattes som forvaltningsorienterte virkemidler i den forstand at de egentlig bare er et tillegg til ansettelseskontrakten mellom kommunen og den enkelte enhetsleder. I den siste gruppa med virkemidler finner vi de som er spesielt orienterte mot å fremme kulturbygging og samarbeid i organisasjonen: medarbeidersamtaler, ledersamlinger og løpende dialog og kommunikasjon.

En korrelasjonsanalyse tyder på at denne inndelinga har noe for seg også empirisk (se tabell 5 i vedlegg 2). Samtidig ser vi tydelige tegn til samvariasjon på tvers. For eksempel er det korrelasjon mellom vektlegging av forvaltningsvirkemidler og vektlegging av mål- og resultatorienterte bedriftsvirkemidler. Videre framtrer vektlegging av lederkontrakter som særdeles sterkt korrelert med vektlegging av mål- og resultatstyring. Til sist observerer vi sterk samvariasjon mellom vektlegging av samarbeidsorienterte virkemidler og mål- og resultatstyring. Dette kan tyde på at mål- og resultatstyring har en sammenbindende og integrerende funksjon på bruk av forskjellige styringsinstrumenter i den kommunale organisasjon.

Svarene fra spørreskjemaundersøkelsen tyder på at tradisjonelle, forvaltningsorienterte virkemidler fortsatt er viktige. Desidert viktigst er bruk av budsjetterammer. Bruk av generelle regler, retningslinjer og rutiner hevder seg også fortsatt bra. Dette går fram av tabell 7.8.

Tabell 7-8: Virkemidler for styring og koordinering av resultatene. Faktisk vektlegging vs ønska vektlegging.

Virkemidler for styring og koordinering av RE⁴¹ (nummer i spørreskjemaet)	Faktisk vektlegging "GJØR"	Ønska vektlegging "BØR"⁴²	Differanse gjør-bør	(N) gjør	(N) bør
Budsjettrammer (81)	9,1	8,4	-0,7	(448)	(434)
Lederkontrakter/-avtaler (85)	7,9	8,1	0,2	(448)	(420)
Målformuleringer/resultatkrav (82)	7,8	8,1	0,3	(444)	(418)
Ledersamlinger (89)	7,7	8,3	0,6	(450)	(428)
Generelle regler, retningslinjer og rutiner (79)	7,2	7,4	0,2	(446)	(414)
Resultatvurderinger/etterkontroll (84)	6,9	8,0	1,1	(447)	(406)
Brukerundersøkelser (87)	6,8	7,7	0,9	(448)	(401)
Medarbeidersamtaler med RE-lederne (86)	6,6	8,8	2,2	(452)	(408)
Prosesskontroll/underveis/milepæler (83)	6,3	7,1	0,8	(446)	(410)
Løpende dialog og kommunikasjon (88)	5,9	8,8	2,9	(450)	(417)
Økonomiske incentiver (stykkprisfinansiering, spesielle tildelinger, resultatavhengig lønn etc.) (80)	4,9	5,5	0,6	(431)	(380)
Mest mulig direkte fra sak til sak (90)	4,7	5,3	0,6	(442)	(397)

Lederkontrakter, som altså er et noe tvetydig virkemiddel i grenselandet mellom forvaltning og forretning, spiller tydeligvis også en viktig rolle. Det virkemidlet vi klart forbinder med bedriftsledelse og markeder, økonomiske incentiver, finner vi derimot på nest siste plass. På den annen side synes mer moderne, bedriftsinspirerte forvaltningsvirkemidler å ha fått en sentral plass i rådmennenes virkemiddelapparat. Særlig gjelder dette styring gjennom målformuleringer og resultatkrav. Når det gjelder samarbeidsorienterte virkemidler viser tallene at ledersamlinger er det mest vanlige, mens de to øvrige, medarbeidersamtaler og løpende dialog og kommunikasjon, er noe mindre i bruk. Til sist ser vi at rådmenn helst unngår å styre fra sak til sak. Dette tyder på liten støtte til maktperspektivet.

⁴¹ Tallene i parentes er nummer på spørsmålene om faktisk vektlegging i spørreskjemaet.

⁴² Spørsmålene om ønska vektlegging har numrene 34-45 i spørreskjemaet.

Oppsummert er situasjonen den at rådmenn fortsatt legger stor vekt på tradisjonelle forvaltningsinstrumenter i sin styring av resultatene. Bruk av budsjetterammer er det desidert viktigste enkeltvirkemidlet. Bedriftsinspirerte styringsmåter har også fått en sentral plass. Mer radikale virkemidler fra næringslivet i form av økonomiske incentiver synes imidlertid ikke å ha fått noe stort gjennomslag, foreløpig. Når det gjelder virkemidler som kan forstås i lys av samarbeidsmodellen blir de vektlagt omtrent på linje med de bedriftsinspirerte.

Resultatene så langt tyder på at integrasjonshypotesen har mer for seg enn eksklusjonshypotesen. Virkemidler med rot i alle de tre, instrumentelle styringstradisjonene, ser ut til å bli brukt parallelt og i ulike kombinasjoner. Det virker mer som at de supplerer hverandre enn at de erstatter hverandre. Heller ikke intervjuene gir støtte til eksklusjonshypotesen. Det er snarere slik at de nyere styringsinstrumentene, særlig mål- og resultatstyring, *forutsetter* en styrking og en videreutvikling av byråkratiske virkemidler. Det er særlig det økte behovet for styringsinformasjon som virker i denne retning.

Mine data gir ikke grunnlag for å trekke noen bastante konklusjoner om hvilken veg utviklinga vil ta, det vil si om eksklusjonshypotesen kan få større aktualitet i framtida. Det eneste grunnlaget jeg har for å si litt om dette er at jeg i tillegg til å spørre om *faktisk* bruk av virkemidler også har spurt om hvilke virkemidler respondentene mener rådmennene *bør* bruke. Disse resultatene er presentert i tabell 7.8 (se over). Tallene viser følgende. For det første ønsker respondentene at alle virkemidler bør vektlegges mer enn de blir i dag, med unntak av ett, nemlig budsjetterammer. For det annet vil de at dialog, kommunikasjon og medarbeidersamtaler skal vektlegges langt mer enn nå. Dette kan indikere at enhetslederne føler seg mer overlatt til seg selv enn før, eventuelt at de har større forventninger. Det kan også være et uttrykk for at resultatmodellen fører til overbelastning av rådmannen, og at han eller hun nå har mindre tid til å holde kontakt med enhetslederne. For det tredje mener svargiverne at mål- og resultatstyring bør vektlegges ut over den første fase med formulering av mål og resultatkrav. Det betyr at også prosessvurdering (undervegskontroll), resultatvurdering (etterkontroll) og brukerundersøkelser ønskes viet større oppmerksomhet enn det som faktisk skjer. I den grad dette sier noe om framtida kan vi forvente at samarbeidsmodellen og bedriftsmodellen vil bli viktigere. Det betyr ikke nødvendigvis at forvaltningsmodellens rolle blir noe mindre. Resultatet kan like gjerne bli at den blir større i og med at behovet for styrings- og resultatinformasjon øker som følge større operativ frihet.

Disse funnene avviker noe fra de forventningene jeg utleda fra det instrumentelle perspektivet. Bedriftsmodellen fortrenger ikke forvaltningsmodellen. Tvert om ser vi at alle de tre styringsmodellene jeg har presentert fungerer sammen og supplerer hverandre, særlig i forhold til mål- og resultatstyring. Ut fra det symbolske perspektivet kan disse observasjonene sees som uttrykk for at den opprinnelige reformideen har gjennomgått en translasjonsprosess der den er blitt tilpassa den konteksten den skal operere innenfor. Det er ikke mange funn i dette avsnittet som samsvarer med forventninger avleda av makt- og interessentperspektivet. Det eneste måtte være den tendensen vi har sett i enkelte kommuner til at rådmannen kutter i budsjetttrammene i løpet av budsjettåret, enten direkte eller indirekte. Det skaper betydelig irritasjon og frustrasjon.

7.4.1. Variasjon mellom lederne

De fire ledergruppene som har deltatt i spørreundersøkelsen vurderer rådmannens faktiske vektlegging av virkemidler relativt likt. Det er likevel noen åpenbare forskjeller. Den mest markante forskjellen er at rådmennene selv synes de er langt flinkere til å bruke samarbeidsorienterte virkemidler enn det enhetslederne mener. Det er også en viss tendens til at rådmennene mener de bruker regelstyring i mindre grad og resultatvurdering i større grad enn det enhetslederne opplever at de gjør. En sammenlikning mellom faktisk og ønska vektlegging av virkemidler avdekker interessante forskjeller mellom de fire ledergruppene. Igjen er forskjellene ekstra store i vurdering av de samarbeidsorienterte virkemidlene. Mens enhetslederne mener medarbeidersamtaler og løpende dialog og kommunikasjon må vektlegges langt mer enn i dag, virker det som at rådmennene stort sett er tilfredse med sin egen innsats på dette området. De ønsker i alle fall ikke å bruke slike virkemidler mer enn i dag. Enhetslederne, særlig innen stab og støtte, vil gjerne ha en økt vektlegging av ledermøtene, mens både rådmenn og kommunalsjefer heller ser for seg en reduksjon. Stabs- og støtteenhetslederne synes også å være langt mer opptatt av økt regelstyring, mål- og resultatstyring, lederkontrakter og økonomiske incentiver enn de øvrige enhetslederne. Det kan virke som at de internt orienterte enhetslederne dermed ønsker seg en sterkere styring av de eksternt orienterte resultatene enn det som er tilfelle i dag. Det betyr ikke at de ønsker noen sterkere styring fra sak til sak. Tvert om ønsker de mindre av denne formen for styring. Det samme gjelder kommunesjefer og rådmenn. Paradoksalt nok er det de eksternt

orienterte enhetslederne som ønsker at rådmennene skal styre mer fra sak til sak enn i dag. Dette er et funn som ytterligere svekker maktmodellens gyldighet.

7.4.2. Variasjon mellom kommunene

Hvordan varierer så vektlegging av virkemidler mellom undersøkelseskommunene? En enkel opptelling viser at rådmennene i Tønsberg og Larvik legger mest vekt på flest virkemidler (hhv 9 og 8 av 12), mens rådmennene i Hitra og Nord-Aurdal legger minst vekt på flest virkemidler (hhv 9 og 8 av 12). Dette kan indikere at den overordna, administrative styringa er mest aktiv i de to første og minst aktiv i de to siste, og faktisk også minste kommunene. Bak dette mønstret skjuler det seg imidlertid et interessant trekk: Larvik er ved siden av Hitra den kommunen der de tradisjonelle, forvaltningsorienterte virkemidlene vektlegges minst. Dette kommer fram gjennom tabell 7.9 som viser hvor mye rådmennene i de 12 kommunene vektlegger forvaltningsorienterte, bedriftsorienterte og samarbeidsorienterte virkemidler. Vektlegging av lederkontrakter er skilt ut i en egen rubrikk.

Tabell 7-9: Rådmannens vektlegging av virkemidler for styring og koordinering av resultatenehetene. Basert på samtlige respondenter oppfatning⁴³.

Kommune	Forvaltningsorienterte virkemidler ⁴⁴	Bedriftsinspirerte virkemidler		Samarbeidsorienterte virkemidler ⁴⁵	Lederkontrakt (85)
		Økonomiske Incentiver (80)	Andre bedriftsinspirerte ⁴⁶		
Frogn	8,0	5,2	6,7	7,1	8,0
Ullensaker	8,4	3,7	6,3	6,5	5,4
Nord-Aurdal	7,9	3,8	4,1	5,4	3,6
Horten	7,9	5,9	6,4	6,7	7,1
Tønsberg	8,3	6,3	8,2	7,6	9,1
Larvik	7,5	5,0	8,6	8,4	8,8
Arendal	8,0	5,6	7,1	7,6	8,4
Stord	8,3	4,8	6,4	6,9	8,1
Trondheim	8,3	4,9	6,9	5,1	8,9
Hitra	7,4	3,2	5,2	7,2	3,9
Harstad	8,6	5,1	7,6	6,2	8,4
Tromsø	8,4	4,5	6,8	7,6	8,3

I alle kommuner er mønsteret slik at den tradisjonelle forvaltningsmodellen framtrer som den viktigste. Det er ett unntak: Larvik. Her er det i stedet bedrifts- og samarbeidsmodellene som er de viktigste, den første riktignok vektlagt litt mer enn den siste. Larvik utmerker seg også ved at rådmannen der vektlegger virkemidler fra disse modellene mer, til dels betydelig mer enn rådmennene i de andre kommunene. Kommunen ser ut til å være prega av en samarbeidsorientert, moderne og bedriftsinspirert forvaltningskultur. Samtidig kan det virke

⁴³ Vurdert på en skala fra 0 til 10. Jo høyere tall, desto sterkere vektlegging.

⁴⁴ Inkluderer følgende virkemidler (jfr. tabell 7.8): generelle regler, retningslinjer og rutiner (79) og budsjetttrammer (81).

⁴⁵ Inkluderer følgende virkemidler (jfr. tabell 7.8): medarbeidersamtaler med RE-lederne (86), løpende dialog og kommunikasjon (88) og ledersamlinger (89).

⁴⁶ Inkluderer følgende virkemidler (jfr. tabell 7.8): målformuleringer/resultatkrav (82), prosesskontroll/underveis/milepæler (83), resultatvurderinger/etterkontroll (84) og brukerundersøkelser (87).

som at mer markante bedrifts- og markedsinspirerte virkemidler, i form av økonomiske incentiver, har en moderat plass i Larvik.

Vektlegging av bedriftsinspirerte virkemidler varierer langt mer mellom kommunene enn vektlegging av tradisjonelle forvaltningsvirkemidler. Variasjonsbredden i det første tilfelle er 4,5⁴⁷, i det siste 1,2⁴⁸. Det er også betydelig variasjon mellom kommunene i bruk av samarbeidsorienterte virkemidler. Her er variasjonsbredden 3,3⁴⁹. Den største forskjellen mellom kommunene finner vi imidlertid i bruken av lederkontrakter. Her er det snakk om en variasjonsbredde på hele 5,5⁵⁰.

Det er interessant å se at rådmennene i de to minste kommunene, Nord-Aurdal og Hitra, legger betydelig mindre vekt på bedriftsinspirerte virkemidler, inkludert økonomiske incentiver og lederkontrakter, enn rådmennene i de fleste andre kommunene. Dette kan indikere at det i små kommuner er flere barrierer mot reformer enn i større kommuner, for eksempel i form av mangel på ressurser, kompetanse og kapasitet. Et slikt funn harmonerer godt med teorien om begrensning av rasjonalitet innen det instrumentelle perspektivet. Men det kan også forstås i lys av det symbolske perspektivets vektlegging av ulikheter i kultur. Kulturen for endring vil gjerne være sterkere i store, ressurssterke kommuner enn i små, ressursvake kommuner (Ståhlberg 1995).

Dersom en sammenlikner kommunene ut fra respondentenes ønske om vektlegging av virkemidler i forhold til den de mener praktiseres, framtrer et hovedmønster: I de kommunene der et virkemiddel er relativt lite brukt, er det et desto sterkere ønske om at det skal brukes mer. Det går fram av tabell 6 i vedlegg 2. Jo mindre virkemidlet er i bruk, desto mer mener en at det bør brukes. Dette gjelder særlig for kommunene Nord-Aurdal og Hitra. På den annen side: i kommuner der rådmannen vektlegger et virkemiddel sterkt, synes det å være en viss tendens til å ønske seg denne vektlegginga litt redusert. Dette ser vi har relevans spesielt for Larvik, og et stykke på veg også for Tønsberg og Arendal. I de kommuner der

⁴⁷Basert på gjennomsnittlig skår på en skala fra 0 til 10. Differansen mellom Larvik 8,6 og Nord-Aurdal 4,1. Når det gjelder variasjonsbredden på vektlegging av økonomiske incentiver er den på 3,1 (Tønsberg 6,3 mot Hitra med 3,2).

⁴⁸ Differansen mellom Harstad 8,6 og Hitra 7,4.

⁴⁹ Differansen mellom Larvik 8,4 og Trondheim 5,1.

⁵⁰ Differansen mellom Tønsberg 9,1 og Nord-Aurdal 3,6.

bedriftsmodellen praktiseres lite, ønsker en å bruke den mer, mens i de kommuner modellen praktiseres mye, ønsker en å praktisere den mindre. Et litt nærmere blikk på tallene viser at i *Frogn og Horten* ønsker respondentene at rådmennene skal vektlegge regler, rutiner og retningslinjer, samt mål- og resultatstyring (unntatt brukerundersøkelser) mer enn i dag. I *Horten* etterlyses dessuten en betydelig sterkere satsing på samarbeidsorienterte tiltak som medarbeidersamtaler og dialog og kommunikasjon. Svarmønstret i *Ullensaker* tyder på at en der særlig ønsker seg en sterkere vektlegging av målformuleringer og resultatkrav, lederkontrakter og brukerundersøkelser, altså mer bedriftsorienterte styringsgrep. Samtidig er en opptatt av at rådmannen skal redusere sin direkte styring av resultatene fra sak til sak. I *Nord-Aurdal og Hitra* er svargiverne tilhengere av en økt vektlegging av de fleste former for styring. Samtidig ser vi at samarbeidsorienterte virkemidler etterlyses mer i østlandskommunen enn i trøndelagskommunen, noe som kan forstås på bakgrunn av at de er til dels betydelig mindre vektlagt i *Nord-Aurdal* enn i *Hitra*. Når det gjelder *Tønsberg* kan det virke som at respondentene der ønsker seg en noe sterkere vektlegging av bedriftsorienterte virkemidler enn respondentene i *Larvik*. Særlig ser vi det når det gjelder bruk av økonomiske incentiver. *Arendal* skiller seg ikke ut på noen markant måte fra gjennomsnittet. Det er en viss tendens til redusert vektlegging av mål- og resultatstyring, bortsett fra at en ønsker økt vektlegging av brukerundersøkelser. Det er også et ønske om at rådmannen skal styre noe mer direkte fra sak til sak. Svarene fra *Stord* tyder på en der gjerne vil vektlegge bedriftsorienterte virkemidler mer enn før, særlig når det gjelder økonomiske incentiver og brukerundersøkelser. Samarbeid ønskes også vektlagt noe mer, med unntak av medarbeidersamtaler. I *Trondheim* er det et ønske om at rådmannen skal prioritere samarbeidsorienterte virkemidler mye sterkere enn i dag. Det er forståelig på bakgrunn av oversikten i tabell 6.8 som viser at samarbeidsmodellen står desidert svakest i *Trondheim*. Det er muligens et uttrykk for noe av det samme når vi ser at det etterlyses en mer aktiv, fra sak til sak styring fra rådmannens side. Kanskje viser dette noe av svakheten ved resultatmodellen i en så stor kommune som *Trondheim*: Avstanden mellom rådmannen og enhetslederne kan bli for stor. *Harstad og Tromsø* var i 2002 nybegynnere i bruk av resultatmodellen. De skiller seg ut fra de andre kommunene ved at det er her vi registrerer det sterkeste ønske om redusert bruk av den tradisjonelle forvaltningsmodellen. Ut over dette virker det som at mens mål- og resultatstyring ønskes vektlagt noe mer i *Tromsø*, er det først og fremst samarbeidsorienterte virkemidler som etterspørres i *Harstad*. I *Harstad* er det også et ønske om at rådmannen skal engasjere seg mer direkte i styring fra sak til sak.

De resultatene som her er lagt fram gir ingen støtte til eksklusjonshypotesen. Det synes snarere å være slik at i kommuner der én virkemiddelmodell vektlegges ekstra sterkt, er det en tendens til å ville redusere denne vektlegginga til fordel for økt vektlegging av de andre modellene. Det kan virke som at det er et behov for å skape en slags balanse eller mix i bruk av virkemidler, selv om denne balansen eller mixen varierer fra kommune til kommune. Dette er et funn vi kunne forvente ut fra integrasjonshypotesen. I så fall er det grunn til å tro at styringsprinsipper ikke nødvendigvis fortrenger hverandre, men at de til en viss grad kan leve side om side og at de kan supplere hverandre. I dette ligger også en spire til et litt annet og mer pragmatisk syn på kommunale endringsprosesser enn det som av og til preger den noe dramatiske, enten-eller tenkninga i diskusjonene rundt NPM og ”företagisering”.

7.5 Hvilken type og grad av kontakt kjennetegner relasjonen mellom partene?

I forrige avsnitt presenterte jeg resultater fra spørreundersøkelsen som viser hvilken vekt respondentene mener rådmennene *faktisk* legger på ulike virkemidler i sin styring av resultatene. Jeg var også inne på spørsmålet om hvilken vekt de etter respondentenes mening *bør* legge på disse virkemidlene. Virkemidlene ble delt inn i tre hovedgrupper eller modeller: forvaltningsmodellen, bedriftsmodellen og samarbeidsmodellen.

Forvaltningsmodellen ble vektlagt mest i alle unntatt én kommune. Den nest viktigste modellen, samarbeidsmodellen, ble vektlagt mer enn bedriftsmodellen i åtte av de 12 kommunene. Konklusjonen som ble trukket var at virkemidlene, snarere enn å erstatte hverandre, heller ser ut til å supplere hverandre. En slik observasjon inneholder ingen slutning om hvorvidt de ulike virkemidlene er komplementære eller konkurrerende. Det er en diskusjon vi kommer tilbake til.

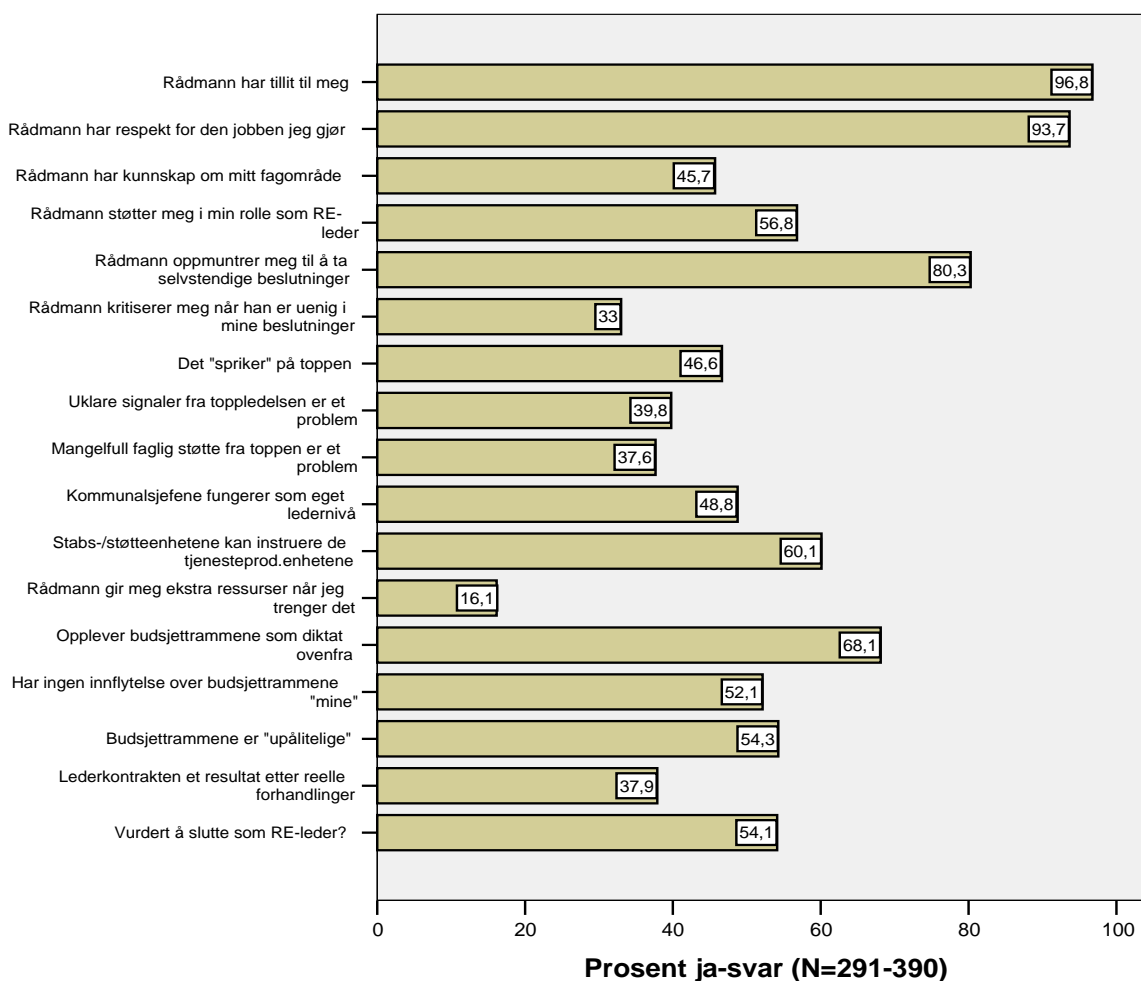
I dette avsnittet skal vi se nærmere på relasjonen mellom rådmannen og enhetslederen. Vi har dessverre ingen data som sier noe eksplisitt om kontakthypighet, kontaktform osv. På den annen side har vi en del indirekte informasjon om dette fra spørreskjemaundersøkelsen. I forrige avsnitt ble det presentert resultater som viste at rådmennene, etter enhetsledernes oppfatning, burde legge langt større vekt på samarbeidsorienterte virkemidler i sin styring av resultatene⁵¹. Dette gir en indikasjon på at den direkte kontakten mellom enhetslederne

⁵¹ Se også tabell 6 og 7 i vedlegg 2.

og rådmennene er mindre enn enhetslederne skulle ønske. Om dette skyldes at enhetslederne har problemer med å finne seg til rette i sin nye rolle, at de føler seg for mye overlatt til seg selv, eller at rådmennene ikke har kapasitet til å holde god nok kontakt med det store antallet ledere, skal være usagt. Intervjuene kan tyde på at alle disse forklaringene kan ha noe for seg. Samtidig tyder tallene fra spørreundersøkelsen på at rådmennene ikke har samme opplevelse som enhetslederne av at den direkte kontakten er for liten. De synes stort sett å være vel tilfredse med dagens kontakt, bortsett fra at vi aner en svak tendens til at de ønsker seg noe mer dialog og kommunikasjon. Kommunalsjefene er på sin side tilbøyelige til å mene at behovet for kontakt er noe større enn det rådmennene svarer.

Ved hjelp av 17 ulike påstander ble enhetslederne bedt om å vurdere sitt forhold til rådmennene. Svaralternativene var ”Nei, det stemmer ikke” og ”Ja, det stemmer”. I figur 7.1 er prosentandelen ja-svar presentert.

Figur 7-1: Enhetsledernes vurdering av forholdet til rådmannen. Prosentandel ja-svar⁵²



Resultatene kan oppsummeres i fem punkter.

For det første opplever et stort flertall av enhetslederne at rådmennene har tillit til dem og respekt for måten de utfører sitt arbeid på. Rådmennene er også flinke til å oppmuntre enhetslederne til å ta selvstendige beslutninger og utnytte det handlingsrommet de er tildelt. På den annen side er det bare et lite flertall blant rådmennene som ifølge enhetslederne er flinke til å støtte dem i deres rolle som enhetsledere. Variasjonsbredden er imidlertid stor. Andelen ja-svar spriker fra 8 til 80%. Støtten oppleves desidert minst i Horten, Nord-Aurdal og Trondheim, og størst i Frogn, Larvik, Tromsø og Tønsberg. Videre mener knapt halvparten av enhetslederne at rådmennene har oversikt over og kunnskap om deres fag- og ansvarsområde. Likevel er det bare 38% som opplever manglende faglig støtte fra

⁵² Missing holdt utenom.

toppledelsen som et problem. Problemet oppleves minst i Tønsberg og størst i Nord-Aurdal og Horten.

For det annet tyder svarene på at selv om alle kommunene i undersøkelsen formelt sett skal ha såkalt flat struktur, uten noe ledernivå mellom rådmannen og enhetsleder, er dette en sannhet med mange modifikasjoner. Så mange som 60% av enhetslederne svarer at stabs- og støtteenhetene har instruksjonsmyndighet overfor de andre resultatenehetene. Blant lederne for stabs- og støtteenhetene er andelen ja-svar 47%, mens den blant lederne for de tjenesteytende enhetene er 62%⁵³. Videre mener 49% av enhetslederne at kommunalsjefene i realiteten fungerer som et eget ledernivå, mellom rådmannen og enhetslederne. Forskjellen i andel ja-svar mellom de to gruppene enhetsledere er slående. Mens 51% av lederne for de tjenesteytende enhetene mener kommunalsjefene fungerer som et eget ledernivå, er andelen ja-svar blant lederne for stabs- og støtteenhetene bare 18%⁵⁴. Endelig ser vi at 47% av enhetslederne svarer at det ”spriker” på toppen, det vil si at rådmannen og kommunalsjefene sender ut forskjellige signaler. Dette spriket oppleves sterkest av lederne for stabs- og støtteenhetene (62% mot 45% blant tjenesteenhetslederne⁵⁵). Det er også disse som sterkest opplever de uklare signalene fra toppledelsen som et problem (62% mot 38% blant tjenesteenhetslederne⁵⁶).

For det tredje vitner resultatene om en relativt stram økonomistyring i de 12 kommunene. Bare 16% av enhetslederne sier at rådmennene er villige til å gi enhetene ekstra ressurser dersom de ber om det. Rådmennene i Tromsø og Frogn er de mest restriktive, mens rådmennene i Nord-Aurdal og Harstad er noe mer liberale. Hele 68% av enhetslederne opplever budsjetttrammene som diktat ovenfra, og 54% mener budsjetttrammene er upålitelige, det vil si at de blir utsatt for kutt i løpet av budsjettåret. Dette inntrykket underbygges gjennom intervjuene der flere har fortalt at de i løpet av året, etter at planer er lagt og midler fordelt, plutselig kan få pålegg om å bidra økonomisk til for eksempel et felles IKT-opplegg. Dette skaper mye irritasjon, frustrasjon og ikke minst praktiske problemer. På den annen side virker det som at så pass mange som 48% av enhetsledere har mulighet til å

⁵³ Forskjellen i prosent er imidlertid ikke signifikant (Pearsons kji-kvadrat-test).

⁵⁴ Forskjellen i prosent er signifikant på minimum 0.001 nivå (Pearsons kji-kvadrat-test).

⁵⁵ Forskjellen i prosent er ikke signifikant (Pearsons kji-kvadrat-test).

⁵⁶ Forskjellen i prosent er signifikant på minimum 0.027 nivå (Pearsons kji-kvadrat-test).

øve en viss innflytelse på egne budsjetttrammer. Muligheten synes å være størst i Frogn, Nord-Aurdal og Hitra og minst i Ullensaker, Tønsberg, Trondheim og Arendal. Opplevelsen av budsjetttrammene som diktat ovenfra er ekstra sterk i Arendal og Tromsø. Den er også relativt sterk i Ullensaker, Trondheim, Tønsberg og Horten, mens den er minst i Hitra, Larvik og Frogn. Når det gjelder budsjetttrammene i løpet av budsjettåret oppleves de som minst pålitelige i Ullensaker, Arendal og Trondheim, og mest pålitelige i Frogn, Tønsberg, Nord-Aurdal og Tromsø.

Det viser seg også at de to gruppene enhetsledere opplever økonomistyringa ulikt.

Enhetslederne for tjenesteyting opplever økonomistyringa som konsekvent strammere enn enhetslederne for stabs- og støtteenhetene⁵⁷. Vi vet ikke hva denne forskjellen skyldes. Det kan selvsagt tenkes at det lønner seg å sitte nærmest mulig rådmannen, noe stabs- og støtteenhetslederne må sies å gjøre. Men det kan like gjerne skyldes at disse enhetslederne er mer realistiske i sin vurdering av økonomi enn de øvrige enhetslederne. En tredje mulig forklaring er at utgiftsnivået i stabs- og støtteenhetene kan være mer forutsigbart og stabilt enn i de tjenesteytende enhetene.

Et fjerde poeng som vi kan lese ut av figur 7.1 er at lederkontrakten bare i beskjeden grad kan sies å være et resultat av reelle forhandlinger. Bare 38% vurderer den slik. Samtidig viser svarmønsteret store variasjoner fra kommune til kommune. I Frogn og Tønsberg er det hele 76-77% som ser lederkontrakten som resultat av reelle forhandlinger, mens bare 0-10% oppfatter det på samme måte i Harstad, Horten og Nord-Aurdal. Prosentandelen er også relativt lav i Ullensaker og Hitra (21 og 25%), mens den i de øvrige kommunene varierer mellom 37% (Arendal) og 57% (Tromsø).

Det femte og siste poenget jeg ønsker å trekke fram er at så mange som 54% av enhetslederne har vurdert å slutte i sine stillinger. Andelen som svarer at de har vurdert dette er størst i Hitra, Horten, Trondheim og Ullensaker (60-63%) og lavest i Tromsø og Frogn (40-43%). Variasjonen mellom kommunene er imidlertid ikke signifikant, heller ikke mellom de to gruppene enhetsledere. En nærmere analyse av årsakene til at enhetslederne ønsker å slutte viser at økonomi veier tyngst. Det misforhold mange opplever mellom oppgaver og ressurser brukes som begrunnelse av hele 81% (N=216) av de som har vurdert å si opp sin stilling.

⁵⁷ Alle svarfordelingene, unntatt spørsmålet om innflytelse på egne budsjetttrammer, er signifikante på 5%-nivå (Kji-kvadrat-test).

Særlig utbredt er denne begrunnelsen i Hitra og Arendal. Videre viser 52% (N=209) til stadige budsjettkutt som en forklaring. Igjen er dette et moment som trekkes fram av ekstra mange enhetsledere i Arendal (88%, N=17). Dette svarmønsteret samsvarer godt med informasjon jeg har fått under intervjuer i kommunen.

Den andre viktigste begrunnelsen for å ville slutte er private og andre, uspesifiserte årsaker (43-59%, N=206-194). Den tredje viktigste årsaken er opplevelsen av et misforhold mellom ansvar og myndighet (38%, N=207) og av at den operative friheten er lite reell (31%, N=212). Det er særlig blant enhetsledere i Ullensaker og Trondheim at denne begrunnelsen brukes. I tillegg oppgir enhetslederne i Ullensaker stadig innblanding fra toppledelsen som en viktig forklaring på at de vurderer å slutte (53%). Den fjerde viktigste grunnen som oppgis til at en har tenkt på å slutte er problemer i forhold til stabs- og støtteenhetene (28%, N=211)⁵⁸. Dette synes å være en ekstra viktig begrunnelse i Horten (59%, N=17). Øvrige begrunnelser som hovedsakelig gjelder kritikk fra forskjellig hold (ansatte, brukere, politikere og media), vektlegges lite, bortsett fra at det kan ha en viss betydning i enkeltkommuner.

For å utdype beskrivelsen av forholdet mellom rådmannen og enhetslederne har jeg også bedt rådmennene og kommunalsjefene i de 12 kommunene om å vurdere enhetslederne.

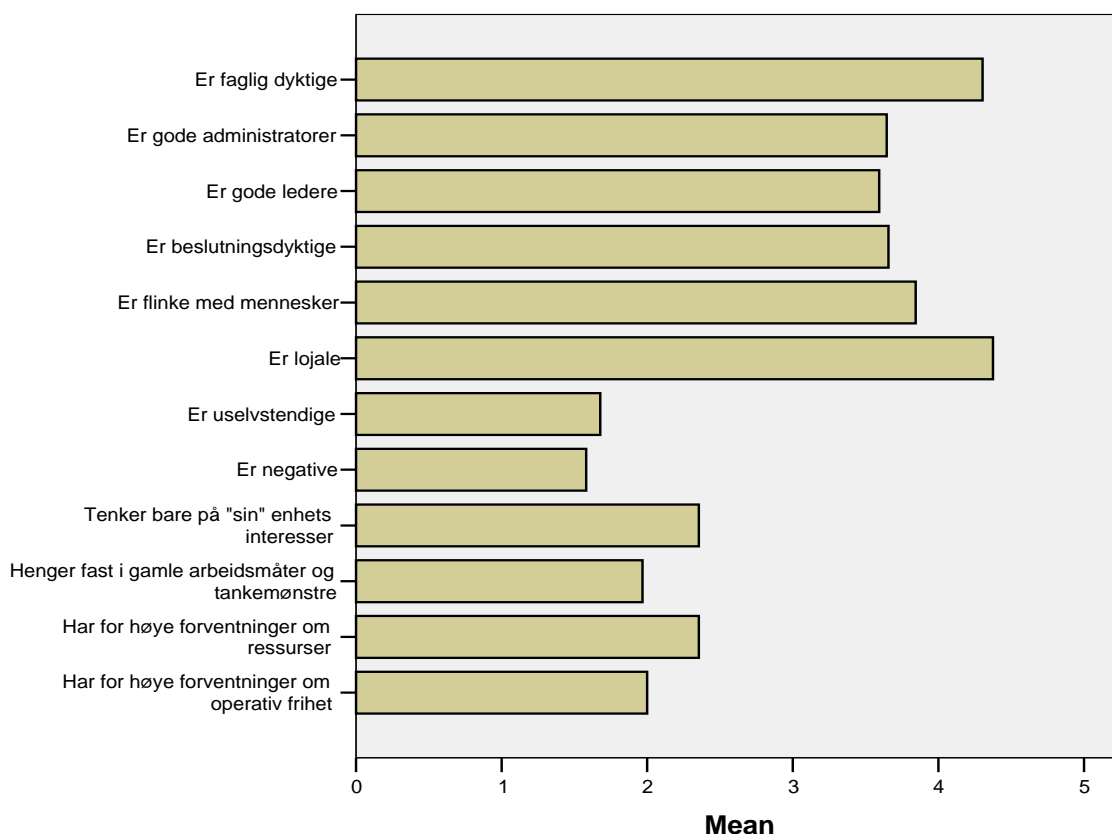
Spørsmålet som ble stilt hadde følgende ordlyd: "Hvor stor andel av resultatene mener du ...". 12 forskjellige momenter ble så lista opp, for eksempel "...er faglig dyktige", "...er flinke med mennesker" og "... er uselvstendige"⁵⁹. Respondentene skulle svare ved å merke av et helt tall på en skala fra 1 til 5⁶⁰. Jo høyere tall, desto større andel av enhetslederne har den og den egenskap, etter rådmennenes og kommunalsjefenes mening. Svarene er oppsummert i figur 7.2.

⁵⁸ 13% blant stabs- og støtteenhetslederne oppgir dette som forklaring mot 29% blant de øvrige enhetslederne.

⁵⁹ De seks første momentene var positive, de seks siste negative.

⁶⁰ Til de enkelte verdiene var det knyttet følgende tekst: 1: "Få eller ingen", 2: "Noen", 3: "50/50", 4: "De fleste" og 5: "Så å si alle".

Figur 7-2: Rådmenns og kommunalsjefers meninger om enhetslederne⁶¹.



Søylene i stolpediagrammet viser at rådmennene og kommunalsjefene vurderer enhetslederne overveiende positivt. Det er særlig enhetsledernes lojalitet og faglige dyktighet som trekkes fram. I tillegg er de kommunale topplederne ikke uten videre enige i påstander om at enhetslederne er negative og uselvstendige. Noen av topplederne mener likevel at enkelte enhetslederne kan være for enhetsegoistiske og at de kan ha for høye forventninger om ressurser og operativ frihet.

På et spørsmål om hvor ofte rådmannen eller kommunalsjefene må gripe inn i enhetsledernes arbeid, svarer 37% av dem at det skjer av og til, mens de øvrige 63% (N=27) svarer at det skjer sjelden, svært sjelden eller aldri. Ingen har valgt svaralternativene ”svært ofte” eller ”ofte”. Den vanligste årsaken til at topplederne må gripe inn er økonomiske overskridelser og mangelfull økonomistyring. Minst vanlig er brudd på lover, regler og retningslinjer. Middels viktige årsaker til inngripen er at enhetsledere får problemer i forhold til ansatte og i forhold

⁶¹ Gjennomsnittsskår basert på skala gjengitt i fotnote 60.

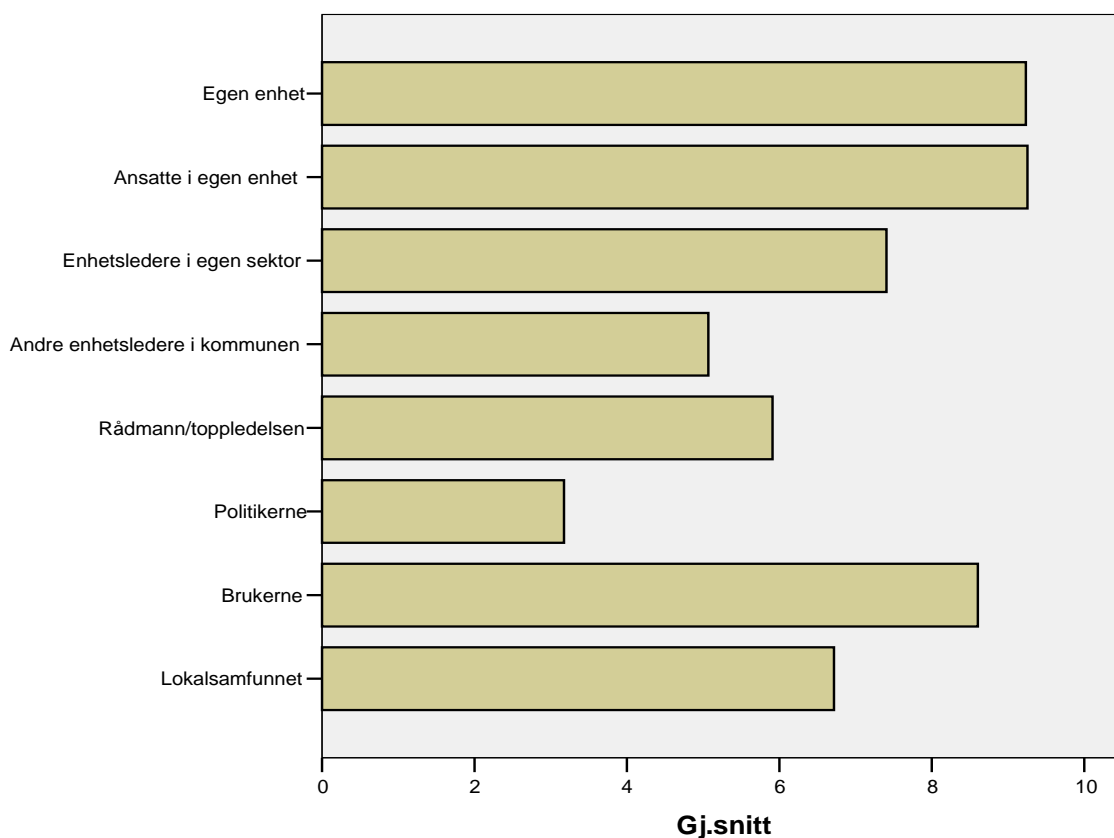
til andre enhetsledere. Andre årsaker som nevnes er politisk press, personalmessige disposisjoner, problemer i forhold til brukerne og manglende evne og vilje til å ta ansvar.

Alt i alt tyder resultatene fra undersøkelsen på et generelt godt forhold mellom topplederne og enhetslederne. Det er ikke grunnlag å påstå at dette skyldes resultatenhetsmodellen, ene og alene. Sannsynligvis ser vi her konturene av en organisasjonskultur som har lengre og dypere røtter, i tråd med det andre har beskrevet tidligere (for eksempel Kjølholdt 1996). Likevel vitner mine funn om at resultatenhetsreformen neppe har skada forholdet, kanskje snarere tvert om.

7.6 I hvilken grad identifiserer enhetslederne seg med rådmannen?

Spørsmålet om identifisering har sammenheng med relativt kompliserte og langsomme sosiale prosesser som kultur- og fellesskapsutvikling. Samtidig antar vi at slike prosesser er viktige for organisatorisk integrasjon og for organisasjoners og individers prestasjoner (Putnam 1993). Resultatenhetsmodellen har, som vi tidligere har vært inne på, ingen lang historie i Norge. Identifiseringsmønstre kan dermed tenkes å avspeile organisatoriske kulturer fra tida før modellen ble innført. Likevel er enhetslederrollen en nyskaping i norsk kommunal forvaltning. Vi må også gå ut fra at flere av dagens enhetsledere ikke har særlig kommunal ledererfaring fra før. I en slik situasjon vil muligens nye identifiseringsmønstre lettere kunne oppstå. Det er viktig å understreke at det er praktisk umulig med de metoder vi har brukt, å kunne fastslå nøyaktig genealogien bak de mønstre vi observerer. I denne avhandlinga har jeg derfor nøyd meg med å spørre enhetslederne om deres opplevelse av tilknytning til egen resultatenhet, andre enhetsledere, rådmannsteamet, politikerne, brukerne og lokalsamfunnet. Respondentene ble bedt om å registrere sin følelse av tilknytning på en skala med verdier fra 0 til 10, der 0 betyr "Liten eller ingen tilknytning" og 10 betyr "Sterk tilknytning". Svarmønstret går fram av figur 7.3.

Figur 7-3: Enhetsledernes opplevelse av tilknytning til ulike aktører⁶²



Tallene viser at enhetslederne føler sterkest tilknytning til egen enhet og egne ansatte og svakest tilknytning til lokalpolitikere. De opplever også sterk tilknytning til brukerne, men bare middels til rådmannen og kommunalsjefene. Et interessant trekk er at enhetslederne identifiserer seg så sterkt med egen enhet sammenlikna med egen sektor. Dette kan tyde på at innføring av resultatenhetsmodellen har påvirket etablerte identitetsmønstre raskere og sterkere enn en skulle tro. Det synes ikke å være noen tvil om at enhetslederne nå gjennomgår en identitetsendring. Den tradisjonelle sektoridentiteten utfordres av den nye enhetsidentiteten. Spørsmålet er om den nye identiteten blir noe lettere å hankses med enn den gamle. Det at enhetslederne bare opplever middels tilknytning til rådmannsteamet og svak tilknytning til politikere kan indikere at en her vil stå overfor samordningsutfordringer framover. Dersom dette resonnement ses i sammenheng med den vanskelige kommuneøkonomien, kan enhetslederne komme i en konflikt mellom sin rolle som brukerorientert (be-) driftsleder og sin rolle som rådmannens forlengede arm. Stram intern økonomistyring fra kommunestyre og

⁶² Gjennomsnittsskår basert på en skala fra 0 til 10 der 0="Liten eller ingen tilknytning" og 10="Sterk tilknytning".

rådmann, med press mot resultatenehetenes operative frihet, kan styrke enhetsledernes identifisering med egen enhet og svekke deres identifisering med kommunenes overordna ledelse. Ei slik utvikling vil sannsynligvis true viktige deler av resultatenehetsreformen. Det samme kan skje dersom resultatet blir hyppig utskifting av enhetsledere på grunn av opplevde rollekonflikter. Forskjellen i svarmønstret mellom de to gruppene enhetsledere er i denne sammenheng interessant. Grovt sett er det slik at mens enhetslederne for stabs- og støtteenhetene føler tilknytning *opp* (mot rådmannsteamet og politikerne) og *inn* (mot andre enhetsledere) i organisasjonen, orienterer enhetslederne for tjenesteenhetene seg mer *ned* (mot egne ansatte og egen sektor) og *ut* av organisasjonen (mot brukerne og lokalsamfunnet). Det må understrekes at forskjellene ikke er store, men det er likevel en viss tendens i denne retning.

Dersom vi til slutt i dette avsnittet prøver å forstå svarmønstret i figur 7.3 i lys av de teoretiske perspektivene i avhandlinga, synes i alle fall en sak å være klar: bildet er langt fra entydig. I forrige kapittel skisserte jeg mine forventninger om enhetsledernes identifisering med rådmannen ut fra de ulike instrumentelle perspektivene. Svak til middels identifisering ble assosiert med forvaltningsmodellen, middels med bedriftsmodellen og sterk med samarbeidsmodellen. Enhetsledernes middels sterke identifisering med rådmannen peker således først og fremst i retning av bedriftsmodellen. Vi kan imidlertid ikke se dette isolert fra andre resultater presentert tidligere i dette kapitlet. Vi har allerede konstatert at forvaltningsmodellen ser ut til å stå sterkest. Vi har for eksempel pekt på den stramme økonomistyringa og de stadige kutt i tildelt budsjett i løpet av budsjettåret. Mangel på en fritt framforhandla lederkontrakt med et klart mandat, klare incentiver og klare prestasjonskriterier, vitner om det samme. Med andre ord, enhetslederne identifiserer seg middels sterkt med rådmannen samtidig som forvaltningsmodellen fortsatt står sterkt i de undersøkte kommunene. Det er dermed ikke helt samsvar mellom mine forventninger og de observasjoner jeg har gjort. Dette kan bety at mine teoretisk funderte forventninger er feil eller mangelfulle: Forvaltningsmodellen fører ikke nødvendigvis til svak eller i beste fall middels identifisering. Det er avhengig av måten modellen *praktiseres* på. Praktisering av forvaltningsmodellen kan for eksempel være pragmatisk, lite hierarkisk og prega av uformell kontakt. Vi har jo tidligere sett hvordan et stort flertall blant enhetslederne opplever at rådmennene har tillit til dem, har respekt for jobben de gjør og oppmuntrer dem til å ta selvstendige beslutninger (se figur 7.1). Det er med andre ord lite som tyder på at det eksisterer et sterkt motsetningsforhold mellom rådmenn og enhetsledere i sin alminnelighet,

selv om enhetslederne opplever den stramme økonomistyringa som problematisk og demotiverende. Tvert om kan det virke som at forholdet mellom de to partene jevnt over er bra, med unntak for et par kommuner. Enhetsledere jeg har intervjuet uttrykker dessuten forståelse for at også rådmennene må forholde seg til begrensede økonomiske rammer. Den vanskelige kommuneøkonomien oppfattes å være et allment problem, noe som gjør at rådmenn og enhetsledere så å si befinner seg i samme båt. Middels identifisering kan også bety at de elementer av bedriftsmodellen som tross alt har fått gjennomslag er sterke nok til å øke følelsen av tilknytning til rådmannen. Det har vi imidlertid ikke grunnlag for å si noe sikkert om. Tidligere studier har vist at det generelle forholdet mellom rådmannen og andre kommunale ledere stort sett har vært bra, også før resultatenhetsmodellens dager (Kjøholdt 1996)⁶³. Det kan derfor godt tenkes at selve måten modeller praktiseres på er viktig for dette forholdet, uansett hvilken modell vi snakker om. Dels reflekterer praksis personlige egenskaper hos de involverte aktørene, men kanskje vel så mye den kulturelle kontekst dette skjer i. Det bringer oss over til det symbolske perspektivet. Jeg har ikke avledet spesifikke forventninger herfra, men opplevelsen av tilknytning vil sannsynligvis være større dersom en opplever et verdi- og arbeidsfellesskap.

Alt i alt synes det som at enhetslederne på kort tid har etablert en forbausende sterk identitet som enhetsledere, med spesiell fokus på egen virksomhet og egne brukere. Dette kan ha skjedd på bekostning av utvikling av en identitet som rådmannens forlengede arm, en viktig intensjon bak reformen. I så fall vil samordningsutfordringene bli viktige i åra framover. Dermed er det mange ting som tyder på at mye fortsatt er ved det gamle i kommunesektoren: avløses sektoregoisme av enhetsegoisme?

7.7 Avslutning

Hva har så skjedd med reformideen, sammenholdt med det jeg stilte opp som forventninger? La meg gå gjennom dette punktvis.

For det første synes de overordnede forventningene å være delvis innfridd i spørsmålet om det er gjennomført analyser og utredninger i forkant av reformen. De fleste kommunene kan vise

⁶³ Norske rådmenn er i likhet med sine nordiske kollegaer sterkt opptatt av å stimulere til samarbeid mellom etater, motivere medarbeiderne og skape oppslutning.

til skriftlig materiale i form av notater, saksutredninger, høringsuttalelser og lignende. Kvalitet og omfang varierer selvsagt. Noen er grundigere enn andre. Mye av innholdet dreier seg om konkrete, organisasjonstekniske løsninger, for eksempel inndeling i antall enheter, oppgavefordeling, antall ledernivåer, lederkontrakter, rådmannsteam og lignende. Svakheten med de fleste av disse arbeidene er at de nesten utelukkende fokuserer på fordelene med reformen og stort sett overser mulige ulemper. De ulempene en ser for seg synes primært å være knytta til det å *ikke* gjennomføre reformen. Selv om det noen ganger har kommet inn kritiske spørsmål og synspunkter gjennom for eksempel høringsrunder, er det vanskelig å se at det har ført til store forandringer. Selve reformen og hovedtrekkene i den har ligget fast, uansett. I praksis synes derfor resultatenhetsmodellen å ha framstått som det eneste alternativ og den selvfølgelige løsning i flere av kommunene. Det kan virke som at tro mange ganger har vært viktigere enn analyse. Utsagn fra flere kommuner tyder på at eksterne konsulenter har spilt rollen som dyktige misjonærer mer enn en gang i forbindelse med innføring av modellen. Når det er sagt så er det viktig å ta med at det i de fleste kommunene stadig gjennomføres diskusjoner som fører til justeringer av modellen, for eksempel i form av sammenslåing av enheter. Noen har også gjennomført evalueringer, for eksempel Stord kommune. Det som her er sagt samsvarer dels med det en kunne forvente ut fra det instrumentelle perspektivet, dels ut fra det symbolske. I forhold til det instrumentelle: Det gjennomføres altså analyser, men grundigheten og formålet varierer. I noen kommuner gjøres det et veldig skikkelig arbeid. Når det gjelder det symbolske: Analysene fokuserer som oftest på det ene alternativet, de er tekniske og lite problematiserende. Reformen framstår lett som det selvfølgelige og eneste mulige svaret på kommunenes utfordringer i vår tid. De får av og til karakter av å være tekniske manualer for gjennomføring av ei beslutning som allerede er gjort. Jeg har ikke grunnlag for å si at det er gjennomført analyser eller foreligger noen skjult agenda i tråd med makt- og interessentperspektivet.

For det andre er de overordna forventningene ikke innfridd i den forstand at bedriftsmodellen har vunnet fram på bekostning av forvaltningsmodellen og samarbeidsmodellen. Det vi i stedet har observert er at disse tre modellene lever side om side og utfyller hverandre innen rammen av resultatenhetsmodellen, i tråd med inkluderingshypotesen. Dermed synes det klart at den opprinnelige reformideen er blitt utvikla gjennom iverksettingsprosessen. Vårt syn på hva som er instrumentelt mulig må kanskje endres. Kanskje er det slik at reformen gir kommunene et større repertoar for styring og koordinering enn det de har hatt før? Årsaken kan være at den opprinnelige reformideen bygger på et idyllisert og dermed skjevt bilde av

bedriftsorganisering og bedriftsledelse. Kanskje bør vi heller snakke om en *pragmatisk instrumentalisme*, et perspektiv som åpner opp for at reformideer som iverksettes blir behandla som det de er, ideer som kan stimulere til mange ulike praktiske løsninger. En slik pragmatisme innebærer at vi kan hente translasjonstenkningen fra det symbolske perspektivet og kombinere den med det instrumentelle perspektivet.

For det tredje viser spørreundersøkelsen at den operative friheten, etter respondentenes mening bør være stor. Dette samsvarer med de forventningene vi på forhånd hadde utleda fra det instrumentelle perspektivet. Det samsvarer bare delvis med det vi kunne forvente å finne ut fra det symbolske perspektivet, mens det ikke samsvarer i det hele tatt med avledningene fra makt- og interessentperspektivet.

Den iverksatte reformideen har *for det fjerde* ført til omfattende og reell operativ frihet, noe som er i samsvar med forventningene avleda fra det instrumentelle perspektivet. Svarene viser ganske entydig at denne friheten er større enn før. Dette funnet er da klart i strid med avledningene fra de to andre teoretiske perspektivene.

Relasjonen mellom rådmannen og enhetslederne synes *for det femte* å være prega av både det nye og av det som har vært. Slik sett kan forventningene både fra det instrumentelle og det symbolske perspektivet sies å være innfridd, i alle fall delvis. Rådmennene gjør bruk av alle de tre instrumentelle styringsmodellene, også bedriftsmodellen, men uten at denne har fortrenget forvaltningsmodellen og samarbeidsmodellen. Mer enn noe annet etterlyser enhetslederne mer bruk av den sistnevnte modellen. Det er videre innført lederkontrakter, men disse synes å ha like mye forvaltningslogikk i seg som bedriftslogikk. Økonomiske incentiver synes foreløpig å ha beskjeden plass i rådmannens verktøykiste, selv om dette tydeligvis er et kraftfullt virkemiddel de få gangene det brukes.

Konklusjonen her er at den opprinnelige reformideen er blitt modifisert i møtet med den kommunale hverdagen, ikke minst ved at de mest radikale elementene fra bedriftsmodellen er skrella vekk. Det kan være snakk om en midlertidig modifisering i påvente av bedre resultatvurderingssystemer og –rutiner, alternativt økt markedseksposering. Eller det kan være snakk om en mer eller mindre permanent stans i denne reformretninga. Samtidig har reformideen beholdt mye av kjernen – trua på at det er en positiv sammenheng mellom frihet og prestasjoner, og trua på at ledelse og ledere spiller en avgjørende rolle for organisasjoners

prestasjoner. Utfordringa viser seg å bestå i å transformere disse tankene til ny praksis i møtet med etablerte kulturer, strukturer og prosesser i kommunene.

8. HVA SKJER MED ORGANISASJONEN?

8.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi se på hvilke effekter resultatenhetsmodellen har hatt så langt på den kommunale organisasjonen. Det er først og fremst enhetsledernes, kommunalsjefenes og rådmennenes *opplevelse* av effekter som rapporteres. I tillegg vil jeg se om det er mulig å spore effekter i tilgjengelige KOSTRA-tall.

For å svare på spørsmålet ”Hva skjer med organisasjonen?”, har jeg valgt å dele mulige effekter inn i to hovedgrupper: På den ene side funksjonsdyktighet og problemløsningsevne, og på den annen koordinering og organisatorisk enhet. Denne inndeling ble presentert i kapittel 3. Valg av indikatorer for den første gruppa effekter er basert på skriftlig og muntlig uttrykte forventninger (for eksempel Helland 2002), for den andre på bekymringer som blant annet lå bak NIBR’s KS-initierte prosjekt om flat struktur og resultatenheter (Opedal, Stigen og Laudal 2002).

Først i dette kapitlet vil jeg gi en kort, samla oversikt over resultatene. Deretter vil jeg diskutere effektene og presentere flere detaljer i tre avsnitt: Funksjonsdyktighet, problemløsningsevne og koordinering og organisatorisk enhet. Disse tre begrepene vil i samsvar med det som ble beskrevet i kapittel 3, bli ”definert” ved hjelp av forskjellige effektindikatorer, de fleste henta fra spørreskjemaet (spørsmålene 157-170).

Funksjonsdyktighet vil bli knytta til motivasjon, fleksibilitet, kreativitet, brukerorientering, klargjøring og synliggjøring av ansvar, og resultatfokusering.

Problemløsningsevne vil bli assosiert med økt kostnadseffektivitet, færre budsjettoverskridelser og bedre tjenestekvalitet. I tillegg vil jeg her trekke inn KOSTRA-tall for å se om det har skjedd noen bedring i kommunenes økonomi.

Koordinering og organisatorisk enhet vil jeg se i sammenheng med helhetstenkning, samarbeid mellom resultatenheter, tilgang på og utveksling av informasjon mellom enhetene, kommunepolitikernes innflytelse og samarbeid mellom politikere og

administrasjon. I tillegg vil jeg trekke inn svar på spørsmålene om hvorvidt resultatenhetsmodellen har ført til ulikheter i tjenestetilbudet (spørsmål 67) eller personalpolitikken (spørsmål 69), og om slike ulikheter oppleves som et problem (spørsmålene 68 og 70).

Ut fra et instrumentelt perspektiv er det kanskje effektene av reformen som til sjuende og sist er det mest interessante. Den grunnleggende tanken er jo at ved å innføre en bestemt modell vil det genereres prosesser som i siste instans vil gi bedre resultater. Resultatenhetsmodellen antas altså å gi kommunene en bedre, billigere og mer effektiv organisasjon enn det de hadde før reformen. Vi forventer derfor at funksjonsdyktighet og problemløsningsevne vil bli bedre som følge av reformen, men at prisen kan være svakere koordinering og svekka organisatorisk enhet.

I lys av det symbolske perspektivet nærer vi ingen store forhåpninger om at funksjonsdyktighet og problemløsningsevne vil bli bedre etter reformen enn det det var før, dette pga. av de løse koplingene mellom struktur, prosess og resultat som vi tidligere har vært inne på. Derimot kan det tenkes at for eksempel intern aktivitet i forbindelse med reformen og bedre omdømme utad som følge av den kan styrke koordinering og organisatorisk enhet.

Dersom vi til sist tar utgangspunkt i makt- og interessentperspektivet vil vi forvente at reformen, i den grad den gir rom for økt maktkonsentrasjon, kan gi positive resultater i kommuner med interne konflikter og uklare maktforhold. Faren er imidlertid stor for at effekten også kan bli det motsatte: Å stimulere til økt konflikt, eventuelt å skape avmakt, resignasjon og kynisme.

8.2 Effekter – en samla oversikt

I spørreundersøkelsen ble følgende spørsmål stilt:

Hvilke effekter har innføring av resultatenheter hatt så langt i din kommune? Gi din vurdering av forholdene nå sammenlikna med før innføring av modellen mht. følgende:”

Respondentene fikk seg så forelagt en liste med 14 mulige effekter der de ble bedt om å vurdere om det hadde skjedd en forverring⁶⁴, en forbedring⁶⁵ eller ingen endring. Svarene er presentert i tabell 8.1.

Tabell 8-1: Effekter av resultatenhetsmodellen. Alle respondentenes vurderinger i prosent.

Effektvariabler (nummer i spørreskjemaet):	Forverring	Ingen endring	Forbedring	(N)
Kostnadseffektivitet (157)	11	32	57	(414)
Budsjettoverskridelser (158)	14	45	41	(409)
Klarhet/synlighet mht. ansvar (159)	6	11	83	(422)
Resultatfokusering (160)	3	18	79	(415)
Brukerorientering (161)	3	27	70	(423)
Tjenestekvalitet (162)	6	39	56	(424)
Tilpasningsevne/fleksibilitet (163)	6	26	68	(419)
Motivasjon/engasjement (164)	12	28	60	(424)
Kreativitet/innovasjon (165)	6	31	63	(422)
Samarbeid mellom enheter (166)	24	28	48	(423)
Helhetstenkning (167)	21	24	55	(424)
Tilgang på/utveksling av informasjon mellom resultatenheter (168)	16	35	49	(421)
Kommunepolitikernes innflytelse (169)	21	63	16	(406)
Samarbeidet mellom politikere og administrasjon (170)	18	63	20	(395)

Hovedinntrykket er at resultatenhetsmodellen har ført til forbedringer på de fleste områder. Reformen har særlig bidratt til større klarhet om ansvar og økt resultatfokusering. Den har også stimulert til økt brukerorientering, mer fleksibilitet, større kreativitet og høyere motivasjon. På ni av de 14 spørsmålene har mer enn 50 % svart at det har skjedd forbedringer, på tre har 41-49 % svart det samme. Minst forbedring finner vi på de to siste

⁶⁴ Delt inn i to svaralternativer: ”klar forverring” og ”en viss forverring”.

⁶⁵ Delt inn i to svaralternativer: ”klar forbedring” og ”en viss forbedring”.

spørsmålene om kommunepolitikernes innflytelse og samarbeidet mellom politikerne og administrasjonen. Her er andelen som mener det har skjedd en forverring omtrent like stor som andelen som mener det har skjedd en forbedring.

8.3 Funksjonsdyktighet

I kapittel 4 skrev jeg at funksjonsdyktighet har å gjøre med hvor godt de organisatoriske prosessene fungerer som følge av innføring av resultatenhetsmodellen. En viktig begrunnelse for reformen var at den ville frigjøre menneskelige og organisatoriske ressurser.

Funksjonsdyktighet er min måte å operasjonalisere dette på. Begrepet inneholder en opplisting av prosesser eller egenskaper som en antar vil sette organisasjonen bedre i stand til å løse problemer og oppnå resultater. Dermed representerer funksjonsdyktighet organisasjonens *potensiale*. Jeg har valgt å holde dette analytisk atskilt fra *faktisk* problemløsning og resultatoppnåelse som jeg prøver å fange inn ved hjelp av begrepet problemløsningsevne.

Tallene i tabell 8.1 viste at resultatenhetsreformen har hatt størst positiv effekt på kommunenes funksjonsdyktighet. Andelen respondenter som svarer at det har skjedd en forbedring varierer mellom 60 og 83 %, mens tilsvarende tall for problemløsningsevne ligger på 41-57 %. Når det gjelder reformens effekt på koordinering og organisatorisk enhet varierer andelen som mener at det har skjedd en forbedring mellom 16 og 55 %.

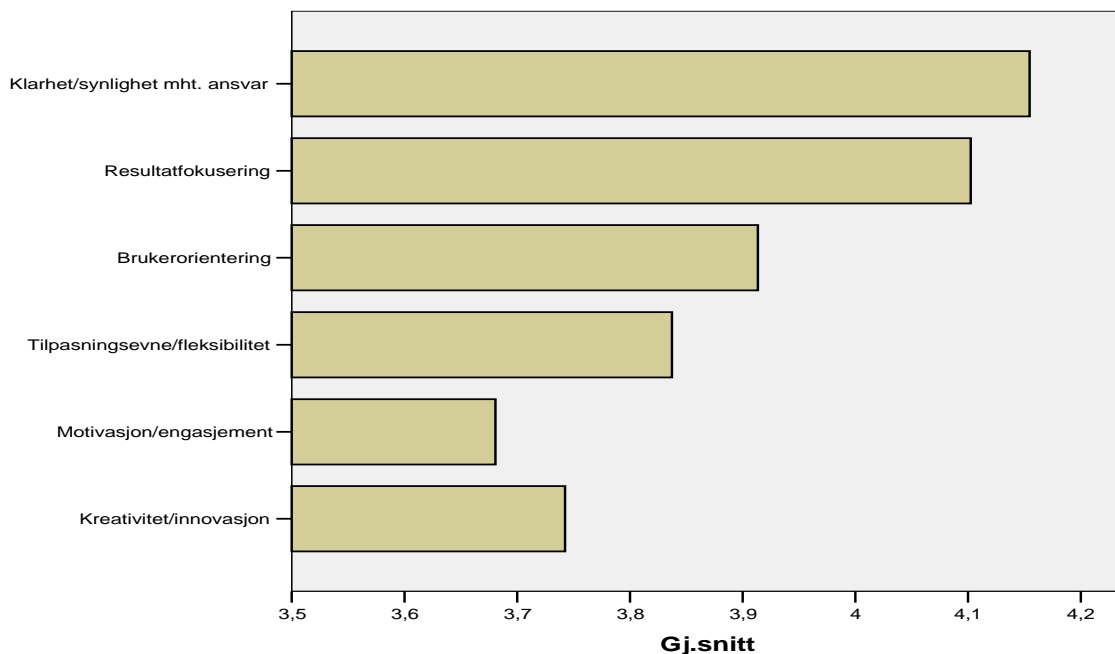
I den videre presentasjon vil jeg illustrere effektene av reformen ved hjelp av stolpediagrammer. Diagrammene er konstruert slik at dersom høyden på stolpene er høyere enn 3, har det skjedd en forbedring, dersom høyden er lavere enn 3 har det skjedd en forverring, og dersom stolpehøyden er 3 har ikke reformen hatt vesentlig effekt. Dette innebærer også at jo høyere stolpene rager over 3-merket, desto mer positiv effekt har resultatenhetsmodellen hatt, og at jo lavere stolpene kryper under dette tallet, desto mer negativ effekt har reformen hatt⁶⁶. Fordelen med stolpediagrammet er at det er lettere å lese

⁶⁶ Beregningene bygger på de tallverdiene som i spørreskjemaet er knytta til svaralternativene på spørsmålene 157-170. Svaralternativene var formulert slik (tallverdi i parentes): "Klar forverring" (1), "En viss forverring" (2), "Ingen endring" (3), "En viss forbedring" (4) og "Klar forbedring" (5).

og at det gir et mer nøyaktig bilde av situasjonen enn en tabell der fem svaralternativer er redusert til tre. Stolpediagrammet tar hensyn til fordelinga mellom ”Klar” og ”En viss” forbedring eller forverring, noe forenklinga i tabell 8.1 ikke gjør.

Figur 8.1 viser de opplevde effektene av resultatenhetsmodellen på kommunenes funksjonsdyktighet. Bildet som tidligere er tegna blir bekrefta.

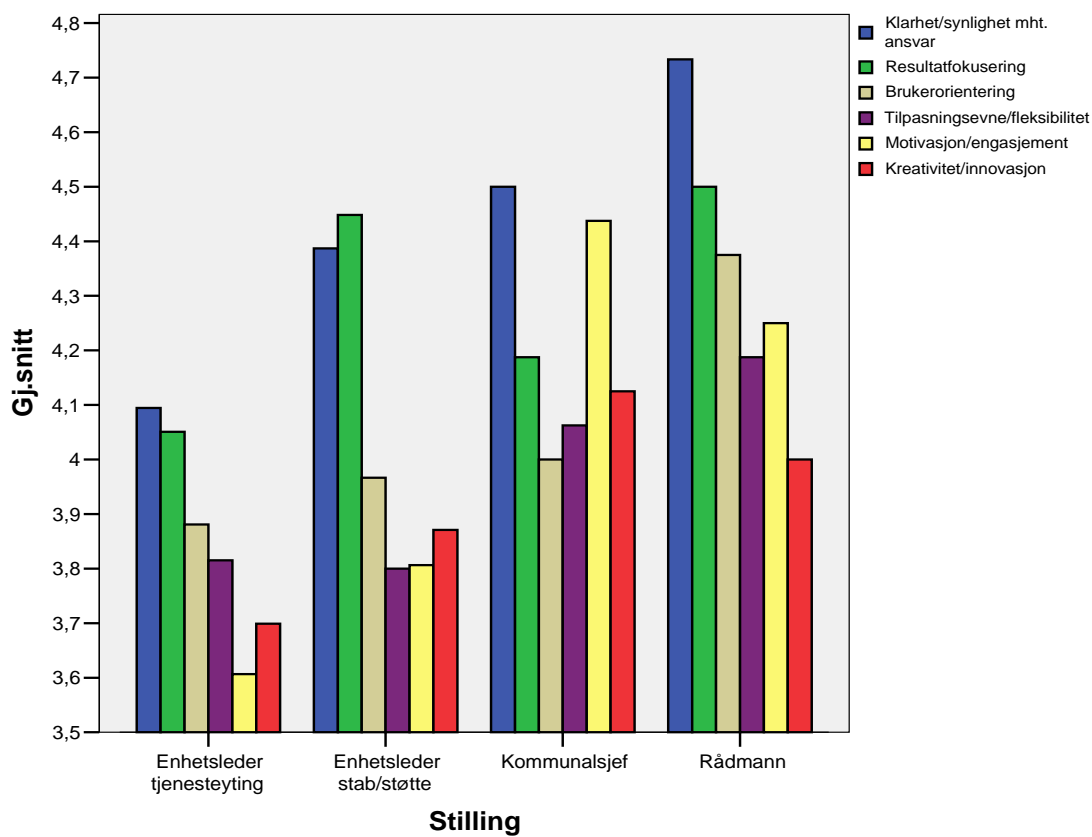
Figur 8-1: Funksjonsdyktighet



Modellen har særlig bidratt til tydeliggjøring av interne ansvarsforhold og sterkere resultatfokusering. Den har videre ført til større brukerorientering og bedre tilpasningsevne. Motivasjon og kreativitet har også blitt bedre, om enn i mindre grad. Helhetsinntrykket er med andre ord positivt.

Dersom vi ser på hvordan de ulike ledergruppene har svart viser det seg at opplevelsen av forbedringer varierer. Det går fram av figur 8.2.

Figur 8-2: Funksjonsdyktighet – ledernes vurderinger.

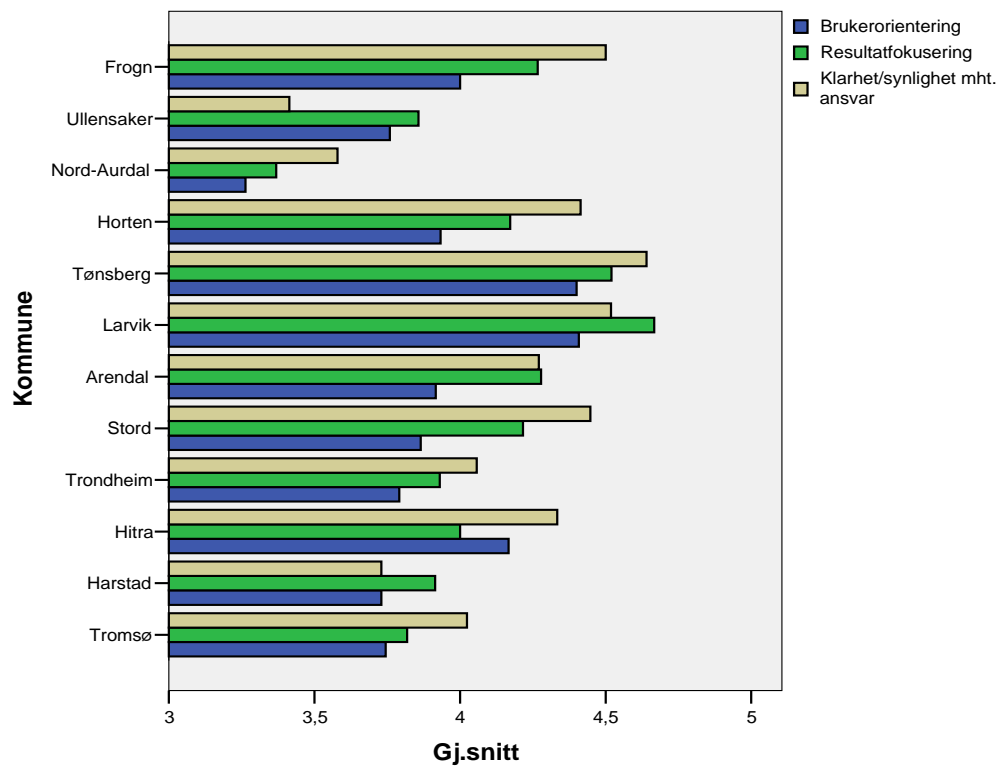


Diagrammet illustrerer at rådmenn og kommunalsjefer har en tendens til å vurdere virkningene av reformen på kommunens funksjonsdyktighet som mer positive enn enhetslederne. I grove trekk kan bildet beskrives slik: Opplevelsen blir mer positiv ettersom vi beveger oss fra enhetslederne for eksterne tjenesteyting til enhetslederne for interne stabs- og støttetjenester, og videre fra kommunalsjefene til rådmennene. Det er to unntak fra dette mønstret. For det første opplever stabs- og støtteenhetslederne sterkere enn kommunalsjefene og like sterkt som rådmennene at resultatfokuseringa er blitt bedre. For det annet har kommunalsjefene en noe sterkere opplevelse av at motivasjon og kreativitet er forbedra som følge av resultatenhetsmodellen enn rådmennene⁶⁷.

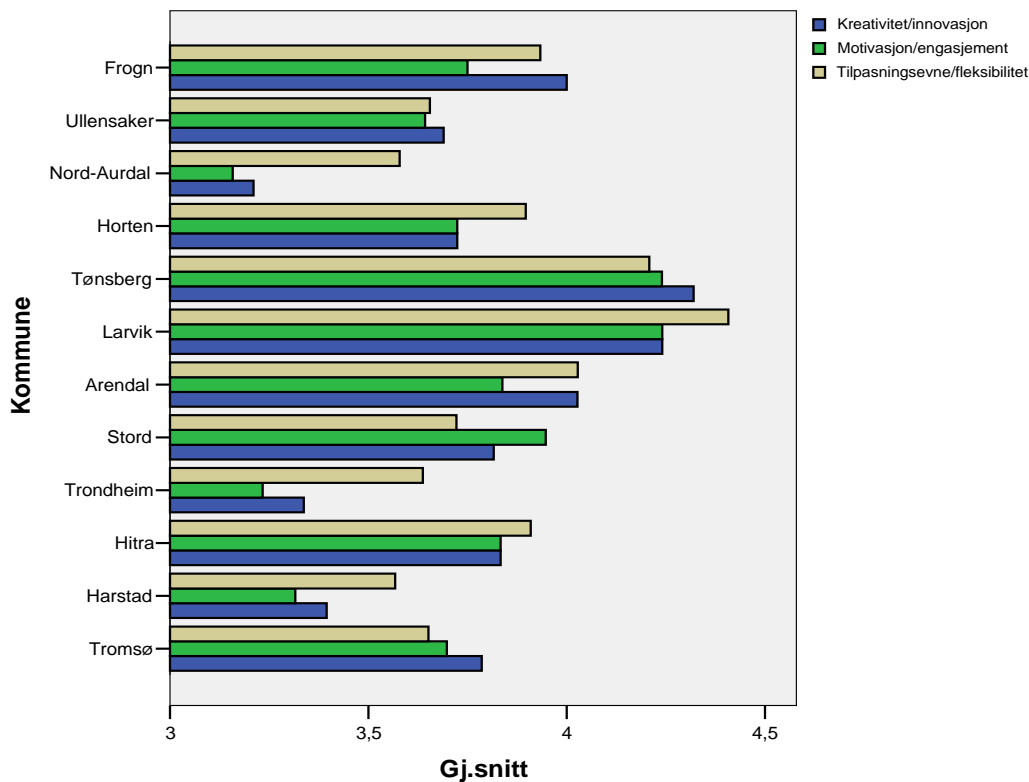
Dersom vi ser på svarmønstret i de 12 kommunene viser det seg at forbedringene i funksjonsdyktighet jevnt over oppleves å være størst i Tønsberg og Larvik og minst i Nord-Aurdal. Dette går fram av figurene 8.3 og 8.4.

⁶⁷ Forskjellene i svar mellom lederne totalt sett er signifikante (Pearsons kji-kvadrat) når det gjelder motivasjon (0,018) og brukerorientering (0,124). For de øvrige fire effektindikatorerne er forskjellene ikke signifikante.

Figur 8-3: Funksjonsdyktighet – vurderinger i kommunene.



Figur 8-4: Funksjonsdyktighet – vurderinger i kommunene.



Hovedinntrykket er at resultatenhetsmodellen har gitt positive effekter i *alle* kommunene, selv om graden varierer fra kommune til kommune. Det er også variasjon innad i den enkelte kommune i hvor positiv effekten er på de seks ulike indikatorene. I Nord-Aurdal der opplevelsen av forbedring generelt er lav, oppfattes økt klarhet mht. ansvar og økt tilpasningsevne å være de viktigste positive effektene. Både i Nord-Aurdal, Trondheim og Harstad synes resultatenhetsmodellen å ha hatt beskjeden effekt på motivasjon og kreativitet. Noe av det samme kan sies om effekten på klarhet og synlighet mht. ansvar i Ullensaker.

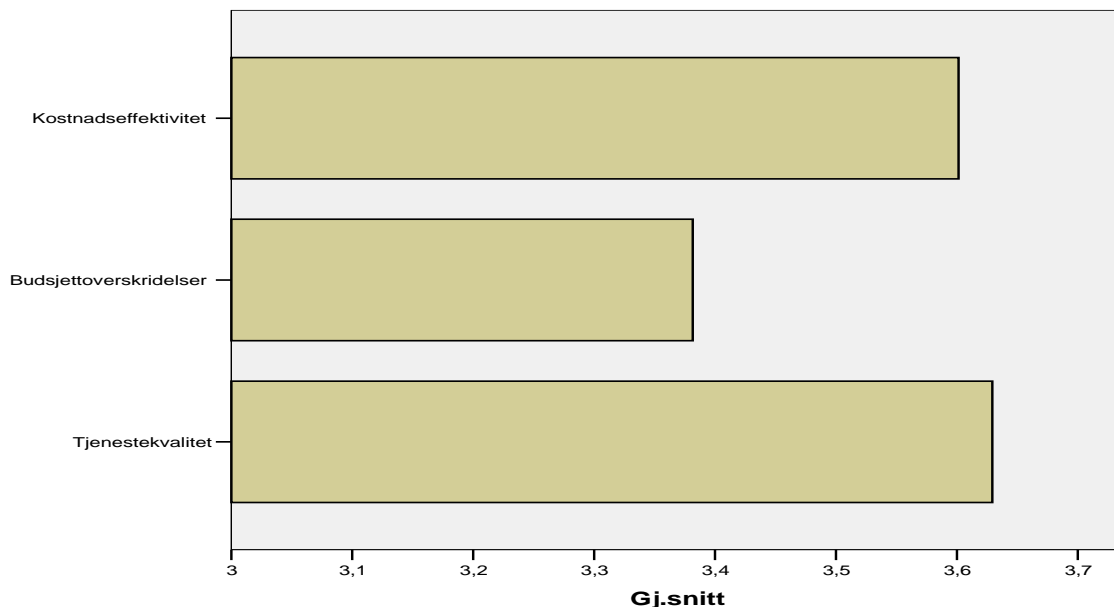
8.4 Problemløsningsevne

Med problemløsningsevne tenker jeg i denne sammenheng på *faktisk* problemløsning og måloppnåelse. Mer konkret er spørsmålet om resultatenhetsreformen har gitt positive effekter i form av økt kostnadseffektivitet, færre budsjettoverskridelser og økt tjenestekvalitet. Også her er det respondentenes *opplevelse* av endring som undersøkes. Men mens for eksempel økt motivasjon blant ansatte sier noe om organisasjonens forutsetninger og potensiale for å få til

positive endringer, vil økt tjenestekvalitet osv. være uttrykk for at den økte motivasjonen faktisk har hatt en positiv effekt på organisasjonens sluttresultat (output). Det er som vi tidligere har vært inne på et forhold mellom prosess (for eksempel økt motivasjon) og resultat (økt tjenestekvalitet).

Figur 8.5 viser at mens resultatenhetsmodellen har ført til vesentlige forbedringer i kostnadseffektivitet og tjenestekvalitet, har den positive effekten på budsjettoverskridelsene vært mer moderat. Det kan skyldes at budsjettoverskridelser er mer uberegnelige og uforutsigbare. Dessuten er det gjerne slik at jo strammere budsjetttrammer som tildeles, desto vanskeligere kan det være å holde seg innenfor disse.

Figur 8-5: Problemløsningsevne

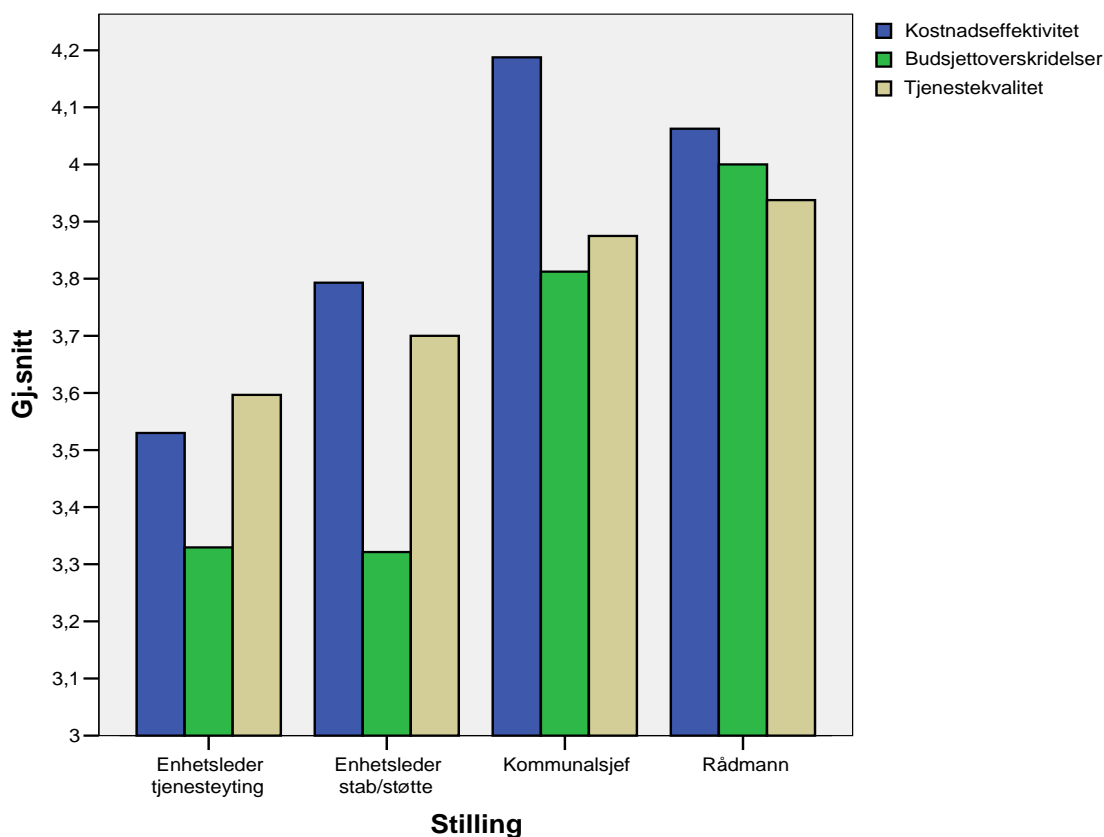


Når vi ser på hvordan de ulike ledergruppene vurderer endringene i problemløsningsevne, framtrer interessante forskjeller (jfr. figur 8.6). Topplederne opplever konsekvent forbedringene som større enn enhetslederene. Særlig tydelig er forskjellen i vurderinga av effekten av reformen på budsjettoverskridelsene⁶⁸. Enhetslederene mener at forbedringene på

⁶⁸ Forskjellene her er signifikante på 0,107-nivå, målt med Pearsons kjiqvadrattest. Forskjellene for de to andre effektindikatorene er ikke signifikante (kostnadseffektivitet 0,205 og tjenestekvalitet 0,594).

dette punkt er små, mens kommunesjefene og rådmennene opplever forbedringene som langt større.

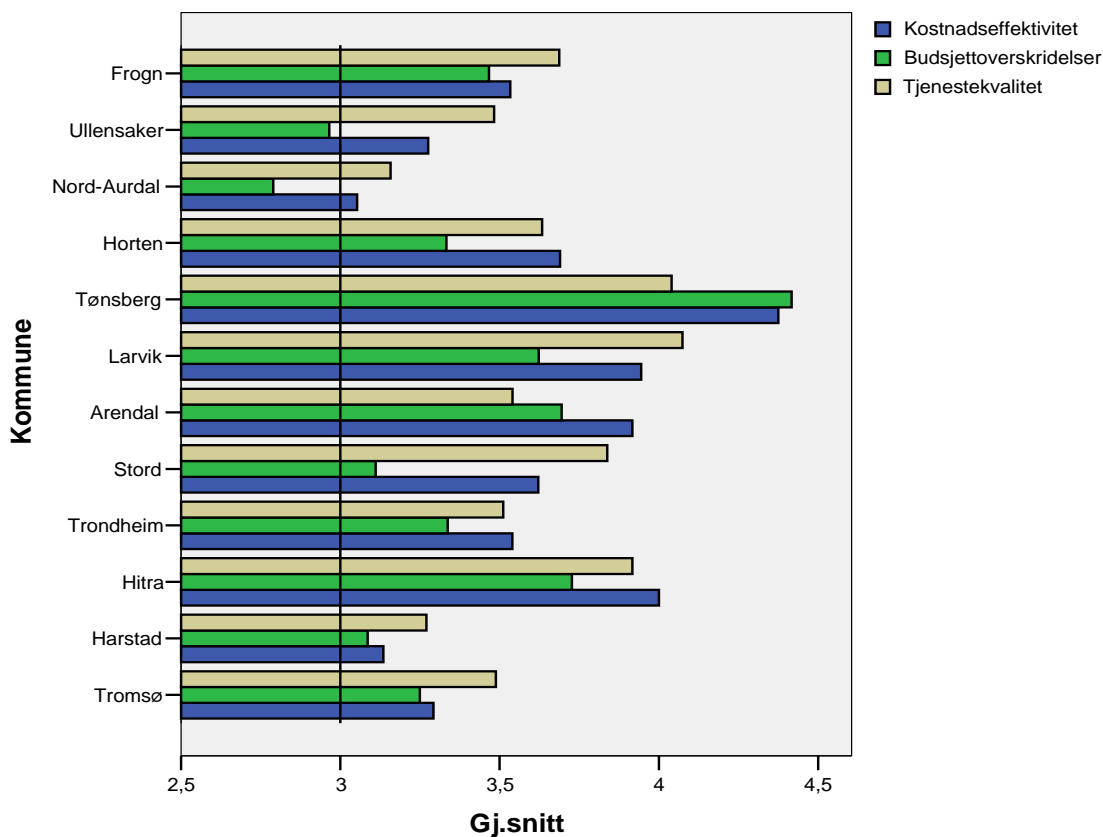
Figur 8-6: Problemløsningsevne – ledernes vurderinger



Vi ser også at kommunalsjefene mener at forbedringene i kostnadseffektivitet er langt større enn det enhetslederne for ekstern tjenesteyting opplever. Det er vanskelig for meg å si hvem som har rett. Jeg vet heller ikke om svarene på spørreundersøkelsen er basert på konkrete data, eller om de er mer impresjonistiske. Det kan selvsagt tenkes at topplederne har bedre tilgang på "hard facts" og at deres vurderinger derfor bygger på et mer objektivt grunnlag. De har også gjerne mer overblikk over hele organisasjonen. På den annen side er det interessant at jo nærmere den operative virksomheten og brukerne lederne sitter, desto mer moderate opplever de at forbedringene er. Kan det være slik at de ivrigste reformtilhengerne sitter på toppen i organisasjonen og at de derfor har en tendens til å fortolke forbedringer som større enn de egentlig er? Det er vel ikke urimelig å tenke seg at en toppledelse som har lagt engasjement, tid og ressurser ned i en reform også knytter en viss prestisje til at den skal bli vellykka. Selve reformarbeidet kan slik skape et mentalt incentiv til å fortolke endringer som ekstra positive.

Hvordan har så problemløsningsevnen i kommunene blitt påvirka av resultatenhetsmodellen? I følge figur 8.7 har forbedringene vært størst i Tønsberg og minst i Nord-Aurdal. I Nord-Aurdal har faktisk antallet budsjettoverskridelser økt etter reformen.

Figur 8-7: Problemløsningsevne – vurderinger i kommunene



I de aller fleste kommunene opplever en imidlertid at reformen har gitt positive resultater. Det er særlig interessant å legge merke til at en i Hitra mener å ha oppnådd like gode resultater som i Larvik og Arendal. I Harstad og Tromsø er det få forbedringer å spore, noe som vel ikke er så overraskende ettersom resultatenhetsmodellen ble tatt i bruk bare noen få måneder før spørreundersøkelsen ble gjennomført. Vi ser også at verken Ullensaker eller Stord har registrert vesentlige endringer i antallet budsjettoverskridelser.

Uavhengig av disse resultatene mener en i flere av undersøkelseskommunene at en har lyktes i å spare penger (reduere budsjettunderskudd) og utnytte ressursene bedre enn før (økt kostnadseffektivitet), og at dette er en direkte følge av resultatenhetsmodellen. I Arendal for eksempel vises det til årlige kutt på flere titalls millioner, først og fremst på grunn av en

betydelig reduksjon i antall ansatte. I tilfellet Stord har Kommunerevisjonen for Sunnhordland (2000) gjennomført en evaluering av resultatenhetsmodellen der. I rapporten peikes det bl.a. på at kommunen har fått ”ein meir mål- og kostnadseffektiv organisasjon” (s. 5) og at ”Realveksten i budsjett/rekneskap dei siste to-tre åra [dvs. 1998-2000] synes i all hovudsak å vere retta mot tenesteproduksjon” (s. 4). På den annen side vises det til at enhetslederne bruker mye mer tid til administrasjon nå enn tidligere og at en har problemer med suboptimalisering.

Hva om vi ser på KOSTRA-tall for de 12 kommunene? Er det mulig å spore noen effekter av resultatenhetsmodellen der? I tabell 8.2 har jeg presentert et utvalg økonomiske indikatorer fra de aktuelle kommunene for perioden 2001-2004 (se vedlegg 5 for flere detaljer).

Tabell 8-2: Prosentvise endringer i sum administrative utgifter, brutto driftsresultat og brutto driftsutgifter 2001-2004. KOSTRA-tall.

Kommune	Sum administrasjons-, styrings- og fellesutgifter	Brutto driftsresultat	Brutto driftsutgifter i alt
Frogn	17,6	-30,0	16,7
Ullensaker	1,6	211,4	25,7
Nord-Aurdal	-10,9	-251,4	26,3
Horten	31,2	92,0	26,5
Tønsberg	-19,3	-242,6	13,2
Larvik	11,1	-128,7	22,7
Arendal	-23,9	165,3	17,1
Stord	-9,2	-5,7	20,9
Trondheim	-29,8	-15,1	25,9
Hitra	5,0	-101,8	23,8
Harstad	-28,8	-70,8	22,6
Tromsø	-2,5	28,2	18,7
Landet	-2,5	-51,5	18,7

Et viktig økonomisk argument for å innføre resultatenhetsmodellen har vært at den ville gjøre det lettere å flytte ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon. Ut fra dette skulle en kunne forvente at den prosentvise økningen i ”Sum administrasjons-, styrings- og fellesutgifter” ville være mindre enn i ”Brutto driftsutgifter i alt”, eventuelt at en reduksjon i de første utgiftene ville være større enn i de siste. Det ville også være rimelig å forvente at endringa i ”Brutto driftsresultat” skulle være mer positiv i resultatenhetskommunene enn for gjennomsnittet av alle landets kommuner. Tabell 8.2 viser at bare tre av de 12 kommunene lever opp til begge disse to forventningene: Ullensaker, Arendal og Tromsø. Sju av kommunene tilfredsstiller den første forventninga (Nord-Aurdal, Tønsberg, Larvik, Stord, Trondheim, Hitra og Harstad), mens en kommune tilfredsstiller den siste (Horten). Frogn innfrir verken den første eller den siste. Et flertall av kommunene har altså et utviklingsmønster som likner det vi finner i resten av landet. Noen av disse kan vise til en langt sterkere reduksjon i de administrative utgiftene enn gjennomsnittskommunen, uten at dette har ført til sterkere økning i det negative driftsresultatet enn på landsbasis. Dette gjelder kommunene Stord og Trondheim. Et usikkerhetsmoment er imidlertid måten tallene er framkommet på. Hvis sum administrasjonsutgifter bare fanger opp det som skjer på rådhuset, kan innføring av resultatenhetsmodellen ha ført til at eventuelle økninger i administrative kostnader ute på enhetene registreres som utgifter til tjenesteproduksjon og dermed ”drukner” i ”Brutto driftsutgifter i alt”. Alt i alt viser denne gjennomgangen at det ikke er så enkelt å dokumentere klare positive effekter av resultatenhetsmodellen så langt. Heller ikke de forbedringer vi har sett i de tre kommunene som tilfredsstilte begge forventningene, kan med hundre prosents sikkerhet tilbakeføres til resultatenhetsmodellen. Ullensaker har for eksempel sannsynligvis hatt en gunstig økonomisk utvikling takket være etableringa av Oslo lufthavn på Gardemoen. For Arendals vedkommende kan de gunstige tallene også ses i lys av en betydelig reduksjon i antall ansatte. I perioden 1999-2005 reduserte Arendal antall årsverk med 250, noe som tilsvarer et kutt på 12%⁶⁹. Det er vanskelig å forestille seg at ikke en slik reduksjon kunne vært oppnådd uansett organisasjonsmodell.

Som vi har sett er det visse tegn til forbedringer av økonomien i noen av de aktuelle kommunene. Tegnene er imidlertid ikke klare, og de kan også være vanskelige å tolke. Nå kunne en selvsagt argumentere med at dersom resultatenhetsmodellen ikke var blitt innført,

⁶⁹ Opplysning henta fra et foredrag som rådmann Harald Danielsen holdt på Arendalskonferansen 2005. Se Arendal kommunes hjemmeside.

ville den økonomiske situasjonen ha *forverra* seg. Det er imidlertid vanskelig å teste slike kontrafaktiske hypoteser. En måte å gjøre det på er å sammenlikne utviklinga i de 12 kommunene med utviklinga i de andre kommunene i landet (noe vi altså har prøvd å gjøre). En svakhet ved en slik sammenlikning er at det blant de andre kommunene er mange som i løpet av de senere åra også har innført resultatenhetsmodellen. På den annen side er det flere blant "mine" kommuner som har hatt denne modellen så pass lenge at eventuelle effekter på økonomien burde begynne å vise seg.

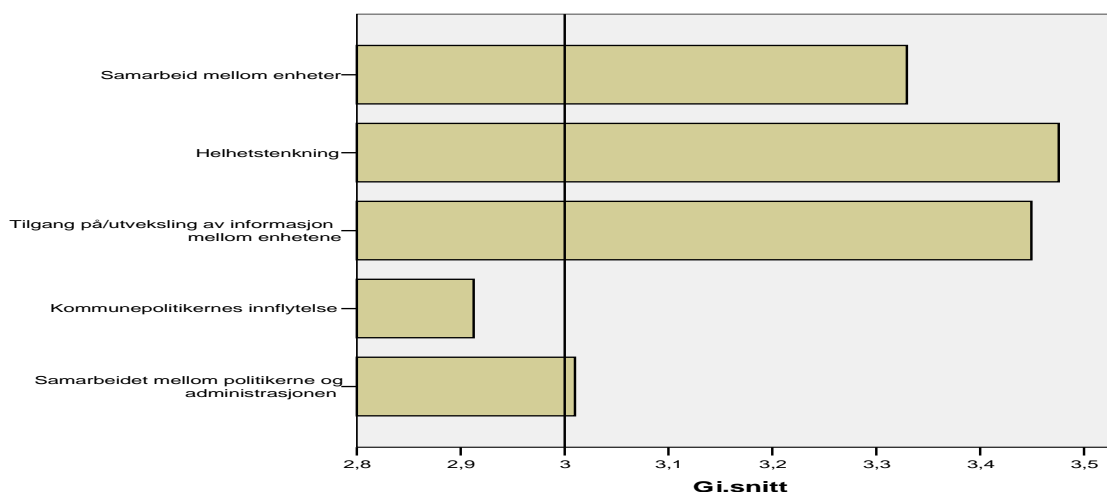
8.5 Koordinering og organisatorisk enhet

Bakgrunnen for det initiativet Arendal kommune tok overfor KS i 2000 for å få gjennomført en undersøkelse om resultatenhetsorganisering, var som tidligere nevnt, en viss bekymring for at modellen kunne svekke organisatorisk enhet og helhetstenkning. Initiativet førte til at KS engasjerte NIBR til å gjennomføre en kartlegging og vurdering av forskjellige sider ved reformen (Opedal, Stigen og Laudal 2002). Konklusjonen i rapporten når det gjaldt spørsmålet om helhet og koordinering var at dette ble via stor oppmerksomhet i alle prosjektkommunene⁷⁰. Variasjonen i måten å møte denne utfordringa på var stor, både med hensyn til formelle styringsordninger og grad av delegasjon til enhetsnivå.

I min undersøkelse valgte jeg ut fem indikatorer for å vurdere hvilken effekt resultatenhetsmodellen har hatt på kommuneorganisasjonens koordinering og enhet. De fem effektindikatorerne går fram av figur 8.8.

⁷⁰ Arendal, Evenes, Larvik, Lier, Løten, Moss, Rissa, Strand og Sveio.

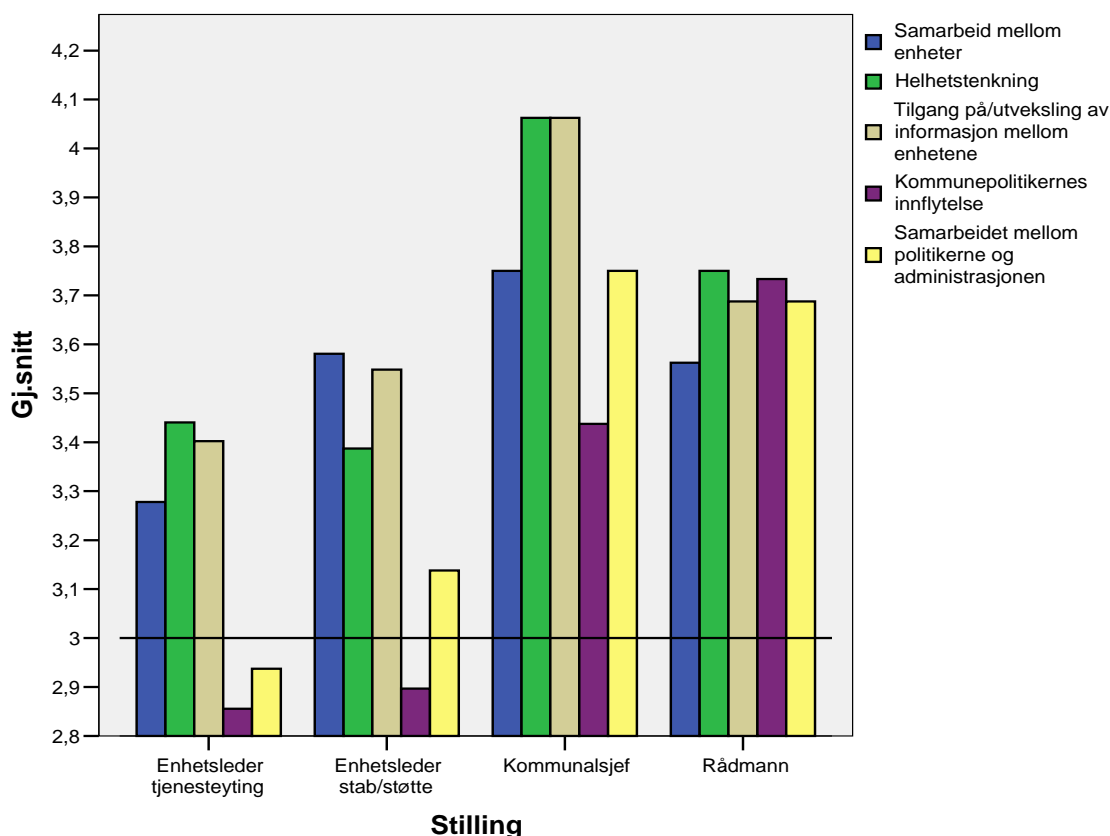
Figur 8-8: Virkninger på koordinering og organisatorisk enhet



Stolpediagrammet viser at den opplevde effekten av reformen er positiv for tre av indikatorene og negativ for en av dem. For den femte indikatoren, samarbeid mellom politikere og administrasjon, har reformen knapt hatt noen betydning. De forbedringer resultatenhetsmodellen har ført til, i helhetstenkning, i tilgang på og utveksling av informasjon mellom enhetene og i samarbeid mellom enhetene, er som vi ser relativt moderate. Resultatet kan likevel tyde på at bekymringene for at den kommunale organisasjon skulle bli for fragmentert og vanskelig å styre hittil ikke har slått til. På den annen side har reformen hatt en negativ innvirkning på kommunepolitikernes innflytelse, om enn ikke så sterk. Det kan med andre ord virke som at resultatenhetsmodellen har en moderat positiv effekt på administrativ koordinering og en svak negativ effekt på politisk styring. Hvordan kommunepolitikere selv opplever dette vet vi ikke, men et slikt funn gjør at forholdet mellom reformmodell og demokrati bør undersøkes nærmere. Dersom en slik undersøkelse kan bekrefte den negative effekten på lokalpolitikernes innflytelse, vil det være alvorlig for resultatenhetsmodellen. Modellen kan neppe overleve på sikt hvis dette er tilfelle. En slik undersøkelse vil imidlertid være et eget prosjekt og faller som sådan utenfor ramma av min avhandling.

Hvilken effekt mener så de fire ulike ledergruppene at resultatenhetsmodellen har hatt på kommuneorganisasjonens koordinering og enhet? Variasjonen i opplevd effekt går fram av diagrammet i figur 8.9.

Figur 8-9: Virkninger på koordinering og organisatorisk enhet – ledernes vurderinger



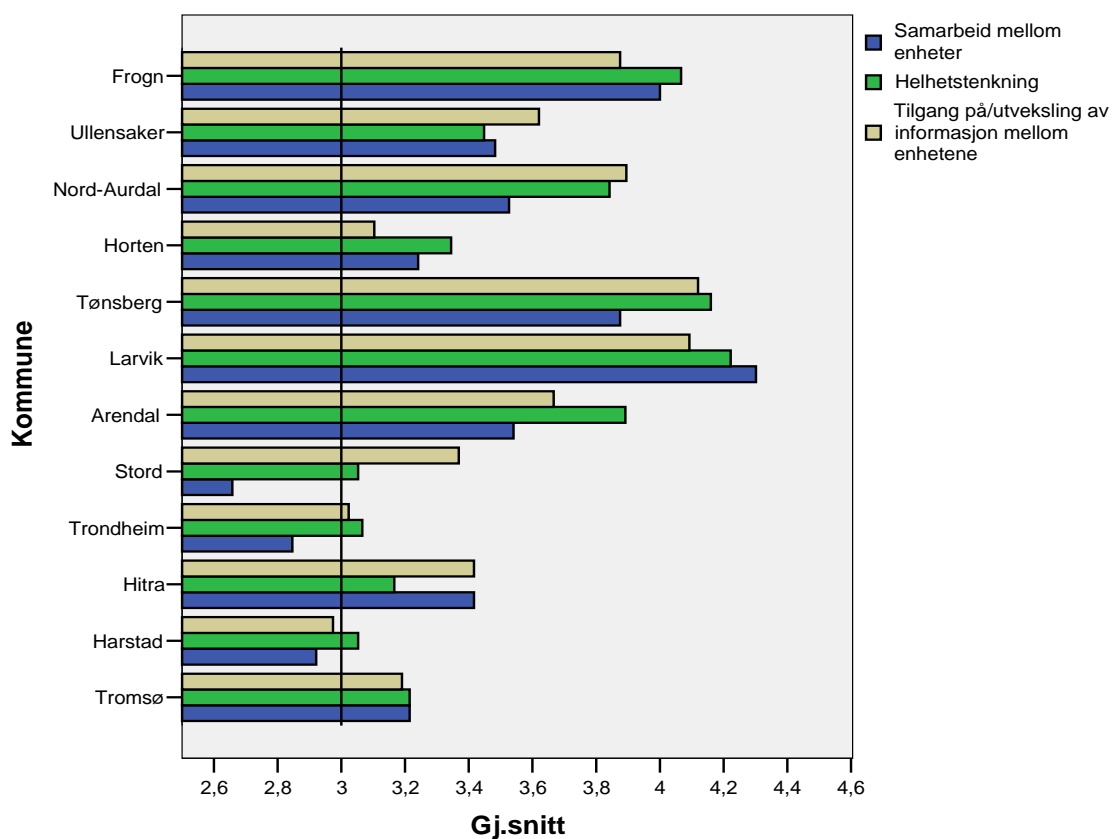
Forskjellen mellom på den ene side enhetslederne og på den annen kommunalsjefene og rådmennene viser seg å være særlig stor i vurderinga av effektene på kommunepolitikernes innflytelse og samarbeidet mellom politikerne og administrasjonen⁷¹. Topplederne mener disse effektene er klart positive, mens enhetslederne opplever at det har skjedd en viss forverring etter innføring av resultatenhetsmodellen. Rådmennene mener faktisk at effektene av modellen på koordinering og organisatorisk enhet er mest positiv akkurat på disse to punktene. Disse forskjellene kan ha en sin forklaring i at reformen muligens har svekka forbindelseslinjene mellom enhetslederne og lokalpolitikere og styrka dem mellom topplerne og lokalpolitikere.

Det er også forskjeller i opplevd effekt når det gjelder de tre andre indikatorene, men disse er ikke statistisk signifikante.

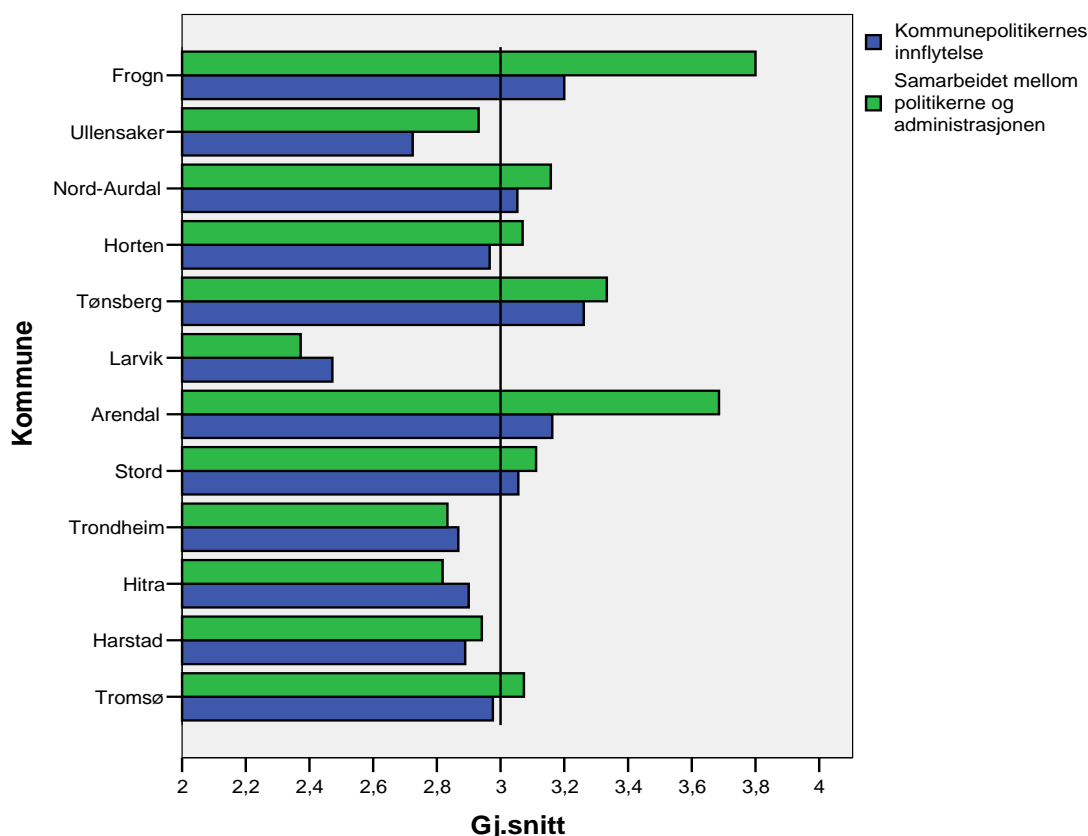
⁷¹ Forskjellene i opplevd effekt er klart signifikante for disse to spørsmålene, hhv 0,000 for "Kommunepolitikernes innflytelse" og 0,001 for "Samarbeidet mellom politikerne og administrasjonen" (Pearsons kjikvadrattest).

Når vi så beveger oss over til å se på variasjonen i svarmønstret mellom kommunene legger vi merke til en del interessante trekk. For det første er det er klar forskjell i opplevd effekt på administrativ vs. politisk koordinering og styring i noen kommuner. Særlig tydelig er denne forskjellen i Larvik kommune. Her har reformen resultert i en markant forbedring i den administrative styringa og en klar forverring i den politiske. Dette går fram av figurene 8.10 og 8.11.

Figur 8-10: Virkninger på koordinering og organisatorisk enhet – vurderinger i kommunene



Figur 8-11: Virkninger på koordinering og organisatorisk enhet – vurderinger i kommunene



For det annet oppleves forbedringene i administrativ koordinering å være størst i Larvik, Tønsberg og Frogn og minst i Trondheim, Stord og Harstad. Det er interessant å registrere at en i Nord-Aurdal opplever relativt store forbedringer på dette området sammenlikna med de mer moderate forbedringene i funksjonsdyktighet og problemløsningsevne som vi tidligere har sett. Et tredje og siste poeng er at det først og fremst er i Frogn og i Arendal at reformen har hatt en positiv virkning på den politiske koordinering og styring.

Til slutt i dette kapitlet skal jeg se på om resultatenhetsmodellen skaper ulikheter i tjenestetilbud og i personalpolitikk, og i hvilken grad dette vurderes som problematisk. Det problematiske med ulikheter i denne sammenheng er at de antas å true den organisatoriske enhet. Samtidig er økte ulikheter en forventet konsekvens av reformen. Et viktig kjennetegn ved resultatenhetsmodellen er at overføring av myndighet fra det strategiske til det operative nivå skal frigjøre engasjement, kreativitet osv. på enhetsnivå. Den operative friheten antas å stimulere enhetene til å finne fram til bedre og billigere løsninger enn det som har vært vanlig i mer sentralstyrte og regelstyrte kommunale organisasjoner. Det betyr i praksis at enhetene vil utvikle forskjellige løsninger og at det dermed kan oppstå forskjeller i økonomi,

kompetanse, attraktivitet, etterspørsel osv. Over tid kan disse forskjellene vokse seg relativt store. De *kan* stimulere til rivalisering mellom enhetene om begrensede kommunale ressurser, utvikling av subkulturer med særegne enhetsidentiteter, hemmelighold, manglende samarbeid, suboptimalisering osv. I så fall vil resultatenhetsmodellen kunne ha en desintegrerende effekt på den kommunale organisasjon. Spørsmålet er vel om de aktuelle kommunene har eller klarer å utvikle en organisasjonskultur med større aksept for ulikhet enn det som synes å være vanlig. Vi har tidligere vært inne på at flere av de 12 kommunene har satsa bevisst på å bygge en felles organisasjonskultur på tvers av enhetene, for eksempel gjennom ledersamlinger, nettverk, samordningsråd, læring over enhetsgrensene osv. Men om dette er nok er usikkert.

Spørsmålene om ulikhet var formulert som påstander og inngikk i en opplisting med følgende felles innledning:

Hvordan fungerer RE-modellen i praksis? Les gjennom påstandene nedenfor og ta stilling til om de stemmer i din kommune?

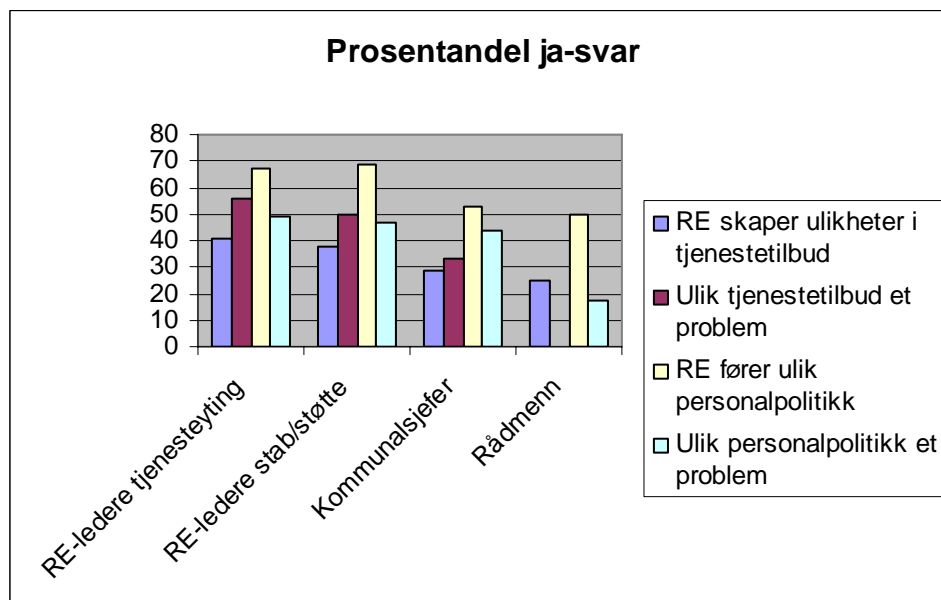
Som vi ser av tabell 8.3 mener 40 % at resultatenhetsmodellen har skapt ulikheter i tjenestetilbudet, mens 66 % svarer at resultatenhetsmodellene fører ulik personalpolitikk. En fjerdedel av respondentene har ikke svart på disse spørsmålene, noe som tyder på en viss usikkerhet om hva som er den faktiske situasjon.

Tabell 8-3: Ulikheter som effekt av resultatenhetsmodellen. Prosent.

Påstand (nummer i spørreskjemaet)	Nei, det stemmer ikke	Ja, det stemmer	(N)	(N inkl. vet ikke)
RE-modellen har skapt ulikheter i tjenestetilbudet til innbyggerne i vår kommune (67)	60	40	(337)	(443)
Hvis du har svart ja på spørsmål 67, er disse ulikhetene et problem? (68)	48	52	(130)	(177)
Resultatenhetsmodellene i vår kommune fører ulik personalpolitikk (69)	34	66	(337)	(433)
Hvis du har svart ja på spørsmål 69, er ulik personalpolitikk et problem? (70)	52	48	(209)	(268)

Vel halvparten av de som har svart at resultatenhetsmodellen skaper ulikheter i tjenestetilbudet mener dette er et problem, mens knapt halvparten av dem som sier at resultatenhetsmodellene fører ulik personalpolitikk opplever det som problematisk.

Figur 8-12: Ulikheter i tjenestetilbud og personalpolitikk – ledernes vurderinger

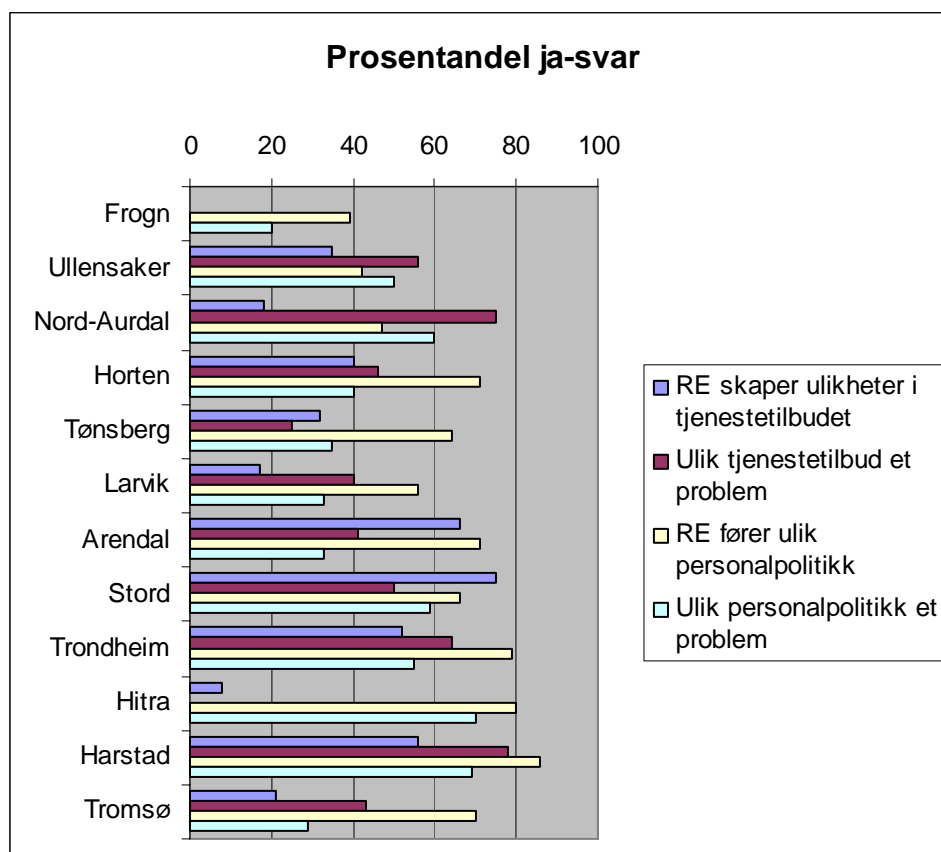


Figur 8.12 viser at enhetslederne opplever resultatenhetsmodellen som noe mer ulikhetsskapende enn kommunalsjefene og rådmennene. Det er også en tendens til at enhetslederne oppfatter disse ulikhetene som mer problematiske enn topplederene. Forskjellene er imidlertid ikke signifikante.

Variasjonen i svar mellom kommunene er overraskende stor. Både på spørsmål om ulikheter i tjenestetilbud og ulikheter i personalpolitikk er forskjellene klare og tydelige⁷². Som vi ser av figur 8.13 har resultatenhetsmodellen særlig skapt ulikheter i tjenestetilbudet i Stord, Arendal, Harstad og Trondheim. I Frogn er det ingen av respondentene som har merka noe til en slik effekt. Heller ikke i Hitra, Larvik eller Nord-Aurdal er dette vanlig.

⁷² De er statistisk signifikante med hhv 0,000 og 0,004 (Pearsons kjikvadrattest).

Figur 8-13: Ulikheter i tjenestetilbud og personalpolitikk – vurderinger i kommunene



Når det gjelder personalpolitikken merkes ulikhetene ekstra sterkt i Harstad, Hitra og Trondheim og minst i Frogn, Ullensaker og Nord-Aurdal. Ulikheter i tjenestetilbudet oppleves som et problem særlig i Harstad, Nord-Aurdal og Trondheim, mens ulik personalpolitikk er problematisk først og fremst i Hitra, Harstad, Nord-Aurdal, Stord og Trondheim. Det er vanskelig å se noe klart mønster for hvor toleransen for ulikhet er størst og hvor den er minst. Dersom en trekker prosentandelen som mener ulikhet er et problem fra prosentandelen som opplever at reformen har skapt ulikhet, kunne en kanskje si at i kommuner der tallet blir negativt er toleransen for ulikhet lav, mens i kommuner der tallet blir positivt er toleransen stor. Dette gir selvsagt et svært grovt og omtrentlig mål som kun gir en viss forsiktig indikasjon på det kommunale toleransenivå. Dersom vi likevel gjør bruk av en slik regnemåte viser det seg at Stord (25%) og Arendal (24%) har høyest toleranse, mens Nord-Aurdal (-57%) har særdeles lav toleranse for ulikheter i tjenesteproduksjon. Heller ikke i Larvik (-23%), Tromsø (-22%), Ullensaker (-21%) og Harstad (-19%) synes toleransen for denne typen ulikhet å være særlig stor. Når det gjelder ulikheter i personalpolitikken er toleransen for ulikhet ekstra stor i Tromsø (41%), Arendal (38%), Horten (31%) og Tønsberg (28%), og lav i Nord-Aurdal (-13%) og Ullensaker (-8%). Ut fra en slik

gjennomgang kan det se ut til at Arendal har en organisasjonskultur med ekstra stor toleranse for ulikhet, mens organisasjonskulturen i Nord-Aurdal og Ullensaker kjennetegnes av lav toleranse for ulikhet.

8.6 Avslutning

Resultatenhetsmodellen synes i all hovedsak å ha hatt en positiv effekt på den kommunale organisasjonen. Dette gjelder også i forhold til koordinering og organisatorisk enhet som en kunne frykte vil lide som følge av økt oppdeling og fristilling av den kommunale virksomhet. Et viktig unntak her er politisk styring. Undersøkelsen kan tyde på at reformen har en negativ innvirkning på lokalpolitikernes innflytelse. Det kan se ut til at reformen bygger på en logikk som er svært forskjellig fra den politiske logikk. Både kommunalsjefer og enhetsledere klager i intervjuene over at politikerne ”ikke forstår resultatenhetsorganisering og tonivåmodellen”, at de ”går høyt opp på banen i administrative saker”, at de utydeliggjør skillet politikk – administrasjon osv. ”Den demokratiske konteksten gjør min jobb utydelig, noe som er veldig frustrerende” sier for eksempel en kommunalsjef. Lokalpolitikere synes med andre ord fortsatt å være vel så opptatte av detaljer og enkeltsaker som av overordnede spørsmål. De har problemer med å finne seg til rette i en modell som vil frata dem de borgernære oppgavene og tvinge dem til kun å opptre som borgerfjerne strateger. Dermed forsvinner interessen og engasjementet for å delta i lokalpolitikken. Det paradoksale i situasjonen er at det ofte er politikerne selv som har tatt initiativ til å innføre resultatenhetsmodellen.

En videre observasjon er at topplederne systematisk vurderer effektene av reformen som mer positive enn enhetslederne. I spørsmålet om lokalpolitikernes innflytelse svarer endog rådmennene og kommunalsjefene at resultatenhetsmodellen har hatt en *positiv* effekt, altså det motsatte av hva enhetslederne mener. Vi ser altså at tolkninga av situasjonen er tett kopla opp mot den posisjon en innehar.

9. ANALYSE

9.1 *Innledning*

I dette kapitlet vil jeg kople sammen problemstilling og teoretisk inspirerte antakelser med den empiri som er presentert i de tre foregående kapitlene. Gir empirien svar på mine hovedspørsmål om hva som skjer med reformideen og organisasjonen? Er det mulig å si noe om det skjer en overgang fra hierarkisk styring til markedsstyring i kommunene? Hvilken av de to hypotesene, eksklusjonshypotesen eller integrasjonshypotesen, er det som gir den beste beskrivelsen av forholdet mellom de tre styringsmodellene, forvaltningsmodellen, bedriftsmodellen og samarbeidsmodellen?

Kapitlet er bygd opp på følgende måte. Først vil jeg oppsummere de viktigste observasjonene fra empirikapitlene. Dernest vil jeg skissere noen analytiske teser innen rammene av de tre teoretiske perspektivene som har vært brukt i denne avhandlingen, det instrumentelle, det symbolske og det maktpolitiske. For det tredje vil jeg bruke de analytiske tesene for å vurdere hvilke svar empirien gir på spørsmålene ”Hva skjer med reformideen?” og ”Hva skjer med organisasjonen?”. Jeg vil særlig være opptatt av (1) avstanden eller avviket mellom den opprinnelige og den iverksatte reformideen og (2) variasjonen i svargivning mellom kommunene og mellom de ulike ledergruppene. Til slutt vil jeg diskutere forholdet mellom styringsmodellene og om det skjer en overgang fra hierarkisk til markedsmessig styring i kommunesektoren.

9.2 *Viktige empiriske observasjoner*

Innføring av resultatenhetsmodellen i de 12 norske kommunene som denne undersøkelsen omfatter, må kunne karakteriseres som en vellykka *administrativ* reform. Det synes å være en rimelig konklusjon dersom vi ser på den høye grad av tilfredshet som kommer til uttrykk og de positive effekter som rapporteres blant enhetsledere, kommunalsjefer og rådmenn. Modellen oppleves som et framskritt i forhold til den administrative organisering en hadde tidligere, og knapt noen ønsker seg tilbake til det som var. Det er særlig den økte handlefriheten på operativt nivå som gjør arbeidet mer stimulerende, utfordrende og meningsfylt. Den faktiske friheten oppleves stort sett å være i balanse med forventningene om hvor stor den bør være. Som en effekt av dette oppleves organisasjonen å fungere bedre, å oppnå bedre resultater og få til bedre administrativ koordinering. Likevel avdekker

undersøkelsen en del svakheter ved reformen. *For det første* har mer enn halvparten av enhetslederne vurdert å slutte i sine stillinger, først og fremst pga. stram økonomistyring kombinert med dårlig kommuneøkonomi. Stram økonomistyring oppleves som en betydelig innskrenkning i den operative friheten og dermed som en trussel mot hele reformen. *For det annet* er den nye organisasjonsstrukturen ikke så flat som begrepene ”flat struktur” og ”tonivåmodell” skulle tilsi. Tre av fem enhetsledere mener at stabs- og støtteenhetene har instruksjonsmyndighet overfor tjenesteenhetene, mens halvparten av dem oppfatter kommunalsjefene som et ledernivå mellom seg og rådmannen. *For det tredje* tyder svar fra enhetslederne på at rådmennene ikke har kapasitet til å opprettholde tilstrekkelig kontakt med resultatenehetene. De etterlyser mer samarbeidsorientert styring fra rådmennenes side, særlig i form av mer løpende dialog og kommunikasjon. *For det fjerde* har vi sett at en ny enhetsidentitet har avløst eller er i ferd med å avløse den tidligere sektoridentiteten. I den grad sektoregoisme var et problem, er det ikke sikkert at enhetsegoisme vil bli noe mindre problematisk for den overordna koordinering og styring av kommuneorganisasjonen. Det hører også med i dette bildet at enhetslederne identifiserer seg sterkt med brukerne, middels med rådmannen og lite med lokalpolitikkerne. *For det femte* viser undersøkelsen at reformen har hatt en *negativ* effekt på lokalpolitikernes innflytelse. Reformen har heller ikke styrka politikernes samarbeid med administrasjonen. *For det sjette* bidrar resultatenehetsmodellen til å skape ulikheter i tjenesteproduksjonen og i personalpolitikken innad i den enkelte kommune, noe mange ledere mener er et problem.

Tilfredshet og positiv vurdering av effekter er viktige kriterier når en skal bedømme hvor vellykka en reform er. Selv om slike subjektive mål aldri vil være helt presise og pålitelige, er de likevel presise og pålitelige nok ettersom menneskers *opplevelse* av virkeligheten er viktigere for deres atferd enn virkeligheten per se. I dette utsagnet ligger ikke noen avvisning av at det finnes en virkelighet uavhengig av vår sansning, men en poengtering av at i den grad vi skal agere i forhold til denne virkelighet vil vår atferd alltid måtte bygge på vår subjektive forståelse og fortolkning av den⁷³. I mitt hode er det ingen motsetning mellom vektlegging av opplevelse og tolkning på den ene side og det å bruke objektive kriterier og data på den annen. I kapittel 8 har jeg for eksempel tatt i bruk KOSTRA-tall i et forsøk på å

⁷³ Vår subjektive bevissthet vil som oftest reflektere erfaring, læring, sosialisering og egenrefleksjon, samt den mer eller mindre kontinuerlige dynamikken som finnes mellom disse prosessene. Det subjektive er dermed en mix av kollektive og individuelle elementer.

spore mulige effekter av resultatenhetsmodellen på de 12 kommunenes økonomi. En kan gjerne diskutere hva det betyr at slike data er objektive. De er sjølsagt ikke objektive i den forstand at de er perfekte og feilfrie. Det vet vi at de ikke er. De er heller ikke objektive i den forstand at de er upåvirkelige for mennesker. Det viktigste er kanskje at de representerer impulser som kommer *utenfra*, som fanges opp av mine sanser og som utløser forskjellige prosesser i meg, for eksempel analyse og fortolkning, kanskje også emosjoner. Når jeg hver morgen studerer termometeret før jeg går ut, stoler jeg stort sett på at det tallet den viser er rett, med mindre resultatet avviker for mye fra det jeg kjenner på kroppen når jeg kommer ut i friluft. Da vil jeg begynne å lure på om det er noe feil med måleren, om jeg har sett feil eller om jeg er i ferd med å bli sjuk. Poenget i denne sammenheng er at det objektive kan fungere som et korrektiv og som et speil i forhold til det subjektive. Som forskere må vi forholde oss spørrende og kritiske til subjektive beretninger og opplevelser. En beretning kan være et sannferdig uttrykk for en persons opplevelse, men den trenger ikke å gi et sant bilde av det fenomen beretningen omhandler. Andre kan ha opplevd samme fenomen annerledes. Selvsagt må vi også forholde oss spørrende og kritiske til objektive data. Vi vet for eksempel at KOSTRA-tall for 1999, 2000 og delvis 2001 er mangelfulle på grunn av mangelfull rapportering fra kommunene⁷⁴.

For meg som forsker er både objektive tall og andre personers subjektive opplevelser, beretninger, holdninger og fortolkninger objektive data som *jeg* må bearbeide, analysere og fortolke for mitt formål.

Våre data om hva som skjer med reformideen og organisasjonen bygger altså hovedsakelig på opplysninger om hva mennesker *mener* om resultatenhetsmodellen og hvordan de *opplever* utforming og praktisering samt effekter av den.

Reformideen synes å opptre i ulike skikkelser. For det første kan vi snakke om *den iverksatte reformideen*. Den framtrer gjennom respondentenes beskrivelser og vurderinger av hvordan resultatenhetsmodellen blir utforma og praktisert. I tillegg finnes et par skriftlige evalueringer som har relevans for noen av våre kommuner (Kommunerevisjon for Sunnhordland 2000, Opedal, Stigen og Laudal 2002). For det annet kan vi snakke om *den normative reformideen*

⁷⁴ Opplysning fra Roger Veinan, tidligere seksjonssjef hos Fylkesmannen i Nordland, nå seniorrådgiver i Bedriftskompetanse AS, Bodø.

som bygger på respondentenes ønsker og forventninger om hvordan resultatenhetsmodellen bør utformes og praktiseres. Til sist kan vi peke på *den opprinnelige reformideen*. Spørsmålet ”Hva skjer med reformideen?” synes å forutsette at det finnes (eller fantes) en opprinnelig reformidé som blir (eller er blitt) iverksatt i kommunene. Det er en forutsetning som sjølsagt kan diskuteres. I den grad et slikt utgangspunkt finnes kan det være vanskelig å identifisere og avgrense ideen og gi en eksakt beskrivelse av den. Det nærmeste vi kommer er konsulentbeskrivelser (for eksempel Noraberg, udatert notat), håndbøker (for eksempel Helland 2002), kommunale sakspapirer og lignende. I tillegg finnes det beskrivelser av resultatenhetsmodeller i næringslivet (for eksempel Vancil 1979, Carlzon 1985, Hansen og Svendsen 1996, Anthony og Govindarajan 1998 og Hellstrøm 2002). Den opprinnelige reformideen kan dermed sies å omfatte to typer resultatenhetsmodeller, en bedriftsorientert og en kommuneorientert modell. Den første framstilles av mange som ideal og mønster for utvikling av den andre (for eksempel Hansson og Lind 1998, Hellstrøm 2002). I norsk sammenheng er det imidlertid vanskelig å dokumentere denne linken eksplisitt ut over et par eksempler. Henvisningene er gjerne innforståtte og generelle, for eksempel ved at det snakkes om ”næringslivet”, ”bedrifter”, ”konsernmodell” osv. Vi antar at der er en forbindelseslinje, at det har foregått en påvirkning og en tilpasning, men i praksis har vi få konkrete kunnskaper om innhold i og forløp av slike prosesser. Jeg har dessuten argumentert for at den noe ensidige opptatthet av påvirkning fra næringslivet kan ha fått en til å overse andre, viktige inspirasjonskilder. Det må også understrekes at det ikke er mulig å skille mellom en bedriftsorientert og en kommuneorientert resultatenhetsmodell med basis i konsulentnotater, håndbøker og kommunale sakspapirer. Jeg har heller ikke klart å finne spor etter noen form for refleksjon rundt dette skillet og hva det eventuelt kan ha å si for iverksetting av reformen i en kommunal kontekst. Det jeg her har omtalt som den opprinnelige reformideen vil derfor, for de fleste aktørene i kommunesektoren, framstå som en *kommunal* reform, muligens med noen fjerne og vage ”slektskapsrelasjoner” til næringslivet. Selvsagt kan det tenkes at manglede problematisering og diskusjon rundt reformideens overgangen fra bedrift til kommune skyldes at en er inneforstått med at det er et slektskap, at dette slektskapet tas som en selvfølge.

Den opprinnelige reformideen er en variant som *ikke* tar utgangspunkt i respondentenes opplevelser, men bygger på forskjellige skriftlige kilder og intervjuer med sentrale personer i det norske konsulentmiljøet (se kapittel 6 i denne avhandlingen). Dette åpner opp for å vurdere hvor vellykka reformen er ut fra andre kriterier enn tilfredshet og opplevelse av effekter.

Vellykkethet kan i dette tilfelle knyttes til i hvilken grad den iverksatte reformideen sammenfaller med den opprinnelige. Avhandlingsarbeidet har avdekket et tydelig avvik mellom ideal og opplevd virkelighet, mens avstanden mellom modellen slik en mener den bør være og slik den er, er mye mindre. Dette er forhold som vil bli diskutert videre i dette kapitlet. Inndeling av reformideen som iverksatt, normativ og opprinnelig er på ingen måte feilfri og uproblematisk, men den gir oss likevel noen begreper og holdepunkter som vi kan bruke.

Ut over spørsmålet om reformen er vellykka eller ikke har vi observert overraskende store forskjeller i svarmønstret mellom kommunene og mellom enhetslederne, kommunalsjefene og rådmennene. Forskjellene mellom de ulike ledergruppene gjør seg også gjeldende innad i de enkelte kommunene, selv på områder der faktum skulle være enkelt å fastslå. Denne variasjonen er selvsagt interessant og vil bli gjort til gjenstand for nærmere diskusjon senere i dette kapitlet.

9.3 Noen analytiske teser

Det vi altså har observert er for det første at reformideen endres når den formidles og iverksettes, ikke nødvendigvis dramatisk, men likevel slik at den er forskjellig fra den opprinnelige. Den operative friheten synes å være større enn før reformen, men samtidig mindre enn den opprinnelige reformideen skulle tyde på. Vi har sett at den kommunale konteksten stort sett er den samme, og at mye av den etablerte forvaltningskulturen består. For det annet har vi sett at både den normative og den iverksatte reformideen varierer mellom kommuner og mellom grupper av kommunale ledere. En mener, forstår og ser forskjellige ting, avhengig av hvor en er og hvem en er. Det er også variasjoner innad i de enkelte kommunene, til og med når det gjelder helt konkrete trekk ved resultatenhetsmodellen. Hvordan skal vi tolke disse og andre funn i denne avhandlingen? Jeg har, med utgangspunkt i de overordnede perspektivene for dette arbeidet, valgt å formulere noen teser som kan hjelpe oss med å fortolke og forstå det vi har observert. Tesene er på ingen måte fullgode forklaringer eller sannheter, men mer teoretisk begrunnede, analytiske verktøy for å avdekke mulige mønstre i empirien. De tesene jeg vil anvende er (1) innen det instrumentelle perspektivet, mismatch-tesen og tesen om begrensning av rasjonalitet, (2) innen det symbolske, kulturtesen, omdømmetesen og translasjonstesen, og (3) innen maktperspektivet, interessenttesen.

Hensikten med å bruke disse seks tesene er ikke å lansere en mengde konkurrerende forklaringer, men heller å få fram komplementære betraktningsmåter. En konkurrerende tilnærming ville kreve et mye mer solid empirisk grunnlag enn det jeg har.

Komplementariteten mellom tesene har sammenheng med at de kan forklare *ulike sider* ved resultatenhetsmodellen. Det betyr at de ikke utelukker hverandre som forklaringsmodeller, men at de synes å ha noen fortrinn i forhold til hverandre innen ulike områder. Jeg vil trekke fram tre slike bruksområder. For det første kan være interessant å forklare *intensjonen* bak reformen. Her synes først og fremst tesene om begrensa rasjonalitet, omdømmeforvaltning og interessekamp å være relevante. Det andre bruksområdet er knytta til *prosessen* med å overføre og iverksette reformideen. Tesene om begrensa rasjonalitet, kultur og translasjon har etter min vurdering mest å bidra med i den sammenheng. I tillegg kan tesen om begrensa rasjonalitet si noe om sammenhengen mellom intensjon og prosess. Det tredje og siste bruksområdet er reformens *overordna struktur*. Her synes mismatch-tesen å ha et forklaringsfortrinn framfor de andre, kanskje også translasjonstesen.

Når vi anvender disse tesene er det viktig å ha i tankene at de tre overordna, teoretiske perspektivene som er lagt til grunn for dette arbeidet representerer tre ulike ”historier” om intensjonen med reformen. Det å omtale resultatenhetsmodellen som hhv instrument, symbol og maktmiddel kan fortelle oss noe om hvilke ambisjoner reformatorer har. Det kan også fortelle oss noe om hvordan iverksettingsprosessen kan forventes å bli. Mens et perspektiv kan være tilstrekkelig for å fortelle historien om en reformator, må to eller alle tre perspektiver tas i bruk for å gi et tilfredsstillende bilde av andre. Det vanligste er kanskje at vi vil forsøke å anvende flere perspektiver for å fange inn en virkelighet som gjerne er mer sammensatt enn sjøl de mest kompliserte teorier.

9.3.1. Mismatch-tesen

Resonnementet her er at resultatenhetsmodellen er en reformidé som er importert fra næringslivet og i utgangspunktet derfor tilpassa en markeds kontekst. I bedriftssammenheng snakkes det om overskuddssentra (profit centres), enheter som er skreddersydd og spesialutstyrt for å utkjempe en markeds krig. Profit centres er med andre ord konsernets eller divisjonsorganisasjonens kampenheter. Denne konteksten mangler i kommunesektoren. Markedet er praktisk talt ikke-eksisterende for de fleste kommunale tjenester, ikke minst

innen skole og omsorg. I næringslivet er fortjeneste det viktigste resultatkriteriet. I kommunesektoren er det *mange* viktige resultatkriterier. Ofte hersker det uenighet om hvordan de skal rangeres og vektet. I tillegg kan de være vanskelige å måle. Dette gjør det verre for den strategiske ledelsen i en kommune å styre de operative enhetene enn det er for ledelsen i et konsern. Mens en konsernledelse får hjelp fra markedets disiplinerende kraft og til sjuende og sist bare trenger å forholde seg til *ett* resultatkriterium, må kommuneledelsen innhente og analysere store mengder informasjon om mange forskjellige resultatforhold. Mye av denne resultatinformasjonen er ikke-kvantifiserbar og altså omstridt (Didriksson og Mogensen 1993). Dessuten er det fare for at kostnadene ved dette arbeidet kan komme til å overstige nytteverdien (Olson, Humphrey og Guthrie 2001). Avviket mellom den opprinnelige og den iverksatte reformideen skyldes dermed de tilpasninger som må gjøres for å få resultatenhetsmodellen til å fungere i en ikke-markedskontekst.

9.3.2. Tesen om begrensa rasjonalitet

Tankegangen her er at begrensninger ved den iverksatte reformideen avspeiler begrensninger i menneskelig rasjonalitet, særlig på det kognitive området (Simon 1965). Involverte aktører har, i likhet med mennesker generelt, ulike kunnskaper, ulike intellektuelle forutsetninger, opptrer i ulike kontekster osv. Populært uttrykt: What you see depends on where you stand, or sit. Vi forstår stykkevis og delt, vi lider under tidsmessige, kapasitetsmessige og ressursmessige begrensninger, men prøver likevel å gjøre vårt beste. Resultatenhetsmodellen er generell og må operasjonaliseres inn i de konkrete kontekster der den skal fungere. I denne prosessen vil ulike varianter oppstå, noen bedre tilpassa de lokale behovene og forutsetningene enn andre. Tesen om begrensa rasjonalitet kan forklare både avvik mellom den opprinnelige og den iverksatte reformideen og variasjon mellom og innad i kommuner.

9.3.3. Kulturtesen

Ei viktig forklaring på at reformer tar lang tid og at det som iverksettes ofte blir noe annet enn det en hadde tenkt seg, er organisasjonskultur. Struktur er lett å forandre, mens kulturelle endringer er mer kompliserte, tar mye lenger tid og er mer uforutsigbare. Kulturer er gjerne resultat av langvarige prosesser der arbeidsmetoder, arbeidsvaner, arbeidsrelasjoner osv. blir rutiniserte, selvfølgeliggjorte, omdanna til uformelle normer og internaliserte (Berger og Luckmann 1966). Organisasjoner kan tilhøre et organisasjonsfelt og ha kulturelle fellestrekk

(for eksempel kommunesektoren med en kommunal forvaltningskultur), de kan ha særegne organisasjonskulturer (for eksempel Arendal vs. Larvik kommune) og de kan være prega av ulike subkulturer (for eksempel strategiske vs. operative ledere, politikere vs. administratorer, sektor vs. sektor, enhet vs. enhet osv.). Strukturelle reformer vil påvirke og kan forandre kulturer, men kulturer kan også påvirke, forandre og forsinke reformer, særlig når disse formidles og iverksettes. En kan si det slik at nye reformideer gjennomgår en slags automatisk, kulturell gjennomlysing der grad av normativ kompatibilitet søkes avdekka. Jo større avvik, desto større skepsis og motstand vil reformen møte. Dersom reformen likevel ikke lar seg stoppe, vil den bli utsatt for forskjellige forsøk på normativ omprogrammering slik at den bryter minst mulig med den etablerte organisasjonskulturen. Kulturtesen kan dermed kaste lys over avvik mellom den opprinnelige og den iverksatte reformideen og variasjon mellom og innad i kommuner. Den kan også hjelpe oss til å forstå utviklinga av reformideen fra det opprinnelige til det normative og videre til det iverksatte stadiet.

9.3.4. Omdømmetesen

Det er blitt pekt på at organisasjoner i dag har et større behov enn før for å forvalte sitt omdømme. Dette blir gjerne forklart med at moderne organisasjoner er mer transparente enn før, de er mer konkurranseutsatte og de er mer avhengige av eksterne nettverk. En vanlig måte å handtere sitt omdømme på er å være mer aktiv med å fortelle hvem en er, hva en holder på med, hvor flink og pålitelig en er, hvorfor en bør være den foretrukne samarbeidspartner, leverandør, arbeidsgiver osv. Det er ikke snakk om å påvirke bare intellektuelt, men kanskje vel så mye emosjonelt. Moderne organisasjoner legger med andre ord større vekt på det ekspressive, på det å iscenesette seg selv. I kommunesektoren snakkes det for eksempel nå om fenomenet city branding⁷⁵. Det dreier seg bl.a. om ”å sette kommunen på kartet” og om å framheve dens positive særtrekk. Synliggjøring utad og identitetsbygging innad er viktige formål med denne aktiviteten. Essensen i slik omdømmeforvaltning er å forholde seg instrumentelt til symboler, det vil si å bruke symboler for å oppnå mål. Reforme kan tjene som slike symboler. De kan brukes som redskaper for å fortelle omverdenen at organisasjonen er forandringsvillig, moderne, effektiv, attraktiv osv. Den *uttrykte reformideen* gis ekstra stor oppmerksomhet. Store ord, vakre visjoner og

⁷⁵ Se for eksempel www.city-branding.no. Søk på Google høsten 2005 gav 676 000 treff internasjonalt og 300 treff i Norge.

fargesterke bilder kan komme til å dominere. Interessen for det som til sjuende og sist blir iverksatt svinner etter hvert hen og havner lett i skyggen av nye, spennende reformideer. Eventuelle mangler kan (bort-) forklares med at prosessen er viktigere enn resultatet, at prosessen fortsatt pågår osv. Slik kan omdømmetesen brukes som ramme både for å forstå avvik mellom det uttrykte og det iverksatte og variasjon mellom kommuner.

9.3.5. Translasjonstesen

Resonnementet her er at ideer som formidles fra en kontekst til en annen forandres som følge av formidlingsprosessen (Latour 1986, Czarniawska og Sevón 1996). I tillegg ligger det i et potensial for endring i transformasjonen fra idé til handling. Forandringer kan skje både i forbindelse med nedpakking, forsendelse og utpakking. En ser med andre ord for seg at ideer kan endres som følge av påvirkning fra alle aktører som på en eller annen måte er involvert i formidlingsprosessen, avsendere, formidlere, mottakere og andre. Ideer er ikke som fysiske objekter som kan transporteres fra et sted til et annet uten å bli nevneverdig påvirket av transportprosessen⁷⁶. Når ideer formidles skjer det gjerne gjennom formuleringer og reformuleringer, beskrivelser, beretninger, dramatiseringer, eksempler osv. Eksempelvis kan ordvalget endres, nye metaforer tas i bruk eller andre erfaringer inkluderes. Behovet for å popularisere og komprimere budskapet er også ofte til stede. Noe trekkes fra og noe legges til. Assosiasjoner og tanker som ideene skaper hos formidlerne kan bli inkludert⁷⁷. Det kan også oppstå regelrette misforståelser, fordreininger kan finne sted osv. Utfordringene er selvsagt ekstra store når ideer skal krysse kulturelle eller andre grenser, ikles en annen språkdrakt osv. Formidling av ideer er med andre ord uløselig knytta til translasjon, translasjon innebærer samtidig fortolkning, og i fortolkning ligger et potensial for forandring. Translasjonstesen gir oss dermed et godt grunnlag for å forstå og forklare avvikene mellom den opprinnelige, den normative og den iverksatte reformideen. Den kaster også lys over variasjonen mellom og innad i kommunene.

⁷⁶ Selv dette er en sannhet med modifikasjoner. All transport innebærer en viss risiko for skader, svinn osv. på det som transporteres. Ferskvarer kan for eksempel bli bederva eller gå helt i oppløsning uten tilstrekkelig kjølig.

⁷⁷ Les for eksempel José Saramagos roman ”The History of the Siege of Lisbon” (London: The Harville Press 2000) om en oversetter som fristes til å rette det han meiner er en feil fortolkning av historiske begivenheter i et manus han jobber med.

9.3.6. Interessenttesen

Vi har sett at enhetsledere, kommunalsjefer og rådmenn har litt ulike oppfatninger om hvordan resultatenhetsmodellen bør utformes og av hvordan den fungerer i praksis. Interessentperspektivet egner seg godt for å forklare denne typen variasjon. Ifølge dette perspektivet er for det første organisasjoner arenaer for interessekamp mellom ulike grupper i og utenfor organisasjonen (Cyert og March 1963). Ulike interesser gjør at ulike grupper ser seg tjent med ulike løsninger, ordninger, reformer osv. Oppfatninger om hvordan ting bør være og hvordan ting er, fargelegges dermed av hvilken gruppe en tilhører. Det er således lett å se forbindelseslinjer mellom denne tesen og tesen om begrensning rasjonalitet. For det andre er kommuner, på samme måte som andre organisasjoner, i bunn og grunn maktapparater (Perrow 1986). Som sådanne har de en asymmetrisk maktfordeling, i større eller mindre grad. Det betyr at de forskjellige interessentene ikke har de samme muligheter til å gjøre sin innflytelse gjeldende. Formelle ledere er gjerne tildelt et mandat fra "eierne" i form av ansvar og myndighet. En rådmann vil for eksempel normalt ha større innflytelse enn en enhetsleder. Dette er på ingen måter tilfeldig, men et resultat av et bevisst valg: Kommuneloven slår fast at rådmannen er kommunens øverste, administrative leder (§23). Overgangen fra sektororganisering til resultatenhetsorganisering har dessuten vært begrunna med behovet for å begrense sterke sektors makt. Enkelte rådmenn mener da også at resultatenhetsmodellen har gitt dem større makt enn før ("splitt og hersk").

Alle de seks tesene som her er presentert har etter min oppfatning sin berettigelse i det at de hver på sin måte bidrar til at vi kan tegne et mer nyansert og sannferdig bilde av resultatenhetsreformen enn om vi bare brukte et perspektiv. Jeg har tidligere vært inne på at de seks tesene kan ha ulike bruksområder. Når vi ønsker å si noe om *intensjonen* bak reformen synes omdømme- og interessenttesene å ha mest å bidra med. I tillegg kan tesen om begrensning rasjonalitet benyttes for å forklare de mer saklige, instrumentelle overveielser om hva en forventer å oppnå med å innføre resultatenhetsmodellen. Når søkelyset settes på *reformprosessen* virker det mest nærliggende å hente fram kultur- og translasjonstesene samt tesen om begrensning rasjonalitet. Tesene synes å være fokusert på ulike sider ved prosessen. Noe forenkla kan vi si at mens kulturtesen og tesen om begrensning rasjonalitet er opptatt av barrierer for endring, er translasjonstesene mer fokusert på hva som skjer med ideen når barrierer overskrides. Begrensning rasjonalitet dreier seg i stor grad om begrensninger i individers kognitive kapasitet, særlig med hensyn til informasjonsbehandling i situasjoner

med knapphet på tid og ressurser. Vi står her overfor en biologisk betinga, mental barriere. I tilfellet med kulturtesen står vi i stedet overfor en mental barriere skapt av sosialisering.

Begrensningene ligger primært på et institusjonelt plan, i kulturen, men med stor innvirkning på det enkelte individs subjektive opplevelse. I noen situasjoner kan dette fungere som en form for lært inkompetanse ved at en hindres i å se alternative løsninger. I andre situasjoner kan kulturen utstyre den enkelte med nødvendig og verdifull kritisk sans. Translasjonstesen er i motsetning til dette mer fokusert på hvorfor og hvordan endringer skjer. Det er nettopp gjennom overskridelse av barrierer og grenser at endring utløses. Det kan virke som at mens de to første tesene bruker henholdsvis individuelle og kulturelle forklaringer på endringer i reformideen, er translasjonstesen mer opptatt av egenskaper ved selve "reisen".

Interessenttesen kan også brukes til å forklare sider ved reformprosessen. Innen rammen av denne tesen er konkurranse og drakamp mellom ulike interessenter det fremste kjennetegnet ved prosessen. Når for eksempel lederne for stabs- og støtteenhetene er mer skeptiske enn lederne for tjenesteenhetene til at enhetene selv skal få velge om de vil bruke kommunens egne stabs- og støttetjenester eller kjøpe disse eksternt, kan det gis en plausibel fortolkning ut fra interessentperspektivet. De er naturlig nok redde for at de kan miste ressurser og i verste fall sine stillinger dersom deres enheter skulle tape i konkurransen med eksterne tilbydere. Til sist, når det gjelder å få *et overordna blikk* på resultatenhetsreformen, synes mismatch-tesen å ha mest å tilby. Fokus er her først og fremst retta mot forholdet mellom reform og kontekst.

La meg gi noen flere eksempler på hvordan disse tesene kan anvendes for å forklare konkrete observasjoner.

Når for eksempel rådmenn, kommunalsjefer og enhetsledere noen ganger gir ulike beskrivelser av den iverksatte reformideen, selv i konkrete saker og innad i en og samme kommune, kan tesen om begrensa rasjonalitet hjelpe oss til å forstå hvorfor. Tilgangen på og typen av informasjon varierer med nivå og posisjon i kommuneadministrasjonen. Dette kan skyldes mangel på kommunikasjon mellom den strategiske og den operative ledelsen. I tillegg er det variasjoner i hvor mye tid og ressurser den enkelte kan bruke på de forskjellige sakene. Noen ganger blir den kognitive kapasitet overbelasta pga. for mange og for hyppige endringer. Særlig gjelder dette på det operative nivå (Stensaker, Meyer, Falkenberg og Haueng 2001 og 2002).

Samme observasjon kan også leses i lys av kulturtesen. Både enkeltkommuner og avgrensede grupper i en kommunal forvaltning kan betraktes som kulturer med særegne verdier, normer,

symboler osv. Variasjon innad i en kommune kan forklares med å vise til forekomst av ulike subkulturer. En kan tenke seg at reformer initiert på strategisk nivå vil møte økt motstand jo lenger ned og ut i organisasjonen en kommer. Avvik mellom den opprinnelige og den iverksatte reformideen kan dessuten forklares med at den opprinnelige ideen ikke har passert den kulturelle kompatibilitetstesten uten ”merknader”.

Dersom vi tar utgangspunkt i translasjonstesen vil avvik mellom den opprinnelige og den iverksatte reformideen kunne sees som et resultat av de fortolkningsmessige endringer reformideen utsettes for i løpet av formidlingsprosessen. Variasjon kan videre forklares som utslag av at ideen fortolkes ulikt i ulike kommuner og ulike posisjoner. Her synes det å være en viss åpning for aktørene å *velge* mellom ulike tolkningsalternativer.

Det er også mulig å bruke omdømmetesen for å forklare koplinga mellom intensjon og prosess. Resonnementet kan være at rådmenn, i og med at de har et større ansvar for organisasjonens samlede omdømme, har et større behov for å beskrive (lederinitierte) reformer som vellykkede enn enhetslederne. Dermed kan vi gi en plausibel forklaring på hvorfor rådmenn jevnt over mener at den iverksatte reformideen er nærmere den opprinnelige enn det enhetslederne mener.

Det er fullt mulig å betrakte translasjonstesen som en slags ”overtese” i den forstand at den rommer noen av de andre tesene i seg. Resonnementet vil da være at translasjon er noe som skjer med alle reformideer, men at *mekanismene* kan være forskjellige. En mekanisme kan for eksempel være kognisjon (tesen om begrensa rasjonalitet), en annen kulturell scanning (kulturtesen) og en tredje taktisk translasjon (interessenttesen).

9.4 Hva skjer med reformideen?

Hovedinntrykket av resultatenhetsreformen er som vi allerede har slått fast, positiv. Det forhindrer ikke at en står overfor flere utfordringer, særlig knytta til koordinering. Den største utfordringa ser ut til å være å forene modellen med et levende lokaldemokrati.

Beskrivelsen av reformideen er avhengig av når og hvordan vi spør, hvor vi spør og hvem vi spør. Saksdokumenter og notater har gjerne vært utforma på et tidlig tidspunkt i forbindelse med diskusjon og vedtak om innføring av resultatenhetsmodellen. Her har som oftest fordelene ved modellen fått størst plass. Bare unntaksvis er modellen blitt evaluert. I slike dokumenter trekkes også dilemmaene og ulempene fram. Gjennom intervjuene og

spørreskjemaene har vi fått fram bilder av reformideen i ulike faser av iverksetting. Noen kommuner har holdt på lenger enn andre. Bildene kan derfor betraktes som snapshots av en modell i bevegelse. På grunnlag av mange enkeltbilder har vi så forsøkt å gi en beskrivelse av reformideen. Vi har også sett hvordan beskrivelsen av reformmodellen varierer fra kommune til kommune. Variasjonene mellom kommunene er i det hele tatt overraskende store. Særlig gjelder dette når vi spør om hvordan reformideen faktisk praktiseres. Bildet av reformideen varierer også etter hvem vi spør. Rådmenn og kommunalsjefer beskriver for eksempel modellen litt annerledes enn enhetslederne. Dette gjelder også innad i den enkelte kommune.

Reformideen er med andre ord ikke hundre prosent enhetlig og entydig. Den er i utgangspunktet en generell, men samtidig avgrensa og relativt konkret idé som justeres og forandres gjennom formidling, fortolkning og tilpasning i konkrete kontekster. Den består av mange enkeltelementer som kan monteres sammen på ulike måter, om enn ikke helt vilkårlig. Den tar farge av omgivelsene og endres over tid. Jeg tror likevel det er mulig å beskrive reformideen, og at den beskrivelsen som er gitt i denne avhandlinga er dekkende og gjenkjennelig, både for mine informanter og andre.

Kjernen i reformideen er trua på at det er en positiv sammenheng mellom frihet og prestasjoner. Dersom vi tar utgangspunkt i kommunenes egne beskrivelser av resultatenhetsmodellen framtrer den først og fremst som en frigjøringsreform. Begreper som desentralisering, myndiggjøring, empowerment, selvstendighet og tillit går igjen. Gode prestasjoner og gode resultater antas å følge som en naturlig og nødvendig konsekvens av økt frihet, og da særlig frihet for lederne. Selvsagt kan en støte på nyanser, men det er bemerkelsesverdig hvor sterkt denne tanken synes å stå. Ut fra dette kan en fundere over om denne positive og optimistiske oppfatninga er noe nytt eller om den reflekterer en etablert organisasjonskultur i norsk kommuneforvaltning. Spørsmålet er med andre ord om det er reformideen som har skapt en kulturforandring, eller om den rett og slett har falt i god jord.

Det er ting som kan tyde på at jordsmonnet har vært gunstig. Resultatenhetsmodellens vektlegging av operativ frihet synes å matche den desentralistiske tradisjonen i norsk og nordisk kommunesektor godt (Klausen og Ståhlberg 1998). I norsk historie var denne tradisjonen opprinnelig prega av sterk skepsis til embetsmannsstaten. Bøndene ville styre seg selv. De ville derfor ha flest mulig saker opp på den *politiske* dagsorden, det vil si på den arena der de selv hadde mulighet til å øve innflytelse. Dette synet har hatt stor

gjennomslagskraft helt opp til vår tid. Ideene om desentralisering ser etter hvert ut til å ha gjennomsyra ikke bare den politiske organiseringa, men hele det offentlige forvaltningsapparatet, på alle nivåer. Lederrollene i kommunene blir nå beskrevet som mer kollegiale enn hierarkiske (Lotsberg 2000). Den nordiske rådmannsrollen har lenge vært kjennetegna av medarbeiderorientering og samarbeidsorientering, samt av ikke-innblanding i sektorenes arbeid (Kjølholdt 1996). Fokusering på rutiner, økonomi og kontroll blant norske rådmenn forandrer heller ikke vesentlig på helhetsinntrykket (Baldersheim 1993). I tillegg synes arbeidslivet i Skandinavia generelt å være prega av humanistiske og demokratiske ideer og idealer, i sterkere grad enn de fleste andre steder i verden, den vestlige inkludert (Nylehn 1997 og 1999, Sejersted 1997, Schramm-Nielsen, Lawrence og Sivesind 2004). Disse verdiene ser også ut til å ha påvirka forskning og utdanning innen organisasjons- og ledelsesfag i Skandinavia, noe som har ført til at kull etter kull med nyutdannende kandidater har tatt med seg denne typen normative og kognitive modeller ut i samfunnet.

Det gode jordsmonnet forhindrer ikke at reformideen kan ha skapt visse kulturforandringer i de berørte kommunene. Vi har for eksempel sett hvordan sektoridentifisering synes å ha blitt avløst av enhetsidentifisering. Dette tyder på at kulturforandringer *kan* foregå raskere enn vi er vant til å forestille oss. Det er imidlertid vanskelig å finne belegg for at det er resultatenhetsmodellen som har *skapt* ideen om en positiv sammenheng mellom frihet og prestasjoner. Den ideen synes som vi har vært inne på, å ha vært virksom i norsk og nordisk kommunesektor og i skandinavisk arbeidsliv fra tidligere. Muligens har lanseringa av resultatenhetsmodellen bidratt til å systematisere og begrunne ideen bedre enn før og gitt den et strukturelt, institusjonelt og språklig-konseptuelt uttrykk. Dermed er den også blitt ”synliggjort” og en potensiell gjenstand for vurdering, diskusjon, analyse osv. Med Berger og Luckmanns ord kan en si at den er blitt eksternalisert (satt ord på, ”synliggjort”) og objektifisert (gjort til gjenstand), noe som i neste omgang kan danne grunnlag for internalisering, det vil si spredning gjennom læring, sosialisering og kulturbygging (Berger og Luckmann 1966).

Resultatenhetsreformen har som flere har pekt på, henta betydelig inspirasjon fra næringslivet. Særlig synes overskuddssentret (the profit centre) å ha stått modell for reformideen, et forhold som har vært langt mer eksplisitt uttrykt i Sverige enn i Norge (Hansson og Lind 1998, Forssell og Jansson 2000, Hellstrøm 2002). I næringslivsutgave er modellen på ingen måte løsrevet fra en hierarkisk, organisatorisk kontekst (konsernet,

divisjonsorganisasjonen). Snarere tvert om (Vancil 1979, Anthony og Govindarajan 1998). Sloan beskrev for eksempel divisjonsorganisasjonen som "decentralization with coordinated controls" (Sloan 1964, s. 429). Poenget ved modellen er å finne fram til en balanse mellom operativ frihet og strategisk kontroll, mellom myndiggjøring og ansvarliggjøring. Erfaringer fra mange land tyder på at "agentification" av statsapparatet har ført til sterkere vektlegging av myndiggjøring enn ansvarliggjøring. De fristilte enhetene blir etter hvert så mektige og sjølbevisste at de går langt i retning av å prøve å unndra seg statlig kontroll. Dette har skapt store utfordringer for statlig styring og koordinering (OECD 2002, Schick 2002). I flere av de kommunene jeg har studert tyder skriftlige kilder og intervjuer på noe av det samme. Dette er i og for seg ikke så unaturlig. Frihet er mer populært enn kontroll. Det er sannsynligvis lettere å skape bred oppslutning om en reformidé ved å appellere til populære verdier enn til mindre populære verdier. Når diagnosen av kommunesektoren i tillegg har vært at den er for hierarkisk og byråkratisk styrt (Helland 2002, Noraberg udatert), er det ikke så rart at frigjøring er den behandling som foreskrives og foretrekkes framfor mer kontroll. Dermed kan det virke som at reformideen, på sin vandring fra næringslivet til kommunesektoren, har mista kontrollaspektet litt av syne. En slik transformasjon kan også forklares med at den kommunale resultatenhetsmodellen bygger på en *idealisert* og til dels feilaktig forestilling om bedriftsorganisering. Bedrifter oppfattes som hierarki- og byråkratifrie organisasjoner, til tross for at for eksempel divisjonalisering, med økt handlefrihet på enhetsnivå, også innebærer *økt* hierarkisering og byråkratisering (Anthony og Govindarajan 1998). Noen vil kunne bestride denne framstillinga ved å vise til at kontrollen er blitt bedre enn før, først og fremst i form av et klarere og mer personlig ansvar på enhetsnivå, spesifisert og "kodifisert" gjennom lederkontrakter og jevnlig oppfølging av disse. Problemet er bare at dette systemet er avhengig av gode systemer og rutiner for innsamling, bearbeiding og analyse av store mengder informasjon. Bare de færreste kommunene sier seg tilfredse på dette området. De fleste mener at de fortsatt har en lang veg å gå. I praksis faller en tilbake til kontrollmekanismer som tilhører forvaltningsmodellen, først og fremst budsjettammer.

Det budskapet jeg har forsøkt å få fram over de siste par sidene er at dagens resultatenhetsmodell har mottatt impulser fra mange hold, ikke bare fra næringslivet. Bedriftsorganisering er helt klart en viktig, kanskje til og med den viktigste inspirasjonskilden, men langt fra den eneste. Både den demokratiske og humanistiske kulturen i skandinaviske samfunn (Schramm-Nielsen, Lawrence og Sivesind 2004) og den desentralistiske, til dels anti-autoritære tradisjon i norsk og nordisk kommunesektor

(Kjølholdt 1996, Klausen og Ståhlberg 1998, Lotsberg 2000) har spilt en betydelig rolle. I tillegg kan det virke som at mer abstrakte idealer om ”organisasjonen” som en viktig institusjonell standard har ligget bak (Røvik 1998). Gjennom resultatenhetsmodellen har en villet gjøre den kommunale forvaltning mer ”organisasjonsartet”. Ved etablering av resultatenheter skulle organisasjonsgrenser strekes opp, ansvar avgrenses og tydeliggjøres, mål og oppgaver defineres og målgrupper identifiseres. Enhetene skulle gjøres til organisasjoner i organisasjonen, aktører som, personifisert gjennom enhetslederne, kunne stilles til regnskap ved årets slutt. ”Organisasjonsgjøring” av kommunal forvaltning innebærer dermed et forsøk på å ”modernisere” og strømlinjeforme et tradisjonsrikt, men noe komplisert system.

I resten av dette avsnittet vil jeg diskutere nærmere tre av de fire temaene som ble tatt opp under spørsmålet ”Hva skjer med reformideen?” Temaene er operativ frihet, relasjon mellom enhetsleder og rådmann og identitet. Det fjerde temaet, virkemidler, vil så vidt bli berørt her. Det vil til gjengjeld bli behandla grundigere senere i dette kapitlet.

9.4.1. Operativ frihet

Gjennom min spørreundersøkelse kom det fram store forventninger om operativ frihet for resultatenheter og enhetslederne. Handlingsrommet burde omfatte mange områder og være stort innen hvert enkelt område, mente mange. Friheten burde være ekstra stor innen det personalpolitiske feltet. I økonomiske saker var forventningene mer tradisjonelle og moderate. Det kan være vanskelig å avgjøre om slike oppfatninger om operativ frihet er skapt av selve reformideen eller om de reflekterer etablert organisasjonskultur og praksis. Forventningene om økt personalpolitisk myndighet på enhetsnivå kan på den ene side tyde på at reformideen påvirker holdningene. Operativ frihet har jo slett ikke vært vanlig på dette området. Skepsisen mot bedriftsinspirert økonomisk styring kan på den annen side tyde på at etablert forvaltningskultur øver innflytelse på reformideen, bl.a. i form av mentale rammer for hva som er mulig og akseptabelt. Når det er sagt så er det viktig å understreke at (den opprinnelige) reformideen ikke inneholder et entydig og teknisk eksakt svar på hvor stor den operative friheten skal være eller hvordan relasjonen mellom det operative og det strategiske nivået skal utformes. Det gjør heller ikke den normative reformideen, det vil si de oppfatninger som kommer til uttrykk i spørreundersøkelsen om hvordan resultatenhetsmodellen bør utformes.

Når det gjelder den iverksatte reformideen (eller mer presist, den som er under iverksetting) oppleves den å gi resultatene og enhetslederne omfattende og reell operativ frihet. Dette inntrykket modereres noe av at friheten er størst innen områder der handlingsrommet tradisjonelt har vært størst og av de rammer og krav som knyttes til denne friheten, særlig innen økonomi. Både spørreundersøkelsen og intervjuene viste at når reformideen ble implementert, inneholdt den viktige elementer av hierarkisk kontroll, først og fremst i form av stramme og til dels ustabile økonomiske rammer. Økonomistyringa ble faktisk opplevd som så stram og av og til så uforutsigbar at mer enn halvparten av enhetslederne har vurdert å slutte i sine stillinger, til tross for at de ellers er tilfredse med reformen og ikke ønsker noen reversering. Med andre ord, den operative friheten bør etter respondentenes oppfatning være stor, den oppleves da også å være tilfredsstillende i praksis, men stramme og til dels uforutsigbare budsjetter, juridiske formaliteter, etablert forvaltningskultur og forskjellige individuelle begrensninger fører ofte til sterke innsnevring i det reelle handlingsrommet.

Avstanden mellom den radikale friheten som forkynnes i den opprinnelige reformideen og den prosaiske kommunale hverdagen som kommer til syne når ideen iverksettes, er åpenbar. Den normative reformideen som inneholder oppfatninger om hvor stor den operative frihet bør være, kan ses på som en uformell og upresis avveining mellom den opprinnelige reformideen og det som er eller har vært. Den iverksatte reformideen kan til sjunde og sist betraktes som et forsøk på å forene det ideelle og det ønskelige med det mulige, der det mulige på ingen måte er en objektiv og fast størrelse, men en omskiftelig mix av formelle, uformelle og personlige forhold. Resonnementet kan belyses ved hjelp av de analytiske tesene som vi alt har beskrevet. *Mismatch-tesen* sier noe om manglende kompatibilitet mellom reform og kontekst. Den kommunale konteksten kan inneholde eller mangle bestemte elementer, noe som begrenser mulighetene for å realisere den ideelle reformideen. Ved å definere disse begrensningene kan begrepet "det mulige" gis et konkret innhold. Som tidligere nevnt er fraværet av et reelt fungerende marked for mesteparten av kommunal virksomhet en viktig begrensning. Et annet eksempel er bestemmelsene om at kommunale budsjett og regnskap skal vedtas i balanse, noe som begrenser mulighetene for å premiere enheter med underforbruk dersom andre enheter samla sett har et overforbruk. Dersom vi analyserer det mulige ut fra *tesen om begrensa rasjonalitet* vil søkelyset rettes mot de innsnevring i synsfeltet som manglende kunnskap og informasjon gir. Vi har tidligere sett hvordan kommuner i forbindelse med frikommuneforskene 1986-92 søkte om å få

gjennomføre forsøk på områder der det egentlig ikke fantes noen formelle hindringer og derfor heller ikke var nødvendig å søke om unntak fra disse. I vår sammenheng kan det virke som at noen enhetsledere tror de har mindre operativ frihet enn det de faktisk har. Det kan være ei forklaring på at rådmenn mener den operative friheten er større enn det enhetslederne opplever. Vår forståelse av det mulige kan utvides ytterligere ved hjelp av *kulturtesen* som fokuserer på de innsnevringene i synsfeltet som tradisjon kan gi. I den grad enhetslederne har sin erfaring fra en forvaltningskultur med en sentralisert beslutningsstruktur, vil det å skulle fatte selvstendige avgjørelser kunne oppleves som vanskelig, ubehagelig, risikofylt, ensomt osv. Flere rådmenn har beklaga seg over at enhetsledere ikke benytter seg av det handlingsrommet de er tildelt, og at de i stedet forsøker å dytte beslutningene opp i systemet. Når enhetsledere slik opplever innsnevring av det mulige pga. manglende kunnskap eller pga. manglende tradisjon, kan det tyde på svikt i opplæring og utvikling av ledere på dette nivået. I en iverksettingsprosess vil mange enhetsledere dessuten være svært vare for signaler fra toppen om hvordan de skal utforme sin rolle, hvor selvstendige de skal opptre osv. Signaler som kan oppfattes som en oppfordring om å begrense sin selvstendige myndighetsutøvelse vil sannsynligvis ha ekstra stor effekt ettersom de bekrefter og dermed forsterker kjente og innarbeidete atferdsmønstre som ligger i den tradisjonelle forvaltningskulturen. Nettopp denne mentale bindinga til det tradisjonelle gjør at oppfordringene om å ta det tildelte handlingsrommet i bruk må være ekstra sterke, konsekvente og entydige for å slå gjennom. Språk fra toppen kan lett oppleves som en form for dobbeltkommunikasjon der det egentlige budskapet oppfattes å være at frihet er bra, men lydighet er best. Det tryggeste for enhetslederne i en slik situasjon vil være å holde seg til den tolkning som bryter minst med det tradisjonelle. I den grad en slik tilpasning er et resultat av taktiske, rasjonelle overlegninger vil *interessenttesen* ha en klar relevans som forklaringsramme. I så fall vil det mulige være det handlingsrommet som er igjen når en har tatt hensyn til formelle og uformelle makt- og interessekonstellasjoner. Det betyr også at størrelsen på handlingsrommet kan variere som følge av varierende makt- og interesseforhold, både i tid og i rom. Vi har sett at maktperspektivet kan ha en viss gyldighet i et par kommuner. Det har selvsagt også en mer generell gyldighet med tanke på den makt som ligger i det å fastlegge budsjettammer, spilleregler for pengebruk, delegasjonsfullmakter osv. Denne formelle formen for myndighet illustrerer veldig klart grensene for den operative friheten og grensene for hva som er mulig. Enhetsledernes frihet er dermed til sjuende og sist begrensa og underordna tradisjonell hierarkisk autoritet, byråkratiske prosedyrer og politiske beslutninger. Selv om for eksempel

utvidete økonomiske rammer gjerne gir økt handlingsrom, ligger det prinsipielle i dette resonnementet fast.

Oppfatninger om hva som er mulig å realisere av operativ frihet i en kommune og i en enhet vil i siste instans måtte bygge på aktørens *fortolkning* av de ytre begrensningene og deres relevans, status, styrke osv. for omfanget av denne friheten. I slike fortolkningsprosesser vil *indre* begrensninger knytta til kunnskap, informasjon, kultur osv. spille en viktig rolle og virke inn på det som til sjuende og sist iverksettes. Men som vi har pekt på i beskrivelsen av *translasjonstesen*, fortolkning er ikke bare en passiv tilpasning til forskjellige begrensninger. Den er like mye en aktiv, interaktiv og refleksiv prosess der grenser pushes og noen ganger overskrides. Translasjon er med andre ord en skapende prosess der det mulige ikke framstår som en tilstand, men som noe som kontinuerlig blir til i det den operative friheten praktiseres.

Dersom vi til sist ser på forståelsen av hva som er mulig i lys av *omdømmetesen*, vil de som er opptatt av å forvalte kommunens omdømme sannsynligvis være mer opptatt av å rette oppmerksomheten mot mulighetene ved resultatenhetsreformen enn mot begrensningene. Avstanden mellom ideal og virkelighet oppfattes å være beskjeden og i alle fall ikke større enn at de langt på veg kan overvinnnes. Når så rådmennene som vi har sett, vurderer den operative friheten å være større enn det enhetslederne gjør, kan dette forstås i lys av omdømmetesen.

9.4.2. Virkemidler

Spørreundersøkelsen har vist at forvaltningsmodellen fortsatt er viktigst, at bedriftsmodellen har økt i betydning, men at det først og fremst er samarbeidsmodellen som etterspørres av enhetslederne. Rådmennene ser på sin side ingen store behov for å øke bruken av samarbeidsorienterte styringstiltak. De er vel tilfredse med sin egen innsats på området. Enhetslederne og rådmennene opplever med andre ord denne delen av virkeligheten ganske forskjellig, noe som bl.a. kan forklares ut fra tesen om begrensa rasjonalitet.

Selv om bedriftsmodellen har fått økt betydning, tyder resultatene fra undersøkelsen på at mer radikale bedriftsinspirerte virkemidler (foreløpig) har hatt lite gjennomslag. I stedet kan det se ut til at hybride former er blitt viktigere, det vil si former der de tre modellene integreres. Dette tilsvarer det Kjell Arne Røvik har betegnet som hybride organisasjoner eller

multistandardorganisasjoner (Røvik 1998). Det er særlig gjennom økt bruk av mål- og resultatstyring at elementer fra disse modellene koples sammen. Denne observasjon har betydning for min vurdering av eksklusjons- vs. integrasjonshypotesen, noe jeg skal komme tilbake til i et eget avsnitt i dette kapitlet.

9.4.3. Relasjonen mellom enhetsleder og rådmannen

Situasjonen etter innføring av resultatenhetsmodellen er at relasjonen mellom enhetslederne og rådmannen kjennetegnes av stor gjensidig tillit og respekt. Dermed synes de generelt gode relasjonene i kommunesektoren å leve videre (Kjølholt 1996, Lotsberg 2000). Jeg har imidlertid ikke grunnlag for å si at reformen har gjort relasjonene bedre, sjøl om det er sannsynlig at tilfredsheten med den økte operative friheten kan gi en slik effekt. På den annen side opplever mange enhetsledere en noe beskjeden støtte fra rådmennene i sin nye rolle som ledere. I noen kommuner er denne støtten endog svært liten. Vi har også sett at enhetslederne klager over mangel på direkte kontakt, for eksempel i form av mer løpende dialog og kommunikasjon. Dels kan dette tolkes som et uttrykk for et kapasitetsproblem, dels som et kompetanseproblem. At mange rådmenn har problemer med å opprettholde god kontakt med det store antallet enhetsledere er ikke så merkelig. Det var vel forutsigbart. Kontrollspennet er rett og slett blitt for stort, selv med de muligheter dagens IT-teknologi gir for å utvide kontrollspennet i forhold til tidligere. En gylden regel er at jo mer innbyrdes avhengig enhetsledere er av hverandre, desto smalere må rådmannens kontrollspenn være. Det har vært demonstrert at en aritmetisk økning i antall underordnede gir en eksponentiell økning i det antall relasjoner mellom underordnede som en leder må forholde seg til (Jones 1995). Selv når kommunalsjefene tar sin del av kontaktarbeidet opplever en kapasitetsproblemer. I Trondheim må for eksempel kommunaldirektørene⁷⁸ gjøre bruk av egne kontaktpersoner som gjennomfører samtaler med enhetslederne *på vegne av seg*. I Larvik har en forsøkt å løse dette problemet ved å opprette et samordningsråd, et ukentlig kontaktorgan mellom rådmannen og enhetslederne. Uansett løsning synes mangelen på kontakt mellom det operative og det strategiske nivået å være et direkte resultat av resultatenhetsmodellen. En annen tolkning er å betrakte mangelen på kontakt som uttrykk for et kompetanseproblem. Resultatenhetsmodellen forutsetter at lederne både på det operative og det strategiske nivået, evner å gå inn i de nye rollene. Dersom de fortsetter å opptre slik de gjorde før reformen vil

⁷⁸ Tilsvarer kommunalsjefer eller assisterende rådmenn i andre kommuner.

mye bli ved det gamle. Rådmenn må for eksempel i større grad enn før legge vekt på lederrollen framfor administratorrollen (Baldersheim 1993). Det innebærer ikke minst mer tid til dialog og kommunikasjon med enhetslederne (Mintzberg 1976)⁷⁹. Det er et åpent spørsmål om alle rådmenn har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta en slik rolle. Det er heller ikke sikkert at alle enhetsledere har det som skal til for å fungere som ledere.

Resultatenhetsmodellen forutsetter at enhetslederne skal opptre mer selvstendig og fatte flere beslutninger på egenhånd. Dersom de ikke har tilstrekkelig kompetanse, verken faglig, administrativt eller ledelsesmessig, kan det tenkes at de blir usikre og famlende og ikke tør fatte selvstendige beslutninger. I en slik situasjon kan forventningene om mer direkte, løpende kontakt med rådmannen fungere som en unnskyldning og en flukt vekk fra det ansvar som ligger i enhetslederrollen. Flere rådmenn og kommunalsjefer bekrefter da også at enkelte enhetsledere ikke klarer å fylle den rollen de er tildelt. De driver i stedet med det en kommunalsjef omtalte som ”ansvarsprojisering”.

Relasjonen mellom rådmannsnivå og enhetsnivå preges videre av betydelig tvetydighet. For det første fungerer kommunalsjefene og stabs- og støtteenhetene noen ganger som et de facto myndighetsnivå, mellom rådmannen og enhetslederne. Samtidig omtales den nye strukturen som flat og som en tonivåmodell. For det annet har vi sett at om lag halvparten av enhetslederne opplever at organisasjonen ”spriker” på toppen, det vil si at rådmannen og kommunalsjefene sender ut forskjellige signaler. For det tredje tyder alt på at svak kommuneøkonomi bidrar til å krympe mye av det reelle handlingsrommet på enhetsnivå. Behovet for stram økonomistyring gjør at hierarkisk myndighet og byråkratisk kontroll er minst like viktig som før. Stadige nedskjæringer og intervensjoner i løpet av budsjettåret vitner om det. En kan også se for seg at toppledelsen har en viss mulighet til, hvis de ønsker det, å dramatisere situasjonsbeskrivelsen for slik å rettferdiggjøre pålegg og inngrep overfor enhetene. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å si at dette faktisk skjer.

Tvetydigheten i relasjonen har stor betydning hvor omfattende og reell den operative friheten er. Rådmannen og enhetslederne innehar ikke posisjoner som er ”frosset fast”, en gang for alle. I stedet kan vi se for oss ei ”frontlinje” som er i stadig bevegelse, påvirka av begivenhetens gang, formelle vedtak, utspill, signaler, fortolkninger osv. Denne mer eller mindre kontinuerlige dynamikken kan fungere aldeles utmerket, men uttalelser fra flere av

⁷⁹ Mintzberg deler lederens roller inn i tre hovedkategorier. En av disse er de mellommenneskelige roller.

mine informanter tyder på at det kan oppstå mye ”gruff” dersom den løpende dialogen og kommunikasjonen neglisjeres.

9.4.4. Identitet

Vi har sett at enhetslederne bare føler middels tilknytning til rådmannen og resten av toppledelsen. De identifiserer seg først og fremst med egen enhet, egne ansatte og ”egne” brukere. Vi har også sett at det er en viktig nyanse i identiteten hos de to gruppene enhetsledere. Mens lederne for tjenesteenhetene først og fremst orienterer seg *ned og ut* av organisasjonen, det vil si mot egen enhet, mot egne brukere og mot lokalsamfunnet, er lederne for stabs- og støtteenhetene mer orientert *opp og inn* i organisasjonen, det vil si mot egen toppledelse, mot andre enheter og mot organisasjonens egne interesser og behov. Dersom vi anvender begrepene fra figur 2.2 (om mulige forventninger til enhetslederen) kan det virke som at stabs- og støtteenhetslederne er noe mer kommune-, system- og regelorienterte enn tjenesteenhetslederne som på sin side framtrer som noe mer enhets-, bruker- og resultatorienterte.

Den observerte identitetsutviklinga synes å avdekke et dilemma ved resultatenhetsmodellen. På den ene side legger reformen opp til å utvikle enhetslederne til kommunale ledere, med lojalitet overfor den strategiske ledelsen og ansvar for helheten. På den annen side er det bygd opp en struktur med ”single-purpose agencies” og (mer eller mindre reelle) incentiver som skal premiere resultater på enhetsnivå, bl.a. brukertilfredshet. Enhetslederne havner dermed i en klassisk krysspressituasjon. Det kan være vanskelig å finne fram til en god balanse mellom to såpass motstridende hensyn. Faren for å utvikle en delt lojalitet og identitet er derfor til stede. Som vi allerede har vært inne på kan det virke som at dette problemet oppleves sterkest blant lederne for tjenesteenhetene. De har åpenbart valgt å løse dette dilemmaet ved å knytte sterkest bånd til egen enhet, egne ansatte og egne brukere. Lederne for stabs- og støtteenhetene har valgt ei litt annen løsning. Når det er sagt så må det understrekes at det er ikke uvanlig og heller ikke umulig å leve med delte eller multiple identiteter. Noe av poenget hos Vancil (1979) for eksempel er nettopp at ”ambiguity” er en del av det å være operativ leder i en divisjonalisert organisasjon. Det samme synspunkt kan gjøres gjeldende for kommunale enhetsledere. Men at det medfører noen utfordringer og vanskelige avveininger, særlig i tider med økonomiske nedskjæringer, det er klart.

9.5 Hva skjer med organisasjonen?

Undersøkelsen min har vist at resultatenhetsreformen har hatt en gunstig effekt på kommunenes funksjonsdyktighet, problemløsningsevne og administrative koordinering, men en negativ effekt på deres politiske koordinering. Den har også skapt større ulikhet i tjenesteyting og personalpolitikk, en effekt mange ledere oppfatter som problematisk. Disse funnene samsvarer bra med de forventede effektene jeg avleda fra det instrumentelle perspektivet i kapittel 4: funksjonsdyktighet og problemløsningsevne ville styrkes, mens organisatorisk enhet og koordinering ville svekkes. Resultatene fra undersøkelsen viser altså at desintegrerende krefter gjør seg gjeldende i en viss utstrekning, om enn langt fra så tydelig som en kunne forvente dersom bedriftsmodellen hadde hatt en sterkere og mer dominerende stilling.

Effektene av reformen vurderes til dels svært forskjellig i de 12 kommunene og blant lederne. Tilfellet Larvik er spesielt interessant. I knapt noen kommune vurderes effektene av resultatenhetsmodellen som så positive som i Larvik. Samtidig er det nettopp i Larvik at effektene på politisk koordinering er mest negative. Vi har tidligere også sett at Larvik er den eneste av de 12 kommunene der bedriftsmodellen er viktigere enn forvaltningsmodellen. Om dette er et tilfeldig sammentreff av omstendigheter er vanskelig å vurdere. Uansett må det kunne sies å være en interessant observasjon. Uten at jeg skal forsøke å gi noe endelig svar, kan en stille spørsmål om det er slik at prisen for en administrativt velfungerende resultatenhetsmodell er redusert kontakt med og innflytelse for lokalpolitikere. Erfaringene fra Skanderborg kommune i Danmark og fra danske kommuner generelt kan tyde på at det foreligger en slik sammenheng (Hansen 2000, Klausen og Michelsen 2004a og b).

Variasjonen mellom kommunene kan videre forstås i lys av de analytiske tesene vi tidligere har presentert. Eksempelvis kan ulikheter i strukturell utforming av resultatenhetsmodellen påvirke vurderingene, i tråd med *tesen om begrensa rasjonalitet*. Ulik struktur kan gi ulik informasjon, ulik kognisjon og dermed ulik vurdering. Arendal og Larvik har for eksempel ulik tilnærming til samarbeid mellom resultatenheter. Mens en i Arendal prøver å begrense dette hopehavet av frykt for at de gamle sektorene skal gjenoppstå, søker en i Larvik aktivt å legge til rette for et slikt samarbeid. Administrativ koordinering vurderes da også å være noe bedre i Larvik enn i Arendal, muligens som en følge av dette. Ulikheter i struktur henger

også gjerne sammen med ulikheter i *kultur*. Den strukturelle utforming av resultatenhetsmodellen avspeiler gjerne rådende holdninger i organisasjonen og kan i sin tur bidra til å vedlikeholde disse holdningene. Struktur kan også påvirke og endre etablerte holdninger. I tilfellet Arendal synes toppledelsens skepsis mot samarbeid etter gamle sektorgrenser å ha vært utslagsgivende for utforming av resultatenhetsmodellen med sikte på å motvirke dette. De gamle sektorkulturene skulle rives opp ved hjelp av nye strukturer. Vi har også sett hvordan den tradisjonelle sektoridentiteten i alle undersøkelseskommunene synes å være på vikende front for en klarere enhetsidentitet. Uansett om struktur på et gitt tidspunkt speiler eller skaper kultur, vil de litt etter litt kunne fungere gjensidig forsterkende. Variasjon mellom kommunene i vurdering av effektene av reformen kan også tilskrives måten ledere rekrutteres på. Både i Arendal og Tromsø har jeg intervjuet ledere som har fortalt at de søkte sine stillinger fordi resultatenhetsreformen gjorde kommunene attraktive som arbeidsplasser. Uten reformen hadde de neppe søkt akkurat disse kommunene. Noen ble dessuten spesielt bedt om å søke. I den grad dette inngår i et mønster der en bevisst rekrutterer ledere blant kandidater som er positive til reformen, kan vurderingene av effektene reflektere denne positiviteten. Det betyr at vi kan få en overrapportering av positive og en underrapportering av negative effekter i kommuner med denne typen rekrutteringsmønster. Et slikt resonnement kan forstås i lys av *interessenttesen* der den strategiske ledelsen forsøker å gjennomføre og forankre reformen ved utskifting av negative enhetsledere med positive.

Også blant lederne er det variasjoner i vurderingene av reformeffektene. Hovedmønsteret er at topplederne opplever effektene som mer positive enn enhetslederne. Videre er rådmennene mer positive enn kommunalsjefene, og lederne for stabs- og støtteenhetene er mer positive enn lederne for tjenesteenhetene. Det vil si at jo høyere opp i organisasjonen en befinner seg og jo nærmere "makten" en sitter, desto mer positiv er en i sine vurderinger. Dette mønsteret kan forstås i lys av flere av de tesene vi har beskrevet tidligere. Det kan for eksempel tenkes at tilgangen og kvaliteten på relevant informasjon er bedre for topplederne enn for enhetslederne. Rasjonaliteten er med andre ord mer begrenset jo lenger vekk fra organisasjonens maktsentrum en befinner seg. På den annen side kan en godt snu dette resonnementet: Informasjonen er bedre jo nærmere brukerne en sitter. Det vil med andre ord si at det er lederne for tjenesteenhetene som har det beste grunnlaget for å vurdere effektene av reformen. Dermed er rasjonaliteten mindre jo nærmere maktsentret en kommer. Det kan for eksempel være tilfelle dersom informasjonssystemer og styringsinformasjon er

mangelfulle og upålitelige. En tredje tolkning kan være at det er mer snakk om *ulike former* for enn ulike grader av rasjonalitet. Vi kan for eksempel tenke oss at det finnes en egen enhetsrasjonalitet som er forskjellig fra den overordna kommunerasjonaliteten. For mange enhetsledere vil det å prioritere brukernes behov framfor budsjettbalansen være både fornuftig og riktig i noen sammenhenger, mens budsjettbalansen vanligvis vil være det overordna hensynet for en rådmann. Enhetsledere og rådmenn kan altså ha ulike syn på hvordan de forskjellige elementene i enhetslederrollen skal balanseres mot hverandre. Når ellers topplederne som vi har sett mener at samarbeidet med lokalpolitikere er bedra og at politikernes innflytelse er økt som følge av reformen, mens enhetslederne mener det stikk motsatte, kan det skyldes at reformen faktisk legger opp til et sterkere skille enn før mellom politikk og administrasjon. Svekket kontakt mellom lokalpolitikere og operativ virksomhet kan blant enhetsledere oppleves som en svekking av lokalpolitikernes innflytelse, uten at det trenger å være tilfelle. På den annen side tyder resultatene fra Skanderborg kommune (Hansen 2000) og fra norske undersøkelser (Hagen og Vabo 2005) på at kutting av kontakten mellom lokalpolitikere og den operative, kommunale virksomheten faktisk svekker lokalpolitikernes innflytelse. Det kan se ut som at det i praksis er vanskelig for lokalpolitikere å ivareta sin tiltenkte strategiske rolle uten operativ innsikt og kontakt. Det svarmønsteret vi her har referert og analysert kan alternativt fortolkes i lys av *omdømmetesen*. I den grad topplederne føler et spesielt ansvar for å forvalte og styrke kommunens omdømme, vil de ha et ekstra incentiv til å vurdere og framstille effektene av reformer de selv har fronta som positive. Deres personlige omdømme vil jo naturlig nok være sterkt knytta til både reformens skjebne og kommunens omdømme. Når effektene også er overveiende positive slik som i tilfelle med resultatenehetsreformen, kan det være ekstra fristende å bagatellisere og underkommunisere eventuelle negative effekter.

9.6 Skjer det en overgang fra hierarki til marked?

I mye av faglitteraturen som beskriver og analyserer fenomenet New Public Management har det vært spekulert på om det skjer en overgang fra hierarkisk til markedsbasert styring i offentlig sektor (for eksempel Hughes 1994, Walsh 1995). Etter min oppfatning kan denne måten å stille spørsmålet på bidra til å skape uklarhet og forvirring. Problemet beror på at mange synes å sette likhetstegn mellom på den ene sida hierarki og offentlig forvaltning, og på den annen fravær av hierarki og bedriftsorganisering. Hierarki og marked settes opp som

motsetninger, selv om de betegner ulike fenomener. Etter min vurdering oppstår problemet fordi en ikke skiller klart mellom organisasjoners interne styring og organisasjoners ytre kontekst. *Organisasjoners ytre kontekst* kan være prega av marked i større eller mindre grad, eventuelt av fravær av marked. Vi står med andre ord overfor et kontinuum mellom på den ene side et fritt marked, og på den annen side et ikke-marked. De aller fleste organisasjoner i vårt samfunn må forholde seg til kontekster mellom disse ytterpunkter. Offentlige virksomheter opererer oftere i markedsfrie eller markedssvake kontekster enn private bedrifter som større deler av tida befinner seg i mer markedssterke kontekster. Samtidig synes den generelle samfunnsutviklinga å være kjennetegna av at markedskreftene har fått større plass enn før. Det betyr at både private og offentlige virksomheter er mer påvirka av disse kreftene enn tidligere. Når det gjelder *organisasjoners interne styring* kan den bygge på forskjellige prinsipper, alt etter hvor markedseksponert organisasjonene er⁸⁰. Et av disse prinsippene er hierarki. Hierarki kan vurderes som et mer eller mindre velegna styringsprinsipp, avhengig av hvor markedssterk eller markedssvak konteksten er. Tradisjonelt har hierarki vært framholdt som organisasjoners svar på stabile og enkle omgivelser. Etter hvert som omgivelsene er blitt mer ustabile og komplekse har en sett for seg at andre, ikke-hierarkiske styringsformer er tatt i bruk. Dette synes å være en sannhet med store modifikasjoner. Det som snarere har skjedd er at hierarkiet hele tida er blitt tilpassa de nye utfordringene gjennom desentralisering, maktspredning, utflating, divisjonalisering osv. Vi har for eksempel tidligere vært inne på at bedrifter som forsøker å møte økt konkurranse gjennom divisjonalisering, ofte gjennomgår økt hierarkisering og byråkratisering (Anton og Govindarajan 1998). Andre har også pekt på at krevende kontekster kan skape et press i retning av *mer* hierarki, økt maktkonsentrasjon og sterkere vekt på ledelse (Jacobsen 2004, Ramsdal og Skorstad 2004). Under påvirkning fra de senere års modernisering i offentlig sektor synes forvaltningsmodellen å ha mista noen av sine historiske og kulturelt betinga motforestillinger mot den sterke leder. Med økt vektlegging av resultater har en tatt med seg økt vektlegging av ledelse fra bedriftsmodellen. I dette ligger et paradoks: ”bedriftsmodellen” markedsføres i det offentlige som mindre hierarkisk, mens det er mye som tyder på at den er vel så hierarkisk som forvaltningsmodellen. Det er kanskje den

⁸⁰ Markedseksponering er bare en av flere variabler som kan brukes for å beskrive omgivelsene. Andre forhold som kan skape usikkerhet og risiko er sosial og etnisk kompleksitet, teknologisk endring osv. Sammenhengen mellom omgivelser og organisasjonsutforming er et klassisk tema i organisasjonsteorien som er behandla av mange forfattere, deriblant Henry Mintzberg.

grunnleggende tvetydigheten ved NPM-inspirerte reformer som her kommer til uttrykk: mixen av neo-taylorisme og ledelsesdyrking med desentralisering og ”empowerment”.

I denne avhandlinga har jeg skilt mellom tre hovedmodeller for intern organisering: forvaltningsmodellen, bedriftsmodellen og samarbeidsmodellen. Hierarkiet er et framtrekkende trekk ved begge de to førstnevnte modellene, mens det er mindre viktig i den sistnevnte. Spørsmålet i overskrifta til dette avsnittet kan nå omformuleres på følgende måte: skjer det en overgang fra forvaltningsmodellen til bedriftsmodellen i kommunene, i og med innføring av resultatenhetsmodellen? Svaret som ble gitt tidligere i dette arbeidet var delvis bekreftende: det skjer en overgang, men bare til en viss grad. Bedriftsmodellen erstatter ikke forvaltningsmodellen, men supplerer og fornyer den. Gammelt og nytt blandes. Særlig tydelig er det innenfor mål- og resultatstyring. Denne aktiviteten har mye forvaltningslogikk ved seg gjennom sin vektlegging av planlegging, myndighets- og ansvarlinjer (mål-middelhierarkier) samt bruk av detaljerte, regelliknende resultatindikatorer, målerutiner og kontrollrapportering. Bedriftslogikken kommer til syne i vektlegginga av lederes personlige ansvar for måloppnåelse og resultater samt vilje til å bruke økonomiske incentiver for å styre atferd og prestasjoner i ønska retning.

Forskjellen mellom forvaltningsmodellen og bedriftsmodellen er altså ikke at bedriftsmodellen ikke inneholder hierarkiske og byråkratiske elementer, men at forvaltningsmodellen tradisjonelt ikke har omfatta økonomiske incentiver direkte kopla mot prestasjoner og resultat. Det forvaltningsmodellen har som bedriftsmodellen stort sett mangler, er formelle reguleringer og begrensninger av lederens makt. Ledelse har tradisjonelt hatt en lavere status i offentlig forvaltning enn i næringslivet. Maktutøvelse har vært omgitt med grunnleggende skepsis og mistenksomhet, som noe som må underlegges streng kontroll av frykt for misbruk. Ledelse har følgelig vært sett på som et nødvendig onde. I næringslivet derimot har synet på ledelse vært og er mer positivt. God ledelse vurderes som avgjørende for ansattes prestasjoner og organisasjoners resultater. Ledere framstilles og framstår ofte som helter (når det går bra vel å merke). Behovet for å begrense lederens makt har således ikke vært noe stort tema⁸¹. Sterke ledere har vært sett på som et gode i næringslivet, mens selve begrepet i offentlig sektor har framkalt helt andre assosiasjoner. Bedriftsledere har med andre ord ingen demokratisk-konstitusjonell tradisjon å forholde seg

⁸¹ Dette kan ha endra seg noe etter skandaler som Enron, Worldcom m.fl. i USA og Finance Credit i Norge.

til. De befinner seg nærmest i en før-demokratisk tilstand. Makta er mer konsentrert, men likevel mindre regulert enn i offentlig sektor. Det betyr ikke nødvendigvis at bedriftsledere kan gjøre hva de vil. Det betyr heller det at bedriftsmodellen inneholder en annen form og en annen mulighet for strategisk (hierarkisk) kontroll med lederne enn forvaltningsmodellen. Kontrollen her er primært retta inn mot resultatoppnåelse, og i mindre grad mot prosessen fram mot resultatene. Kvaliteten på resultatmålingssystemet og dermed resultatdata blir derfor avgjørende for den strategiske styring i bedriftsmodellen. I den tradisjonelle forvaltningsmodellen har det vært nærmest motsatt. Kontrollen har først og fremst satt fokus på prosessen og virkemidlene, og i mindre grad på resultatene. Det betyr ikke at resultatene har vært vurdert som uviktige, men mer at de har vært vanskelige å operasjonalisere, måle og fortolke, bl.a. pga. deres kvalitative preg, lange tidshorisont og tvetydighet. Den strategiske kontrollen med lederne i forvaltningsmodellen har derfor vært avhengig av kvaliteten på reglene, myndighetslinjene og den politiske styringa, altså de elementene som skal sikre at prosessene går riktig for seg. I bedriftsmodellen fungerer markedet som en støtte for den strategiske ledelsen. Ved hjelp av markedskreftene kan den strategiske ledelsen utøve en nærmest automatisk kontroll med det operative nivået. Bunnlinja samt en del andre nøkkeltall gir ledelsen relativt enkel og entydig informasjon om hvor godt eller dårlig de operative lederne driver sine enheter. I forvaltningsmodellen betyr fravær av markedskreftene også fravær av denne automatiske formen for kontroll med det operative nivået. Det er et åpent spørsmål om en kan kompensere for mangelen på markedskontekst med et mer sinnrikt resultatmålingssystem og større datamengder. Flere tviler på det. Faren er at en går i den såkalte evalueringsfella og drukner i informasjon (Olson, Humphrey og Guthrie 2001, Didriksson og Mogensen 1993).

Svaret på spørsmålet i overskrifta om innføring av resultatenhetsmodellen også innebærer en overgang fra hierarki til marked i de undersøkte kommunene, er altså nei. Det er ikke noe i de framlagte data som kan underbygge en slik hypotese. Hovedårsaken er etter min oppfatning at selve spørsmålsstillinga er for upresis. Jeg har heller ingen data som tilsier at det har skjedd en slik overgang i den betydning at kommunale resultatenheter er blitt mer utsatt for konkurranse enn før, eller at de er blitt skilt ut fra kommunene som selvstendige bedrifter. Det vi har observert er at bedriftsmodellen er blitt viktigere i den forstand at særlig målformuleringer, resultatkrav og lederrollen vektlegges mer enn tidligere. De mer radikale elementene i modellen, særlig det som har med bruk av økonomiske incentiver å gjøre, har langt mindre oppslutning og utbredelse. Det er med andre ord de sidene ved modellen som

bryter minst med forvaltningsmodellen som har størst gjennomslag. Samtidig har vi sett at forvaltningsmodellen fortsatt innehar en dominerende posisjon i de fleste kommunene. Dette forhindrer selvsagt ikke at ikke tjenesteproduksjonen i disse kommunene kan bli mer konkurranseutsatt og satt ut til eksterne leverandører i framtida enn i dag. Da kan det være relevant å snakke om en overgang fra hierarki (egenregiproduksjon) til marked (ekstern produksjon). Det vil sannsynligvis også være enklere for kommuner med resultatenhetsorganisering å gjennomføre en slik endring enn for kommuner uten. Poenget her er imidlertid at dette ikke synes å være situasjonen i dag ettersom så å si all tjenesteproduksjonen innen de store og dominerende kommunale områdene skole og omsorg foregår i kommunal regi.

9.7 Eksklusjon eller integrasjon

Kan en kommune styres etter både forvaltnings-, bedrifts- og samarbeidsmodellene på en og samme tid, eller må en foreta et valg? Er det snakk om forenelige eller uforenelige prinsipper? I dette avsnittet vil jeg konfrontere eksklusjons- og integrasjonshypotesene med mitt empiriske materiale.

Eksklusjonshypotesen hevder at ulike styringsprinsipper ikke kan integreres og praktiseres samtidig i en og samme organisasjon. De vil gjensidig fortrenge og utelukke hverandre. Hvis en likevel forsøker å tvangsintegrere dem, vil det oppstå uklarhet og usikkerhet i organisasjonen. Ulike prinsipper betyr ulike styringssignaler. Kravet om budsjettbalanse og ønsket om å bruke økonomiske incentiver for å premiere og oppmuntre dyktige enheter og enhetsledere kan for eksempel være vanskelig å forene. Videre kan det være krevende å forene forvaltnings- og bedriftsmodellene med samarbeidsmodellen. De to første deler en felles mistillit til at mennesker vil prestere noe særlig uten en eller annen form for ytre press, enten i form av regler og rammer ("frykten for tvang") eller økonomiske incentiver ("frykten for materiell nød"). Samarbeidsmodellen kjennetegnes av et mer optimistisk menneskesyn. Samarbeid, for eksempel gjennom dialog og kommunikasjon, bygger positive relasjoner og skaper gjensidig tillit. I slike sammenhenger vil mennesker prestere, ikke på grunn av ytre press, men på grunn av internaliserte normer om ansvar, gjensidighet, tilhørighet osv. Styring basert på både mistillit og tillit er ifølge eksklusjonshypotesen nærmest umulig å få til samtidig i en og samme organisasjon. Resultatet kan lett bli en schizofren og sterkt splitta organisasjonskultur.

I motsetning til eksklusjonshypotesen vil *integrasjonshypotesen* hevde at ulike styringsprinsipper både kan og bør forenes. Ingen organisasjoner kan basere seg på ett sett prinsipper. For det første vil behovene variere med situasjon (for eksempel tidspress, økonomiske rammer, politisk oppmerksomhet), oppgaver (for eksempel forvaltning, tjenesteproduksjon, utvikling, ledelse, grad av nasjonal normering) eller personer (utdanningsnivå, erfaring, personlige egenskaper, holdninger). For det annet vil de tre styringsprinsippene kunne supplere og støtte hverandre slik at den samla styringa blir mer fleksibel og robust. Eksistensen av kjente og aksepterte regler og rammer for virksomheten kan for eksempel skape forutsigbarhet og trygghet og dermed legge grunnlag for tillitsfulle relasjoner mellom kommunale ledere. På den annen side kan god dialog og kommunikasjon gjøre det lettere å finne fram til løsninger når regler og rammer mangler, er ufullstendige eller ikke passer. Samtidig kan regler og rammer gi grunnlag for styring også i perioder når tilliten er brutt eller på et lavt nivå. Noe av det samme kan sies om forholdet mellom økonomiske incentiver og tillit. I det daglige antar en at gjensidig tillit og felles normer, vedlikeholdt og forsterka gjennom løpende dialog og kommunikasjon, er tilstrekkelig for å styre menneskelige og organisatoriske prestasjoner i ønska retning. Men de fleste vil være enige om at dette neppe er nok for å opprettholde prestasjoner på ønska nivå over tid. I tillegg trengs formelle mekanismer som økonomiske incentiver ("penger") og regler og rammer ("tvang") for å underbygge, forsterke og korrigere de uformelle prosessene. I henhold til integrasjonshypotesen vil alle disse tre styringsmekanismene være i bruk i alle organisasjoner, selv om blandingsforholdet kan variere, over tid og på tvers av organisasjonstyper.

Hva kan vi så si om den empiriske holdbarheten av de to hypotesene? De data som er presentert i denne avhandlinga synes å passe bedre med integrasjonshypotesen enn med eksklusjonshypotesen. For det første har vi sett at forvaltningsmodellen, bedriftsmodellen og samarbeidsmodellen praktiseres samtidig i alle undersøkelseskommunene. Det er ingen tegn som tyder på at noen av disse modellene er i ferd med å forsvinne. For det annet viser det seg at i kommuner der rådmannen vektlegger forvaltningsmodellen mye, ønsker en seg denne vektlagt mindre til fordel for bedriftsmodellen, og vice versa. I alle kommuner er det et ønske om at rådmannen skal vektlegge samarbeidsmodellen mer. Svarene tyder på at det er et utbredt ønske å opprettholde en blanding og en balanse mellom de tre styringsmodellene. For det tredje synes styringsmodellene snarere å supplere hverandre enn å erstatte hverandre. Særlig tydelig er dette i forbindelse med mål- og resultatstyring. Det kan virke som at mål-

og resultatstyring er avhengig av bidrag fra alle de tre styringsmodellene for å fungere tilfredsstillende.

Konklusjonen om at integrasjonshypotesen er mer empirisk holdbar enn eksklusjonshypotesen, må imidlertid nyanseres noe. Den styringsmodellen vi har observert i undersøkelseskommunene kan beskrives som en bedriftsinspirert forvaltningsmodell. I noen av kommunene er den mer bedriftsinspirert enn i andre. Men felles for de fleste er at de mest radikale elementene fra bedriftsmodellen ikke har hatt noe sterkt gjennomslag foreløpig. Bruk av økonomiske incentiver er for eksempel ikke særlig utbredt. I den grad dette virkemidlet anvendes, er det relativt forsiktig og med mange forbehold. Overføring av overskudd på enhetsnivå fra et budsjettår til det neste er nesten alltid begrensa til en liten prosentandel. I tillegg er slike overføringer underlagt hensynet til budsjettbalansen. På dette området er det tydelig at forvaltningslogikken og bedriftslogikken ikke lar seg så lett forene. Det kan tenkes at hvis og når økonomiske incentiver blir mer vanlig i kommunene, så vil eksklusjonshypotesen få større relevans.

9.8 Avslutning

Dersom vi betrakter resultatenhetsmodellen som et *instrument* for forbedring av den kommunale organisasjonen, synes det klart at den er blitt vesentlig modifisert i løpet av iverksettingsprosessen. Som opprinnelig reformidé hadde den mye til felles med det jeg har beskrevet som en bedriftsmodell. Kjernen i modellen er trua på at økt operativ frihet ville stimulere til bedre prestasjoner og dermed bedre resultater. Det var primært enhetslederne som skulle være bærere og forvaltere av denne friheten. Prisen var økt ansvar for å nå forhåndsdefinerte resultater innen bestemte tids- og ressursrammer. Betingelsene skulle formaliseres og gjøres eksplisitte gjennom lederavtaler. I møtet med den kommunale hverdagen har vi sett hvordan enkelte elementer i reformideen ikke er blitt iverksatt slik som opprinnelig tenkt. Ut fra det instrumentelle perspektivet skyldes dette forhold ved konteksten, aktørene eller iverksettingsprosessen. De kontekstuelle begrensningene har primært å gjøre med fraværet av et reelt fungerende marked i mesteparten av kommunesektoren. Uten et marked blir det vanskelig å måle, sammenlikne og vurdere resultater, noe som igjen begrenser mulighetene for å bruke økonomiske incentiver som prestasjonsfremmende virkemiddel. I tillegg er kommunene underlagt formelle reguleringer, ikke minst kravet om budsjettbalanse, noe som gjør det vanskelig å bruke økonomiske incentiver på en konsekvent

og konsistent måte. Når det gjelder forhold ved aktørene er de for det første begrensede rasjonelle. Deres evne og kapasitet til å behandle og begripe store mengder informasjon er underlagt kognitive begrensninger. Dernest blir alle ideer formidlet og fortolket gjennom translasjonskjeder eller translasjonsnettverk. Disse består av forskjellige mennesker som alle, ut fra sine forskjellige fortsetninger og ”prosjekter”, er med på å sette sitt stempel på ideen, stort eller lite. Også forhold ved iverksettingsprosessen kan forklare hvorfor den opprinnelige reformideen er blitt modifisert. For det første kan det pekes på at reformen noen ganger er blitt iverksatt uten gode nok forberedelser. Utredningsarbeidet har vært for overflattisk, teknisk orientert og lite problematiserende. Misforholdet mellom de forutsetninger den opprinnelige reformideen bygger på og de forutsetninger dagens norske, kommunale kontekst kan tilby har praktisk talt ikke vært diskutert. For det annet har mange kommuner undervurdert behovet for opplæring av enhetslederne. På dette området synes det fortsatt å være betydelige mangler. En tredje faktor ved iverksettingsprosessen har sammenheng med mangelfulle systemer og rutiner for resultatvurdering. Dette synes å være ei stor og uløst utfordring i praktisk talt alle kommunene. Problemet er at jo ”bedre” systemer og rutiner som utvikles, desto mer tungrodd og ressurskrevende blir de å bruke. Når en ikke klarer å måle resultatoppnåelse på en forutsigbar, åpen og allment akseptabel måte blir det vanskelig å bruke økonomiske incentiver som et troverdig virkemiddel. I praksis er det mange steder fortsatt slik at det å holde budsjetttramma er det desidert viktigste, for ikke å si det eneste resultat som bli vektlagt, til tross for balansert målstyring og andre finurlige styringsinstrumenter. Alt i alt kan dette forklare hvorfor den opprinnelige reformideen blir modifisert og hvorfor det som iverksettes blir en blanding av tre forskjellige styringsmodeller. Samtidig kan denne sammensmeltinga av bedrifts-, forvaltnings- og samarbeidsmodellen sees som uttrykk for en *pragmatisk instrumentalisme* i norske kommuner. Vi ser jo da også at enhetslederne, og særlig rådmennene og kommunalsjefene, vurderer effektene av reformen som overveiende gode.

Dersom vi nå i stedet prøver å se på resultatenhetsmodellen som et *symbol*, hvordan kan vi da forklare modifiseringa av den opprinnelige reformideen? Vi har tidligere, i kapittel 3, skilt mellom en legitimeringsmodell og en selvfølgeleggjøringsmodell. Med utgangspunkt i disse modellene skal jeg prøve å skille mellom det som skjer ved inntak av ideen i organisasjonen og det som skjer når den skal iverksettes. Legitimeringsmodellen fokuserer på hvordan kommunen kan forbedre sin legitimitet eller sitt omdømme gjennom å bruke populære reformer eller reformelementer. Ut fra en kynisk strategi brukes da resultatenhetsreformen

først og fremst som ytre staffasje. Det er ikke nødvendigvis slik at en har til hensikt å endre vesentlig på organisasjonens indre liv. Dermed vil den observerte modifisering av reformideen forklares ut fra en iverksettingsprosess der en egentlig forsøker å beholde etablert organisasjonskultur og organisasjonspraksis mest mulig intakt. De strukturelle endringene som for syns skyld må gjennomføres er overflatiske. Ut fra en mindre kynisk og mer etisk strategi vil en forsøke å minske avstanden mellom det ytre og det indre, ikke minst av hensyn til organisasjonens omdømme på litt lengre sikt. Likevel vil det alltid være en avstand, noe som kan forklare hvorfor det også i dette tilfelle skjer en modifisering. Årsaken til at det alltid vil være en avstand er at organisasjonen, for å opprettholde sitt gode omdømme, må endre seg relativt ofte, i takt med skiftende legitimitetsnormer. I følge den andre retninga innen det symbolske perspektivet, selvfølgeliggjøringsmodellen, kan innføring av resultatenhetsmodellen forstås som en prosess der det tas for gitt at denne reformen er det rette svaret på kommunenes utfordringer. Reformen sees som en materialisering av en bred og dominerende trend, ”företagisering” eller New Public Management. Jo flere som kaster seg på denne bølgen, desto mer blir den selvfølgeliggjort. Selvfølgeliggjøring innebærer mindre analyse i forkant, ingen reell vurdering av alternativer og mindre problematisering. Hva kan da forklare at det likevel skjer en modifisering av den opprinnelige reformideen? Etter min vurdering kan vi peike på i alle fall to forklaringer. For det første kan ideen møte kulturell skepsis og motstand når den skal iverksettes. Det er mye som tyder på at verken ”företagisering” eller den spesifikke modellen nødvendigvis oppfattes som like selvfølgelig blant skoleledere og omsorgsledere som blant lokalpolitikere, rådmenn og kommunalsjefer. I dette ligger også kognitive begrensninger som følge av sosialisering. For det annet vil reformideen gjennomgå en translasjonsprosess internt i den enkelte kommune når den skal settes ut i livet. Dermed kan vi se for oss at ideen blir modifisert i det den passerer gjennom kjeder og nettverk av formidlere og iverksettende aktører. Alle er bærere av spesielle kognitive modeller og ”prosjekter” som påvirker translasjonsprosessen og dermed utforminga av reformideen.

Dersom vi til slutt velger å betrakte resultatenhetsmodellen som et *maktmiddel* kan modifiseringa av reformideen forklares på i alle fall to måter. For det første kan modifiseringa sees som et resultat av en skjult agenda. Politikernes og rådmannens hensikt med reformen har ikke primært vært å øke den operative friheten, men å øke den overordna, strategiske kontrollen med egenrådige tjenesteprodusenter. Reformen har gjort det mulig å splitte opp de tidligere så mektige sektorene samt å kjøre inn en effektiv kile mellom

sektoradministrasjonene og de respektive sektorpolitikere. Samtidig legges det vinn på å gjøre enhetslederne til lojale støttespillere for toppledelsen. Enhetslederne skal fungere som rådmannens forlengte arm ut i organisasjonen. For det annet kan modifiseringa av den opprinnelige reformideen tolkes som et uttrykk for den interessekamp som til enhver tid utspiller seg mellom forskjellige interessegrupper i og utenfor organisasjonen. Den iverksatte reformideen kan da sees på som et midlertidig kompromiss eller som et speilbilde av den balanse som gjelder i øyeblikket mellom de forskjellige interessentene.

Den konklusjon jeg vil trekke av denne diskusjonen er at vi synes å stå overfor en stor grad av pragmatisk instrumentalisme i kommunene som har innført resultatenhetsmodellen. Det pågår en mer eller mindre kontinuerlig iverksettingsprosess der praktiske problemer forsøkes løst innen begrensede tids-, ressurs- og kompetanserammer. Translasjon, enten i kjeder eller nettverk synes å være en integrert del av den iverksetting som foregår. Den kommunale hverdagen med sine særegne formelle og kulturelle kjennetegn danner i høyeste grad en viktig ramme for denne prosessen. En av respondentene omtalte dette som organisatorisk læring i praksis. Det kan se ut til at det er en viss spenning mellom toppledelsens fascinasjon for "företagiserings"-ideer og enhetsledernes kulturelle forankring i fag og praktisk tjenesteproduksjon. Samtidig har ideen om operativ frihet vunnet stor gjenklang, sannsynligvis fordi den er kompatibel med grunnleggende verdier i norsk og nordisk kommunesektor. Tilfredsheten er jevnt over stor, til tross for mer arbeid, omfattende rapportering og økonomisk overstyring, både med reformen og med effektene av den. De to største utfordringene en vil stå overfor framover i kommuner med resultatenheter og flat struktur ser ut til å være resultatvurdering og lokalpolitikernes rolle.

10.AVSLUTNING

10.1 Innledning

I dette siste kapitlet vil jeg gi en oppsummering av avhandlingsarbeidet mitt, med vekt på de store linjene. Det betyr at mange detaljer og nyanser skyves i bakgrunn for at de trekk jeg vurderer som spesielt viktige skal tre klarere fram. Dernest vil jeg vurdere praktiske og teoretiske implikasjoner før jeg til slutt konkluderer.

10.2 Problemstilling og teoretiske perspektiver

Temaet for dette doktorgradsarbeidet har vært bruk av resultatenhetsmodellen i organiseringa av tjenesteproduksjon i norske kommuner. To hovedspørsmål har vært reist i avhandlinga. For det første, hva skjer med reformideen? For det andre, hva skjer med organisasjonen? I tilknytning til det første spørsmålet ble søkelyset satt på enhetenes operative frihet og relasjonen mellom rådmann og enhetsleder. I det andre spørsmålet ble fokus retta mot reformens effekter på, for det første organisasjonens funksjonsdyktighet og problemløsningsevne, dernest på dens interne koordinering og enhet. Jeg valgte å utforme undersøkelsesopplegg og beskrive og analysere empiriske funn i lys av et instrumentelt, et institusjonelt og et maktperspektiv. Dette gav grunnlag for å betrakte og omtale resultatenhetsmodellen som henholdsvis instrument, symbol og maktmiddel.

Det instrumentelle perspektivet kjennetegnes av en sterk tro på at det er en direkte og relativt forutsigbar årsak-virkning-relasjon mellom reform og atferd (prosess) og mellom atferd (prosess) og effekt. Valg av reform er en intensjonell, rasjonell prosess basert på en grundig analyse av forventede atferdseffekter og avveining av fordeler og ulemper ved ulike alternativer. *Det symbolske perspektiv* tror ikke på en slik direkte årsak-virkning-sammenheng mellom reform og atferd og mellom atferd og effekt. Forbindelsen oppfattes som løsere og mer indirekte. I den grad en reform har en virkning skyldes det ikke reformen i seg selv, men det den symboliserer, for eksempel av rasjonalitet, ansvarlighet, soliditet, effektivitet, kreativitet og omstillingsevne. Reformers verdi er primært knytta til deres evne til å skape tro og mening og til å bygge legitimitet og positivt omdømme. Det tredje perspektivet, *maktperspektivet*, har mye til felles med det instrumentelle perspektivet. Forskjellen er i hovedsak knytta til maktperspektivets ensidige fokusering på endringer i maktfordelinga som nøkkelen til "forbedringer". Diagnosen er med andre ord gjort og

medisinen utskrevet før undersøkelsen starter. ”Analysen” får mer karakter av å være en drakamp om hvordan maktfordelinga konkret skal se ut.

I dette avhandlingsarbeidet har nok det instrumentelle perspektivet fått noe større oppmerksomhet enn de to andre. Forklaringa på det er at det har en klarere kopling mot den empiriske verden i den forstand at det gir et bedre grunnlag for vurdere holdbarheten i de antakelser vi gjør. Det er dessuten denne typen perspektiv praktikerne selv anvender når de begrunner og beskriver resultatenhetsreformen. Svært få vil åpent innrømme at resultatenhetsreformen er tatt i bruk som et symbol eller et maktmiddel. Dermed er det ikke sagt at de to andre perspektivene er ubrukelige og verdiløse i empirisk arbeid. Tvert om. Poenget er bare at de er vanskeligere å operasjonalisere og teste empirisk. Som det vil framgå av blant annet analysekapitlet har jeg likevel forsøkt å bruke disse perspektivene aktivt, ikke minst translasjonstesen som står sentralt innen nyinstitusjonell teori. Noe forenkla kan en vel si at jeg har forsøkt å kople translasjonstesen med Simons tese om begrensa rasjonalitet. Translasyonstesen kan etter min vurdering sees som en videreutvikling og utdyping av Simons skjellsettende arbeid (Simon 1965)⁸².

Innen rammen av det instrumentelle perspektivet pekte jeg på tre alternative styringsmodeller: bedriftsmodellen, forvaltningsmodellen og samarbeidsmodellen. I utgangspunktet var det nærliggende å knytte resultatenhetsmodellen til bedriftsmodellen. Min undersøkelse har vist at det blir for enkelt. Riktignok har resultatenhetsmodellen henta betydelig inspirasjon fra næringslivet og fra divisjonalisert bedriftsorganisering, men det finnes også andre inspirasjonskilder, ikke minst i kommunesektoren selv. Dessuten skjer det noe når den opprinnelige reformideen møter kommunen som organisasjon. For det første blir den analysert, vurdert og fortolka av de som skal iverksette den. De gjør seg opp noen meninger om hva modellen er og hva den betyr, hvilke elementer som passer og hvilke som ikke passer, hvordan oppgave- og maktfordelinga mellom strategisk og operativt nivå bør ordnes osv. Vi må anta at disse vurderings- og fortolkningsprosessene påvirkes av iverksetternes *kontekst* i form av ”bransje” (kommunesektoren) og kommunetilhørighet (de 12 konkrete kommunene i undersøkelsen), deres *posisjon* (som rådmann, kommunalsjef eller

⁸² Simon, Herbert A. (1945): *Administrative Behavior*. New York: Free Press. Er senere kommet i flere utgaver og opplag. Mitt eksemplar er 2. utgave, trykt i paperback i 1965. Mesteparten av arbeidet ble visstnok skrevet allerede i 1942.

enhetsleder) og deres *personlige egenskaper*. For det andre, og med utgangspunkt i disse kognitive og normative prosessene, blir reformideen utforma og iverksatt.

Iverksettingsprosessen innebærer i seg selv en ytterligere fortolkning og vurdering av den opprinnelige modellen. Modellen blir justert, modifisert og tilpassa den konkrete kommunen, de konkrete oppgavene og de konkrete menneskene den skal tjene. Disse endringene kan fortsette over lang tid. Det betyr at det kan være vanskelig å sette en eksakt sluttdato for en iverksettingsprosess. Den kommunale konteksten som reformideen blir fortolka og iverksatt inn i, kan dessuten beskrives og karakteriseres ved hjelp av de to andre styringsmodellene innen det instrumentelle perspektivet, forvaltningsmodellen og samarbeidsmodellen. Den kommunale organisasjon er med andre ord ikke et tabula rasa, et ubeskrevet blad. Tvert om er det snakk om en organisasjon med en lang og særegen historie og kultur, med spesielle oppgaver og en spesiell rolle i samfunnet, forhold som ikke er så lette å endre i løpet av få år. Et sentralt spørsmål i min avhandling er om disse tre styringsprinsippene, bedriftsmodellen, forvaltningsmodellen og samarbeidsmodellen, kan "leve sammen" i samme organisasjon eller om de vil fortrenge hverandre. Vil for eksempel bedriftsmodellen i form av en radikal resultatenhetsmodell, fortrenge forvaltningsmodellen og samarbeidsmodellen, eller vil de utfylle hverandre, eventuelt også "smelte sammen" til en integrert og modifisert utgave av den opprinnelige resultatenhetsmodellen? Dette spørsmålet har jeg formulert i form av to konkurrerende hypoteser som jeg har konfrontert med mine data, eksklusjons- versus integrasjonshypotesen.

10.3 Hva skjer med reformideen?

For å kunne svare på spørsmålet om hva som skjer med reformideen måtte jeg først identifisere og beskrive den. Gjennom arbeidet med avhandlinga avdekket jeg tre hovedvarianter av reformideen: den opprinnelige, den normative ("bør") og den iverksatte ("gjør"). Ved hjelp av denne klassifiseringa har jeg så kunnet beskrive og analysere hva som skjer med resultatenhetsmodellen når den introduseres og iverksettes i en kommunal virkelighet.

Det mest iøynefallende som skjer med den opprinnelige reformideen er at de mest radikale trekkene ved bedriftsmodellen skrelles vekk, mens de elementene som samsvarer best med den desentralistiske og konsensusorienterte organisasjonskulturen i norsk og nordisk kommunesektor (og arbeidsliv) beholdes. Det betyr at den grunnleggende ideen om at det er

en positiv sammenheng mellom autonomi og prestasjoner har fått en tydeligere og sterkere stilling, og ikke minst at den har fått et eksplisitt organisatorisk uttrykk og ankerfeste i form av resultatenhetsmodellen. Samtidig har inntaks- og iverksettingsprosessen modifisert og tilpassa ideen til den kommunale hverdagen, ikke minst de kommunaløkonomiske realitetene.

Hvilken modifisering og tilpasning er det så som har skjedd? Jeg har tidligere argumentert for at operativ frihet må betraktes som det viktigste enkeltelementet i reformideen. Dersom vi tar dette som et utgangspunkt kan vi si at ”den renodlade” resultatenhetsmodellen har følgende tre kjennetegn: (1) selvstyrte enheter, med profit centres som ideal, (2) bruk av økonomiske incentiver som viktigste styringsverktøy for den overordna ledelsen og (3) vektlegging av ledelse og lederens betydning for organisasjonens prestasjoner. La meg forsøke å sammenfatte de modifikasjonene som har skjedd i henhold til disse tre punktene.

For det første har den operative friheten økt, til enhetsledernes store tilfredshet, men på langt nær slik som den opprinnelige reformideen forespeila. En nærliggende forklaring på dette er at mens bedriften, organisert som et profit centre, er spesialkonstruert for å operere i et marked, skal den kommunale resultatenheten utføre sine oppgaver i en ikke-markeds-kontekst. Bedriftens frihet er betingta av markedets disiplin. Evnen til å lykkes i markedet gir konsernledelsen et godt grunnlag for å vurdere datterbedriftens prestasjoner og resultatoppnåelse. Dette grunnlaget finnes normalt ikke i kommunesektoren.

Resultatenhetens operative frihet må derfor motsvares av andre kontroll- og styringsmekanismer. Undersøkelsen min har vist at dette er et område mange kommuner arbeider, for ikke å si sliter med. Utfordringene med å utvikle, etablere og drive tilfredsstillende systemer og rutiner for resultatevaluering og resultatoppfølging er store. Noe av det vanskeligste er å finne fram til valide resultatkriterier og –indikatorer. Dersom disse viktige ”vegskiltene” gir feil informasjon, er faren for å kjøre seg vill overhengende: En får det en måler. Uten relevant og pålitelig resultatinformasjon står både overordna administrativ ledelse og lokalpolitikere overfor styringsutfordringer som ikke skal undervurderes. I en slik situasjon er det vanskelig å legge forvaltningsmodellen og samarbeidsmodellen til side.

For det andre har jeg registrert mange positive reaksjoner, særlig gjennom intervjuene, på at enhetene drar med seg ansvaret for overforbruk og underforbruk fra det ene budsjettåret til det neste. Selv om enhetene bare får beholde en liten del av et eventuelt overskudd, kan det oppleves som en kraftig, positiv stimulans. Problemet oppstår når dette virkemidlet ikke

anvendes på en konsistent og konsekvent måte. Det kan skje dersom den samla budsjettbalansen trues, for eksempel på grunn av store overskridelser i enkelte enheter. Budsjettbalansen går foran alt annet, uansett om det også rammer enheter som har gode prestasjoner og resultater å vise til. Om nødvendig kan det bli foretatt nedskjæringer flere ganger i året. Dette går gjerne også ut over incentiver forespeila den enkelte enhetsleder. Bruk av økonomiske incentiver kan dessuten bli nøytralisert av andre tiltak, for eksempel plutselige pålegg fra politisk hold eller rådmannen om at enhetene skal bidra til en ny, felles IT-løsning. Dermed kullkastes planer som enhetene har lagt. Bruk av økonomiske incentiver modifieres også av et annet forhold: Mens en bedrift kan øke sine egne inntekter gjennom gode prestasjoner og resultater, vil kommunale resultatenheter som øker kvalitet og mengde på sine tjenester vanligvis bare oppleve økte kostnader uten at budsjetttrammene nødvendigvis økes tilsvarende. Koplinga mellom prestasjoner og resultater på den ene side og incentiver på den annen er med andre ord ofte uklar og inkonsekvent.

For det tredje introduserer resultatenhetsmodellen et annet ledelsesideal og en sterkere tro på ledelse enn det som har vært vanlig i kommunesektoren. Ledelse og dermed lederens rolle tillegges avgjørende betydning for de ansattes og organisasjonens prestasjoner og resultater. Operativ frihet blir identisk med enhetsleders frihet, og ikke nødvendigvis profesjonenes frihet slik vi har vært vant til i kommunal sammenheng. Lederne trenger frihet både i forhold til politikerne og i forhold til overordnede ledere for å kunne levere de resultater som kreves og forventes. I dette ligger også økt makt overfor underordnede. Som vi har sett kan denne friheten for tjenestehetsledernes vedkommende bli modifisert gjennom den myndighet som kommunalsjefene og stabs- og støtteenheter utøver, enten med eller uten rådmannen vitende. I tillegg kan den bli modifisert fordi enhetslederne selv ikke har en lederidentitet som er i tråd med resultatenhetsmodellens lederideal. I næringslivet skal lederens prestasjoner sikres og målrettes ved hjelp av økonomiske incentiver. En skal med andre ord utnytte menneskets iboende egoisme til organisasjonens beste: når det regner på bedriften, så drypper det på lederen. I dette framkommer schizofrenien i bedriftens ledelsesideal: På den ene side et optimistisk og positivt syn på mennesker som sosiale, pålitelige og moralske vesener, på den annen side et pessimistisk og negativt syn på mennesker som egoistiske, upålitelige og opportunistiske. Den sterke vektlegginga av økonomiske incentiver tyder på at tilliten til det sistnevnte perspektivet er større enn til det første. Erfaringer fra næringslivet kan imidlertid tyde på at til tross for dette er kontroll- og styringsproblemer betydelige, ikke først og fremst når det går dårlig, men paradoksalt nok når det går bra. Så lenge en leder

leverer gode resultater vil incentivsystemet bidra til å stimulere innsats i samme retning. Tillit og frihetsgrader øker. En suksessrik leder kan etter hvert tillate seg nesten hva det skal være, også i form av å berike seg selv. Bremsmekanismene synes mange ganger å være overraskende svakt utvikla. Eventuelle faresignaler oppfattes ofte for seint. I kommunal sektor har det foreløpig vært få eksempler på ”eksesser” blant ledere. Både kulturelle og formelle rammer synes hittil å ha modifisert det ledelsesidealet som den opprinnelige resultatenhetsmodellen har hatt med seg. Spørsmålet er imidlertid hvor lenge disse rammene vil holde stand. Vi har sett noen eksempler på at endringer i kultur skjer gjennom utskifting av personell. En får gjerne de lederne en ber om: Dersom en søker etter personer som tillegger gode økonomiske vilkår ekstra stor vekt, så vil en gjerne få det. Om de er like gode ledere som det økonomiske begjæret skulle tilsi, gjenstår å se. Erfaringene fra de statlige helseforetakene kan tyde på at prisen, ”at the end of the day”, kan bli svært høy. Det paradoksale i helseforetakene er jo at dette er problemer som reformen selv langt på veg har skapt. Dermed er en vel så nært en selvoppfyllende profeti som en kan komme: (1) reformen bygger på NPM-inspirerte forestillinger om det egoistiske mennesket, (2) disse forestillingene fungerer samtidig som en begrunnelse for at reformen må gjennomføres og (3) det etableres incentivordninger og rekrutteres mennesker som bekrefter og befester de opprinnelige forestillingene.

10.3.1. Operativ frihet

Tanken om at frihet gir positive effekter både for mennesker og organisasjoner er etter min vurdering selve kjernen i resultatenhetsmodellen. Her er vi ved det som kan oppfattes som selve drivmekanismen i modellen. Sannsynligvis finner vi også her mye av forklaringa på reformideens raske utbredelse og popularitet, på tvers av politiske skillelinjer. Den synes å være et ektefødt barn av humanismen og demokratiet i den vestlige verden. Som sådan framstår den for oss som en selvfølgelighet og som en integrert del av vår kultur og vår mentalitet. Samtidig ligger noe av svakheten i modellen nettopp her. Det er lett å miste av syne den grunnleggende tvetydighet som knytter seg til modellen, en tvetydighet som har å gjøre med behovet for hele tida å finne fram til en konstruktiv og dynamisk balanse mellom desentralisering og sentralisering, mellom myndiggjøring og ansvarliggjøring, mellom desintegrasjon og integrasjon. Tvetydigheten kan lett framstå som et paradoks, men det er trolig bare tilsynelatende: det vil i praksis alltid være nødvendig å forene frihet og styring, i organisasjoner så vel som i samfunn. Jeg synes Vancil (1979) har fanga inn denne

tvetydigheten på en god måte i undertittelen på sin bok om divisjonalisert organisering: ”ambiguity by design”. Tvetydigheten i det praktiske liv bygges med andre ord bevisst inn i organisasjons- og ledelsesformen. Tvetydighet er ikke noe en skal rømme fra eller prøve å utrydde, men noe en må lære seg å leve med.

Begrepet og fenomenet operativ frihet må sees i denne sammenheng. Som begrep synes det langt på veg å være selvforklarende. Operativ frihet innebærer følgende: (1) den strategiske ledelsen formulerer eksplisitte og målbare resultatkrav, tildeler ressurser og definerer rammer, (2) de operative enhetene får frihet til, innen de definerte rammene, å velge nødvendige virkemidler og utnytte tildelte ressurser for å realisere de oppsatte mål.

Gjennom dette avhandlingsarbeidet har jeg kunnet si noe om operativ frihet som empirisk fenomen. Det store flertall av enhetsledere opplever at den operative friheten som resultatenhetsmodellen har brakt med seg er både omfattende og reell. De ønsker seg ikke tilbake til tida før reformen. Alt tyder derfor på at det har skjedd en merkbar økning i den operative friheten og at reformen oppleves som et framskritt. På den annen side er det stor frustrasjon over dårlig kommuneøkonomi og stram økonomistyring. Dette begrenser handlingsrommet så sterkt at mer enn halvparten av enhetslederne har vurdert å slutte i sine stillinger. I noen kommuner skjer det et eller flere kutt i enhetenes budsjettammer i løpet av budsjettåret, enten direkte gjennom nedskjæringer, eller indirekte ved at enhetene pålegges å bidra til fellesløsninger, for eksempel innen IKT. Flere enhetsledere opplever dette som demoraliserende i forhold til deres nye rolle som ledere og en måte å undergrave selve resultatenhetsmodellen på.

Det er overraskende stor forskjell mellom kommunene i holdningen til og opplevelsen av operativ frihet. Dette tyder på forskjeller i kultur samt ulik utforming og praktisering av resultatenhetsmodellen i ulike kommuner. Videre oppleves grad av og innhold i operativ frihet forskjellig alt etter posisjon, også *innad* i den enkelte kommune. Rådmennene opplever for eksempel enhetsledernes operative frihet som større enn det enhetslederne selv gjør. Et spesielt fenomen er det når ledere i en og samme kommune oppfatter det en skulle tro var konkrete fakta helt forskjellig, for eksempel om enheter drar med seg overskudd eller underskudd fra det ene budsjettåret til det neste. Ulike oppfatninger i slike saker kan tyde på manglende kommunikasjon, sviktende opplæring eller sprikende signaler om hva som er etablert praksis i kommunen.

10.3.2. Relasjonen mellom rådmann og enhetsleder

Den operative friheten påvirkes i sterk grad av relasjonen mellom rådmannen og enhetslederen og måten disse to utformer sine roller på. Satt på spissen vil mye av resultatenhetsmodellens skjebne avhenge av nettopp dette. Den grunnleggende utfordringa er å finne fram til en ”rimelig” balanse mellom operativ frihet og overordna styring. Hva som er ”rimelig” er flytende og subjektivt. Forholdet mellom operativ frihet og overordna styring er dels definert formelt i form av delegasjonsreglementer, lederkontrakter, juridiske og økonomiske rammer osv. Dels er det uformelt ”definert” gjennom kulturelle koder, tradisjoner, etablerte arbeidsmåter osv. Personlige egenskaper, ambisjoner osv. spiller også inn. Innenfor disse formelle, uformelle og personlige rammene utvikler det seg gradvis en balanse, gjennom løpende kontakt, enkelthendelser og daglig praksis. Balansen må oppfattes som mer eller mindre dynamisk. Begge parter sender, mottar og tolker informasjon og signaler til og fra hverandre, kontinuerlig. Samtidig påvirkes kontakten av andre aktører, først og fremst lokalpolitikere, brukere, media, kommunalsjefer og stabs- og støtteenheter. Som et ledd i denne prosessen og kanskje også som et resultat av den, utformer de to partene sine roller. Roller kan beskrives som nøster av egne og andres forventinger til hvordan rollene bør spilles. Rolleinnehaverne må veie mange ulike, til dels motstridende hensyn opp mot hverandre. Utfordringa er til sjuende og sist å finne fram til en balanse mellom autonomi og avhengighet som *oppleves* som rimelig og rasjonell av begge parter, noe som krever evne og vilje til å leve med den grunnleggende tvetydighet som kjennetegner relasjoner og roller i resultatenhetsmodellen.

Avhandlingsarbeidet mitt har vist at forholdet mellom rådmannen og enhetslederne er overveiende godt og prega av gjensidig tillit og respekt. Rådmennene trekker særlig fram enhetsledernes lojalitet og faglige dyktighet. Enhetslederne opplever det på sin side som positivt at rådmennene støtter dem i deres nye rolle som ledere, selv om de savner den faglige støtten som de gamle etatsjefene representerte. Det enhetslederne imidlertid savner aller mest er mer dialog og kommunikasjon med rådmannen. I dette ligger en krevende utfordring for rådmennene, særlig i kommuner med mange enheter. En kan videre ikke se bort fra at det er en viss sammenheng mellom grad av dialog og kommunikasjon og grad av identifisering med rådmannen. Enhetslederne har da også svart at de bare føler middels tilknytning til rådmennene. Vi har dessuten sett at stabs- og støtteenhetslederne identifiserer seg sterkere

med rådmennene enn det tjenesteenhetslederne gjør, noe som kan ha sammenheng med at de i det daglige arbeider tettere sammen med rådmannen enn tjenesteenhetslederne.

Resultatenhetsreformen blir i alle de 12 kommunene jeg har undersøkt ”markedsført” med begreper som blant annet flat struktur og tonivåorganisering. Undersøkelsen min har vist at i forhold til hva som praktiseres er dette en sannhet med modifikasjoner. Mange enhetsledere opplever at kommunalsjefene opptrer som et eget ledernivå, mellom dem og rådmannen. Det spriker dessuten ofte på toppen ved at det kommer ulike, til dels motstridende signaler fra de forskjellige medlemmene av rådmannsteamet. I tillegg forteller mer enn halvparten av enhetslederne at stabs- og støtteenhetene har fått myndighet til å instruere tjenesteenhetene i enkelte saker. Dette kan for eksempel gjelde i plan-, omstillings- og utviklingsspørsmål. Utfordringa synes å være å unngå at denne avgrensa myndigheten ”smitter over” på andre oppgaver i forholdet til tjenesteenhetene. Mye tyder på at dette skillet er vanskelig å opprettholde i praksis og at stabs- og støtteenhetene dermed blir oppfatta som et eget de facto ledernivå mellom rådmannen og tjenesteenhetene.

Et tredje viktig funn som berører forholdet mellom rådmann og enhetsleder gjelder spørsmålet om hvilken styringsmodell rådmannen anvender i sin styring av resultatenhetene. Er det en bedriftsmodell, en forvaltningsmodell eller en samarbeidsmodell? Undersøkelsen min viser at alle tre modellene er i bruk. Forvaltningsmodellen er fortsatt viktigst, mens en modifisert utgave av bedriftsmodellen synes å være på frammarsj. Samarbeidsmodellen vektlegges omtrent like mye som bedriftsmodellen, men er samtidig den modellen som etterspørres mest blant enhetslederne. Det er heller ikke noe som tyder på at disse modellene foretrenger hverandre. Tvert om er det slik at i kommuner der en modell praktiseres mindre enn de to andre, vil en gjerne at den skal praktiseres mer, mens dersom den praktiseres mer, vil en at den skal praktiseres mindre. Oppfatninga synes å være at det er mer fordelaktig med tre styringsmodeller enn med bare en eller to. Det gir et større repertoar av styringsmidler og dermed økte muligheter for bedre og mer fleksibel styring. Svarene i undersøkelsen gir ingen indikasjon på at integrasjon av de tre modellene i en og samme organisasjon skaper store problemer. Dermed er det liten støtte å finne for eksklusjonshypotesen.

I forlengelsen av dette vil jeg knytte noen kommentarer til hvilken rolle de tre styringsmodellene spiller innenfor de tre variantene av reformideen. Noe forenkla kan forholdet mellom styringsmodell og reformidé framstilles slik:

Figur 10-1: Forholdet mellom styringsmodell og reformidé.

Styrings- modeller:	Opprinnelig reformidé	Normativ reformidé ("bør")	Iverksatt reformidé ("gjør")
Bedrifts- modellen	X		
Forvaltnings- modellen			X
Samarbeids- modellen		X	

Figuren er ikke ment å vise annet enn hvilken av de tre styringsmodellene som synes å være mest populær innen de ulike varianter av reformideen. Den representerer riktignok en forenkling av virkeligheten, men avdekker likevel et viktig, underliggende mønster: til tross for et sterkt og vedvarende reformpress mot kommunene, med bedriftsorganisasjonen som forbilde, lever som vi har sett forvaltningsmodellen og samarbeidsmodellen videre. Det kan selvsagt skyldes institusjonell treghet og særinteressers motstand, men kan også si noe om at de dekker noen behov som bedriftsmodellen ikke kan dekke. Bruk av økonomiske incentiver er sjelden tilstrekkelig for å få en organisasjon til å fungere. Det samme gjelder for virkemidler som vi forbinder med forvaltningsmodellen og samarbeidsmodellen. Sammenlagt rommer disse tre modellene styringsverktøy som kan gi grunnlag for mer fleksibel styring, bedre tilpassa de behov som til enhver tid finnes. Verktøykista er med andre ord blitt større de senere åra. På denne måten kan de tre modellene sies å utfylle hverandre. Dette budskapet underkommuniseres ofte når reformer, for eksempel resultatenhetsmodellen, lanseres. Behovet for å "selge" reformen gjør at en lett fristes til å overdrive både ulempene ved det som er og fordelene ved det som skal komme. Reformretorikken dyrker kontrastene og fjerner gråtonene og fargene, slik at vi står tilbake med et bilde i svart-kvitt. Resultatenhetsmodellen framstilles for eksempel som en reform som skal fjerne alt byråkrati og hierarki fra kommunene. Det paradoksale er jo at den organisasjonen som tjener som forbilde, det vil si bedriften, slett ikke er fri for slike trekk. Vi har tvert om sett hvordan *økt* hierarkisering og byråkratisering beskrives som vanlige virkninger av divisjonalisering i næringslivet. Bildet av Bedriften i (deler av) den

opprinnelige reformideen framstår dermed som en krysning av et ikon og en karikatur, fjernt fra den bedriften vi kjenner fra den virkelige verden.

10.4 Hva skjer med organisasjonen?

Ut fra et instrumentelt perspektiv antok jeg at resultatenhetsmodellen ville øke den kommunale organisasjonens funksjonsdyktighet og problemløsningsevne, men svekke dens koordinering og organisatoriske enhet. De funn jeg har gjort samsvarer godt med mine antakelser på det første punkt, men bare delvis på det siste. Når det gjelder det siste punktet viser det seg at den administrative koordineringa er blitt bedre, mens den politiske er noe svekka. Svekka politisk koordinering betyr i denne sammenheng at lokalpolitikernes innflytelse er redusert. Vi ser også visse tegn til at den organisatoriske enhet er satt under press som følge av økt ulikhet i personalbehandling og tjenesteproduksjon. Satt på spissen har resultatenhetsmodellen gitt mange positive effekter, men på bekostning av lokaldemokratiet og likhetsprinsippet.

Det er videre til dels betydelige variasjoner i vurderingene av de effektene reformen har hatt på organisasjonen, både mellom kommunene og mellom ledergruppene.

Effektene vurderes stort sett å være på den positive siden av skalaen i alle de 12 kommunene, men graden av positivitet varierer. Unntaket er i spørsmålet om politisk koordinering. Det er først og fremst i Larvik at effektene for lokaldemokratiet vurderes som negative. Etter min oppfatning peker dette seg ut som et interessant og viktig funn tatt i betraktning av at Larvik er en av pionerkommunene her til lands når det gjelder bruk av resultatenhetsmodellen. Få kommuner har gjennomført modellen inkludert prinsippet om flat struktur mer konsekvent enn Larvik. En kan på denne bakgrunn stille seg spørsmål om prisen for en radikal og konsekvent resultatenhetsmodell er svekka lokaldemokrati. Ser vi noe av det samme som vi har sett i Skanderborg kommune i Danmark, at lokalpolitikerne føler de har for lite informasjon om det operative til å kunne fungere som reelle strateger, og at de rett og slett føler seg parkert?

Når det gjelder variasjoner mellom lederne viser undersøkelsen at vurderingene av effektene jevnt over blir mer positive jo nærmere rådmannen en sitter. Rådmennene og kommunalsjefene mener at effektene av resultatenhetsmodellen er positive også for den politiske koordinering i kommunen. De mener faktisk at lokalpolitikernes innflytelse har *økt* som følge av reformen. Verden ser med andre ord noe forskjellig ut alt etter om en har tilhold

på det strategiske eller det operative nivå. Noe av det samme svarmønstret finner vi i spørsmålet om reformen har skapt ulikheter i tjenestetilbud og personalpolitikk. Her er det hovedsakelig rådmennene som skiller seg fra de andre lederne ved at de ikke oppfatter ulikhet som et problem.

Alt i alt synes ikke resultatenhetsmodellen å bidra til økt desintegrasjon av den kommunale organisasjon. Denne konklusjon må likevel modifieres på tre punkter. For det første har vi i denne avhandlinga sett hvordan enhetslederne bare føler middels tilknytning til rådmannsteamet, mens de identifiserer seg sterkt med egen enhet og egne ansatte. Denne enhetsidentiteten kan på sikt vise seg å bli en minst like stor utfordring for organisatorisk enhet som den tidligere så mye problematiserte sektoridentiteten. For det andre har jeg ved denne undersøkelsen reist tvil om resultatenhetsmodellen gagnar lokaldemokratiet. Tvilen er berettiget ettersom mine funn samsvarer med tilsvarende funn fra Skanderborg kommune. Likevel er det et spørsmål som ikke kan sies å være endelig avklart og som derfor fortjener videre forskningsmessig oppfølging. For det tredje kan økende ulikhet i tjenestetilbud og personalpolitikk på sikt virke desintegrerende på den kommunale organisasjon. Desintegrasjon kan ytterligere forsterkes dersom økt ulikhet og økt enhetsidentitet spiller sammen og gjensidig forsterker hverandre.

10.5 Teoretiske betraktninger og implikasjoner

I dette avsnittet vil jeg komme med enkelte teoretiske betraktninger og peike på noen mulige implikasjoner av avhandlingsarbeidet mitt. Disse betraktningene og påpeikningene kan samtidig tjene som forslag til videre forskning.

Mitt arbeid er først og fremst stimulert av den statsvitenskapelige forskning som er retta inn mot reformer i offentlig sektor, særlig kommunesektoren. Jeg ser derfor avhandlinga mi primært som et bidrag til den norske og nordiske kommuneforskningstradisjonen. I tillegg har jeg henta mye inspirasjon fra deler av organisasjonsteorien, blant annet translasjonsteorien. Jeg synes translasjonsteorien bidrar med interessante og fruktbare perspektiver og analyser. I mitt hode representerer den en nyttig og nødvendig videreutvikling av Simons tese om begrensa rasjonalitet.

Mens mange studier de siste 10-20 åra har fortolka nesten alt av offentlige reformer i lys av New Public Management, har jeg forsøkt å nyansere dette noe ved å vise til andre, mulige

inspirasjonskilder. Dersom alt kan plasseres under NPM-paraplyen, må en spørre seg hvor nyttig begrepet er: Maybe if NPM is everything, maybe it is nothing?

Et av de viktigste og klareste funn jeg har gjort er at introduksjon av nye styrings- og koordineringsprinsipper ikke nødvendigvis skjer til fortrenghet for andre, etablerte prinsipper: Inkluderingshypotesen er blitt sannsynliggjort på bekostning av ekskluderingshypotesen. Dette er et funn som underbygger og underbygges av tidligere forskningsresultater om multistandardorganisasjoner (Røvik 1998) og hybride former. Bedriftsmodellen, forvaltningsmodellen og samarbeidsmodellen synes således å være mer komplementære enn konkurrerende. Introduksjon av bedriftsmodellen gjennom resultatenhetsreformen bidrar med andre ord til å utvide repertoaret for styring og koordinering. Dermed åpnes mulighetene for en mer fleksibel, treffsikker og finstemt styringsprosess. Utvida repertoar åpner også opp for å dosere ”styrken” i styringa alt etter behov: dialog og kommunikasjon (samarbeidsmodellen) representerer en ”myk” form for styring, økonomiske incentiver (bedriftsmodellen) en noe sterkere variant, mens regler, rammer og kommando (forvaltningsmodellen) innebærer en ”hard” styringsform. I og med at samarbeids- og forvaltningsmodellen synes å kjennetegne norsk kommunesektor fra før, gir bedriftsmodellen mulighet for å sette ”styringspaken” i en ”mellomposisjon” og til å flytte den mellom tre i stedet for bare to posisjoner. Undersøkelsen min har vist at samspillet mellom de tre modellene er ekstra tydelig i forbindelse med mål- og resultatstyring. Dette er en styringsprosess som synes å avhenge av en mix av de tre styringsprinsippene. Ut fra de funn som jeg her har presentert kan vi kanskje snakke om en *pragmatisk instrumentalisme* blant reformatorene. Praktikere påvirkes sjølsagt som alle andre av tanker og ideer i samtida. Men samtidig har de sannsynligvis først og fremst et praktisk forhold til ulike prinsipper og modeller. Kanskje har de ofte en mer åpen og eksperimentell tilnærming til forskjellige løsninger enn det vi som forskere forestiller oss.

Det kan være interessant å studere nærmere hvordan de tre styringsmodellene konkret brukes, om det skjer samtidig, sekvensielt, i ulike faser eller innen ulike tjenesteområder. Videre kan en undersøke hvordan bruken utvikler seg over tid og hvordan bruken påvirker relasjonen mellom rådmannen og enhetsleder.

Diskusjonen omkring de to hypotesene, eksklusjons- og inkluderingshypotesen, berører også et par andre teoretiske poenger. For det første har vi som forskere en tendens til å møte en sammensatt empirisk virkelighet med renskårne, teoretiske modeller. Dette er ofte et første

nødvendig steg på vegen mot en mest mulig korrekt forståelse og beskrivelse av et empirisk fenomen. Brukt utenfor forskersamfunnet, har de imidlertid en tendens til å begynne og leve sitt eget liv. Modellene, som egentlig bare er intellektuelle verktøyer for oss forskere, forveksles lett med beskrivelser av empiriske realiteter. Dermed kan for eksempel bedriftsmodellen der vårt fokus er på *det som skiller den fra andre modeller*, nemlig sterk ledelsesfokusering og bruk av økonomiske incentiver for å fremme resultatrettede prestasjoner, framstå som en uttømmende beskrivelse av bedriften som empirisk fenomen. Dette blir selvsagt veldig feil ettersom en bedrift, i likhet med enhver annen organisasjon, både har hierarkiske og byråkratiske trekk. Gjennom forveksling av teori og empiri kan imidlertid denne feilen forbli uoppdaga slik at bedriften framtrer som noe helt spesielt, frigjort fra alle de trekk som den har felles med andre organisasjoner. For det annet, gjennom bruk av renskårne, teoretiske perspektiver kan vi skape inntrykk av at de står for helt motstridende, gjensidig utelukkende prinsipper også i den empiriske verden. Vi kan således, uten å ville det, gi næring til en reformretorikk som framhever kontraster og radikal annerledeshet, mens den praktiske verden preges av kompleksitet, mangfold og avveininger mellom ulike hensyn.

De danske statsviterne Klausen og Michelsen har forsøkt å beskrive resultatenhetsmodellen i lys av fenomener som "agentification" og "enterprization" (Klausen og Michelsen 2004a, Klausen og Michelsen 2004b). Agentification er grundig behandla, både teoretisk og empirisk av forskjellige forfattere (for eksempel Pollitt, Bathgate, Caulfield, Smullen og Talbot 2001, OECD 2002, Pollitt, Talbot, Caulfield og Smullen 2004, Verhoest, Peters, Bouckaert og Verschuere 2004). De fleste empiriske eksemplene er henta fra statlig forvaltning. Enterprization er omtalt og brukt som forståelsesramme hos Klausen og Michelsen (2004) i en studie av institusjonsnivået i danske kommuner. Dette perspektivet er, slik jeg forstår det, identisk med det jeg har omtalt som divisjons- og konsernorganisering (enterprise). Poenget hos Klausen og Michelsen er at resultatenhetsorganisering likner mer på det siste enn på "agentification". "Agentification" innebærer etter deres oppfatning en langt sterkere grad av institusjonell autonomi enn "enterprization". Etter min vurdering er Klausen og Michelsens konklusjon på dette punkt muligens noe forhasta. En ting er den åpne og spørrende tilnærming til begrepet og fenomenet som Pollitt m.fl. har valgt. Slik jeg leser denne litteraturen er det ingenting som skulle tilsi at en ikke kunne bruke "agentification" som forståelsesramme for resultatenhetsorganisering i kommunesektoren. En annen ting er det faktum at et av de store konsulentselskaper som har vært mest aktiv i forbindelse med

innføring av resultatenhetsmodellen i norske kommuner, selv oppgir at de har henta inspirasjon fra "agentification" i England. Selv har jeg ikke med denne avhandlinga tatt mål av meg til å fungere som en oppmann i denne diskusjonen. Jeg tror derimot det kunne være interessant å gjennomføre en grundig studie i et lite utvalg kommuner for å sammenlikne perspektivene "agentification" og "enterprization". En slik studie kunne gjerne legges opp som en komparativ, nordisk undersøkelse.

Det at det har vist seg såpass lett å integrere bedriftsmodellen i kommunal forvaltning kan skyldes flere ting. La meg nøye meg med å peike på tre mulige forklaringer. For det første har reformideen gjennomgått en tilpasning og translasjon i og med at den er blitt overført og iverksatt. Vi har sett at de mer radikale sidene ved bedriftsmodellen har forsvunnet eller er blitt modifisert i løpet av denne prosessen. For det annet inneholder bedrifts- og forvaltningsmodellene mange likheter som lett blir oversett eller underkommunisert i reformprosesser der retorikken ofte tar overhånd. Et av de mest grunnleggende fellestrekk ved disse modellene er at begge gjør bruk av byråkratiske og hierarkiske styringsinstrumenter. Dermed framstår bedrifter og offentlige virksomheter som det de også er, nemlig organisasjoner. At det kan være forskjeller i hvor mye disse styringsinstrumentene brukes i de to modellene er nok riktig, men da snakker vi mer om gradsforskjeller enn om absolutte forskjeller. Et annet felles kjennetegn er oppfatninga om at desentralisering har en gunstig virkning på menneskers og organisasjoners prestasjoner. Dette er en utbredt oppfatning (for eksempel Verhoest, Peters, Bouckaert og Vershuere 2004) som synes å stå ekstra sterkt i Skandinavia (Schramm-Nielsen, Lawrence og Sivesind 2004) og i Norden (Ståhlberg og Klausen 1998). En tredje forklaring, i forlengelsen av det siste som ble nevnt, er at hierarkiet og byråkratiet kanskje har hatt og har en svakere posisjon i norske kommuner enn Norabergs diagnose og formelle ordninger skulle tilsi. Undersøkelser har jo vist at norsk og nordisk kommunekultur har en lang tradisjon for desentralisering, konsensus og samarbeid. Dermed berører vi kanskje litt av paradokset i hele reformen. Gjennom innføring av resultatenhetsmodellen skulle de tradisjonelle organisasjons- og ledelsesformene erstattes av frigjørende, bedriftsinspirerte løsninger, med evne til å utløse menneskelige og organisatoriske ressurser. Når så reformen ble introdusert viste det seg at dørene i kommunene slett ikke var lukka og låst slik som en forestilte seg, men at de stod på gløtt. Formelle strukturer og regler var viktige, men uformelle prosesser og en desentralistisk kommunal organisasjonskultur bidro til å gjøre disse mykere og rundere. Her støter vi på paradokset: Bak budskapet om frigjøring lå også et annet, nemlig en sterk vektlegging av

lederrollen. Altså: Samtidig som reformen skulle frigjøre fra hierarki og byråkrati, skulle den *øke* ledernes makt. Har retorikken om frigjøring fungert som en trojansk hest som har skjult et nytt og annerledes ledelsesideal i sin buk? Har reformen introdusert en type ledelse i kommunesektoren som en pr. i dag ikke har gode instrumenter for å følge opp? Har vi med andre ord omfavna idealer som er nedfelt i de populære formuleringene ”let the managers manage” og ”make the managers manage”, uten at vi har funnet tilfredsstillende svar på spørsmålet: ”how do we manage the managers?”.

I denne avhandlinga har jeg trukket et skille skarpt mellom bedriftsmodellen og markedsmodellen. Etter min vurdering er det viktig å holde disse to modellene analytisk atskilt for å unngå forvirring og uklarhet. I det første tilfelle tenker jeg på at bedriften som *organisasjon* kan tjene som en mal, en norm eller et ideal for andre organisasjoner. Markedet derimot er en spesifikk *reguleringsmekanisme* som kan brukes for å ordne forholdet mellom ulike aktører på, for eksempel organisasjoner. Bedriften er en type organisasjon som er skreddersydd for å operere i et marked. Særlig gjelder dette såkalte profit-centres. Som organisasjon har bedriften likevel mange kjennetegn til felles med andre organisasjoner, også organisasjoner som fungerer i helt andre kontekster. De fleste bedrifter har for eksempel både hierarkiske og byråkratiske trekk. Noen ganger kan disse trekkene være vel så framtrødende som i offentlige virksomheter. Det at enkelte større bedrifter også kan etablere interne markeder endrer ikke på dette. Det er ingenting i de kommunene jeg har undersøkt som tyder på at innføring av resultatenhetsmodellen har betydd en overgang til en markedsmoell. Verken kommunene eller resultatenheter opererer normalt i en markedskontekst. Derimot inneholder resultatenhetsmodellen viktige elementer av en bedriftsmodell slik jeg har forsøkt å vise i denne avhandlinga. Nettopp her ligger noe av utfordringene og begrensningene ved reformen, at en forsøker å anvende en bedriftsmodell i en kontekst prega av *fravær* av markedet.

Et siste poeng er knytta til den observerte, negative sammenhengen mellom resultatenhetsorganisering og lokaldemokrati. Dette er etter min vurdering et uhyre viktig funn som det er all grunn til å feste lit til ettersom det samsvarer med andre resultater, for eksempel fra den store casestudien av Skanderborg kommune (Hansen 2000). Funnet kan også sees i sammenheng med de erfaringer en etter hvert har høsta med bruk av strategiorienterte, politiske styringsmodeller i kommunesektoren. Noe av kjernen i disse modellene er å trekke et skarpest mulig skille mellom politikk og administrasjon. All

informasjon mellom politikerne og administrasjonen skal gå via rådmannen. Politikerne skal nøye seg med å vedta overordnede planer, mål, rammer og budsjetter, for så å overlate det operative arbeidet til rådmannen og administrasjonen. Mye tyder på at lokalpolitikere, gjennom denne strategiorienteringa, er havna i en marginalisert og passiv rolle. De opplever at det er vanskelig å utøve reell strategisk ledelse uten operativ innsikt. Min undersøkelse bygger imidlertid ikke på data om lokalpolitikernes egne opplevelser. Det er en klar svakhet. I og med at spørsmålet om virkningene av forskjellige reformer på lokaldemokratiet står så sentralt, bør de funn som her er presentert følges opp med videre forskning. Et forslag kunne være å gjennomføre en undersøkelse retta spesielt mot lokalpolitikere i alle eller noen av de 12 kommunene som var med i mitt utvalg. Dersom en gjennom en slik studie bekrefter at det foreligger en negativ sammenheng, er det all grunn til å vurdere hvilke justeringer som bør gjøres i resultatenhetsmodellen.

10.6 Praktiske implikasjoner

Den raske utbredelsen av resultatenhetsmodellen har etter hvert skapt et stort behov for kunnskap om modellen og dens effekter. Selv har jeg registrert noe av dette behovet gjennom et økende antall henvendelser fra kommuner o.a. som ønsker kurs og foredrag om emnet, noen ganger også mer konsulentprega bistand i forbindelse med iverksetting eller videreutvikling av reformen.

I dette avsnittet vil jeg kort peike på noen praktiske implikasjoner av avhandlingsarbeidet mitt. Hvilke praktiske utfordringer knytta til resultatenhetsmodellen synes kommunene å stå overfor?

For det første synes lokalpolitikerrollen å ha blitt mer krevende etter at resultatenhetsmodellen ble innført. Ifølge enhetslederne er lokalpolitikernes innflytelse blitt redusert samtidig som samarbeidet mellom lokalpolitikere og kommuneadministrasjonen ikke er blitt bedre. Etersom resultater fra tidligere undersøkelser har pekt i samme retning er det all grunn til å anta at det faktisk foreligger en negativ sammenheng mellom reformen, slik den er blitt iverksatt og praktisert, og lokaldemokratiet. Det må sannsynligvis en ny undersøkelse til, retta spesielt mot lokalpolitikere, før en kan finne ut mer om dette. I mellomtida og ut fra et føre-var-prinsipp, bør kommuner med resultatenhetsorganisering, på eget initiativ, ta opp spørsmålet til diskusjon internt. Hvordan opplever lokalpolitikere sin egen rolle etter at

denne modellen ble tatt i bruk? Er det riktig at deres innflytelse er blitt redusert? På hvilken måte og på hvilke områder har det i så fall skjedd? Hvordan har samarbeidet med kommuneadministrasjonen utvikla seg? Er det riktig at det ikke har skjedd noen forbedringer? I den grad kommunene selv kan gjøre resultatenhetsmodellen mer kompatibel med lokaldemokratiet, desto bedre. Sannsynligvis vil mye av reformens framtid avhenge av det fortas slike justeringer. Selv om innføring av resultatenhetsmodellen gjerne har skjedd etter lokalpolitiske initiativ, vil den likevel ikke kunne overleve på sikt dersom store grupper av lokalpolitikere opplever at deres innflytelse reduseres og lokalpolitikerrollen tømmes for innhold.

For det andre har avhandlingsarbeidet avdekket at resultatenhetsmodellen skaper ulikheter i tjenesteproduksjonen og særlig i personalpolitikken innad i den enkelte kommune. Om lag halvparten av de som har svart at reformen fører til slike ulikheter mener også at disse ulikhetene er problematiske. Muligens ser vi her for oss starten på ei utvikling som over tid kan skape store utfordringer. På den ene side er ulikhet en naturlig, om enn lite fokusert og forutsett konsekvens av reformen. Økt frihet på enhetsnivå betyr ofte økt ulikhet i vurderinger, valg av løsninger og resultater. Dette er også den grunnleggende mekanismen i modellen som skal sikre utvikling og forbedringer av kommunale tjenester. På den annen side er ulikhet på kollisjonskurs med likhetsidealene i vår politiske kultur. Spørsmålet er jo da hva som skjer hvis og når ulikhetene i for eksempel skoletilbud og eldreomsorg blir så store at de skaper reaksjoner og havner på avisenes førstesider. Vil lokalpolitikere kunne sitte stille i en slik situasjon? Sannsynligvis ikke. Spørsmålet er jo hva de gjør. Etter min oppfatning synes en ting klart: Dersom kravet om likhet får gjennomslag, innebærer det en de facto avvikling av resultatenhetsmodellen. Det en da blir sittende igjen med er enheter som kun har myndighet til å holde sine respektive budsjetttrammer. Enhetslederne opphører å være ledere og blir kun administratorer.

For det tredje har vi sett hvordan mange enhetsledere, til tross for at de er fornøyde med resultatenhetsmodellen, lar seg frustrere over dårlig kommuneøkonomi og stram økonomistyring. Muligens ser vi her konturene av ei utvikling som litt etter litt kan undergrave reformen. Dersom de økonomiske rammene blir så trange at enhetslederne i praksis ikke kan fungere som ledere, er det en reell fare for at motivasjonen forsvinner og gjennomtrekken øker. Det er da lite trolig at de positive vurderingene og effektene vi har sett av reformen så langt vil vare ved.

En fjerde utfordring har sammenheng med det forhold at kommunale resultatenheter er fiktive, dvs. at de ikke er overskuddssentra ("profit-centres") slik vi kjenner de fra næringslivet. Det betyr at den overordna styring av disse enhetene kan bli svak fordi rådmannen ikke får noen støtte fra et marked når det gjelder å kontrollere og evaluere enhetenes prestasjoner. Markedet utøver normalt en disiplinerende kraft på profit-centres og fungerer nærmest som en gratis og automatisk styringsmekanisme for den overordna ledelsen. Denne mekanismen er vanligvis ikke tilgjengelig i en kommune. I mangel av et marked må informasjon om prestasjoner framskaffes på andre måter. Det er her behovet for resultatevaluering oppstår. Faren er at systemet kan bli svært omfattende og kostbart. Erfaringsmessig er det lett å gå i den såkalte evalueringsfella, dvs. at resultatkriteriene blir stadig flere, at evalueringssystemet blir stadig mer raffinert og detaljert, at datamengdene blir stadig større osv. (Olsson, Humphrey og Guthrie 2001). Her synes kommunene fortsatt å stå overfor store og langt på veg uløste utfordringer. Det sier seg selv at en resultatenhetsmodell uten tilfredsstillende systemer og rutiner for innhenting og bearbeiding av resultatinformasjon, vil få problemer med å kople styring og incentiver til resultater og prestasjoner. Stor operativ frihet og manglende strategisk oversikt og kontroll trenger ikke å være noen god kombinasjon.

Den femte og siste utfordring jeg vil trekke fram kan omtales som *den hierarkiske fristelse*. Rådmannen og ikke minst lokalpolitikerne, har formell myndighet til å overstyre og gripe inn overfor resultatenheter når tid de måtte ønske det. Men jo oftere de gjør dette, desto mer undergraves modellen. Ei spesiell utfordring for rådmannen kan være å forhindre at kommunalsjefer og stabs- og støtteenheter sender ut "hierarkiske signaler" til de øvrige resultatenheter, uten at dette er klarert og gjennomtenkt. En slik praksis vil sannsynligvis gjøre det vanskeligere å utvikle en ny administrativ kultur med myndige og administrative enhetsledere.

10.7 Konklusjon

Selv om jeg nå er i ferd med å sette et siste punktum for min doktorgradsavhandling, føler jeg meg på ingen måte ferdig med temaet. Snarere tvert om, det er nesten slik at det er først nå det begynner. Gjennom arbeidet med avhandlinga har jeg støtt på minst like mange nye spørsmål som de jeg har funnet svar på. Det oppleves i grunn som utilfredsstillende, nesten

som at jeg har mislyktes til tross for alle arbeidstimene jeg har lagt ned i dette prosjektet. På den annen side har jeg lært utrolig mye. Det er som om jeg har vært ute på en reise der jeg har måttet lære det meste undervegs. Gradvis er jeg blitt mer fortrolig med å bruke de verktøy jeg tok med meg i starten, selv om jeg også er blitt mer oppmerksom på verktøyenes begrensning. Som "reiseberetning" er den avhandling jeg her har presentert preget av *min* forforståelse, *mine* opplevelser og *mine* fortolkninger. Samtidig tror og håper jeg andre vil oppleve noe av det samme dersom de følger samme reiserute.

Litteratur

- Anthony, Robert N. og Vijay Govindarajan (1998): *Management control systems*. Boston: Irwin McGraw-Hill
- Arendal kommune (1999): *Omstillingsprosjekt Arendal kommune mot år 2000: Organisering av kommunens administrasjon og tjenesteytende virksomhet*. Vedtatt i bystyret 7. juni 1999.
- Baldersheim, Harald (1987): "Frå statstenar til stifinnar. 1970-1987". I Næss, Hans Eivind m. fl.: *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget,.
- Baldersheim, Harald (1993): "Rådmannen – frå politisk embetsmann til lojal manager?" I Baldersheim, Harald (red.): *Ledelse og innovasjon i kommunene*. Oslo: Tano.
- Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (2003): "Kampen om kommunen: Foran et nytt kommunalt hamskifte?" *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, vol. 19, 3/2003, ss. 231-239.
- Bang, Henrik P., Allan Dreyer Hansen og Jens Hoff, red. (2000): *Demokrati fra nedan*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Berger og Luckmann (1975): *The Social Construction of Reality*. Middlesex, England: Penguin Books.
- Bolman, Lee G. og Terrence E. Deal (1998): *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse*. 2. utgave. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot og Pat Walsh (1996): *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.
- Bradach, Jeffrey L. and Robert G. Eccles (1989): "Price, Authority, and Trust: From Ideal Types to Plural Forms". I *Annual Review of Sociology* 1989, 15:97-118.
- Brännström, Thomas og Cristoffer Schütze (2001): *Resultatenheter innom landstinget – en fallstudie av tre kliniker inom folktannvården*. Luleå Tekniska Universitet, Institutionen för Industriell ekonomi och samhällsvetenskap 2001:197.
- Brunsson, Nils (1989): *The Organization of Hypocrisy*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Bukve, Oddbjørn (1997): *Kommunal forvaltning og planlegging*. 3. utgave. Oslo: Samlaget.
- Burns, Tom og George M. Stalker (1961): *The Management of Innovation*. London: Tavistock.
- Choi, Young-Chool (1999): *The Dynamics of Public Service Contracting*. Bristol: The Policy Press.

- Christensen, Tom og Per Lægveid (2000) (red.): *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Colbjørnsen, Tom (1995): *Organisasjonsutforming for økt konkurranse*. 2. utgave. Oslo: Tano.
- Coulson, Andrew, red. (1998): *Trust and Contracts*. Bristol: The Policy Press.
- Cyert, Richard M. og James G. March (1963): *A Behavioral Theory of the Firm*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Czarniawska, Barbara og Guje Sevón (1996) (red.): *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter
- Dalsgaard, Lene (2000): "Decentral ledelse – herre I eget hus eller alene hjemme?" I Bang, Hansen og Hoff (red.), *op.cit.*
- Davis, Howard og Bruce Walker (1998): "Trust and competition: blue-collar services in local government". I Coulson (red.): *op.cit.*
- Deakin, Nicholas og Kieron Walsh (1996): "The enabling state: the role of markets and contracts". *Public Administration, Volume 74, Spring, ss. 33-48*.
- Dean, Joel (1955): "Decentralization and Intracompany Pricing." *Harvard Business Review*, januar-februar, ss. 117-125.
- Didriksson, Mats og Niclas Mogensen (1993): *Resultatansvar innom kommunal förvaltning – en (o)möjlig styrform?* KEFU's skriftserie 6 – 1993:3
- DiMaggio, Paul J. og Walter W. Powell (1991): "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." I Powell, Walter W. og Paul J. DiMaggio (red.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Dunleavy, Patrick and Christopher Hood (1994): "From Old Public Management to New Public Management". *Public Money & Management July-September 1994*.
- Enderud, Harald (1976): *Beslutninger i organisationer*. København: Fremad.
- Egeberg, Morten (1989) (red.): *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2000): *Den offentlige sektor på kontrakt: temaer, erfaringer og utfordringer*. Paper til den IV Nordiske Kommunalforsker Konferanse, Bergen 24.-26. november 2000.
- Etzioni, Amitai (1961): *A comparative analysis of complex organizations*. New York: The Free Press.

- Etzioni, Amitai (1972): *Moderna organisationer*. Stockholm: Aldus/Bonniers.
- Exworthy, Mark og Susan Halford (1999) (red.): *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*. Buckingham: Open University Press.
- Fimreite, Anne Lise (2003): "Velferdsstat og lokaldemokrati – uforenelige størrelser." *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, vol. 19, 3/2003, ss. 334-358.
- Forssell, Anders (1999): *Offentlig reformation i marknadsmoellarnas spår?* Stockholm: SCORE Rapportserie 1999:5.
- Forssell, Anders og David Jansson (2000): *Ideer som fångslar*. Malmö: Liber Ekonomi.
- Gouldner, Alvin W. (1961): "The norm of reciprocity". *American Sociological Review* 25, ss. 161-179.
- Granovetter, Mark (1985): "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness". *American Journal of Sociology* Volume 91 Number 3 (nov. 1985), ss. 481-510.
- Greve, Carsten (1998): *Den grå zone – fra offentlig til privat sektor*. 2. utgave. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Greve, Carsten and Niels Ejersbo (2000): *Den offentlige sektor på kontrakt*. Københavns og Odense Universitet. Prosjektbeskrivelse.
- Grønlie, Tore og Per Selle (1998): "Fortsatt én stat?" I Grønlie, Tore og Per Selle (red.): *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Samlaget.
- Hagen, Terje P. og Rune Sørensen (2001): *Kommunal organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hagen, Terje P. og Signy Irene Vabo (2005): "Political characteristics, institutional procedures and fiscal performance: Panel data analyses of Norwegian local governments, 1991-1998". *European Journal of Political research* 44: 43-64, 2005
- Hansen, Karin (2000): "Politikerne mellom "central styring" og "samstyring". Jagten på en ny demokratisk rolle". I Bang, Henrik P., Allan Dreyer Hansen og Jens Hoff (2000) (red.), op.cit.
- Hansen, Karin og Lene Dalgaard (2000): "Skanderborgmodellen-en ny kommunal styringsmodell". Kap. 3. I Bang, Hansen og Hoff (red.), op.cit.
- Hansen, Terje og Bjørn Svendsen (1996): *Økonomisk styring av foretak*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Hansen, Hovik og Klausen (2000):

Hansson, Lennart og Christine Blomqvist (1993): "Kommunen: från ekonomisk förening till ifrågasatt välfärdsproducent." I Collin, Sven-Olof og Lennart Hansson (red.): *Kommuner och landsting i förändring*. Lund: Studentlitteratur.

Hansson, Lennart og Jan-Inge Lind (1998): *Marknadsorientering i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santéus Förlag.

Harstad kommune (2000): *Utviklingsprogram 2000-2001 – prinsippavklaringer*. Sak nr. 95/2000.

Harstad kommune (2000): Dokumenter utsendt til høring med svarfrist 1. september 2000.

Harstad kommune (2001): *Delrapport Utviklingsprogram 2001-2002+*. 18. april 2001.

Helland, Knut Edvard (2002): *Resultatenhetsmodellen i kommunal organisering*. Oslo: Kommuneforlaget.

Hellevik, Ottar (1996): *Nordmenn og det gode liv. Norsk Monitor 1085-1995*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hellevik, Ottar (1991): *Forskningsmetode I sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hood, Christopher (1991): "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, vol. 69 (Spring), ss. 3-19.

Horten kommune (1999): *OU – høringsdokument*.

Huczynski, Andrzej og David Buchanan (2001): *Organizational Behaviour. In introductory text*. 4. utgave. Harlow, England: Financial Times and Prentice Hall.

Hughes, Owen E. (1994): *Public Management and Administration. An Introduction*. London: Macmillan.

Hytter, A. (1991): *Den idémessiga dimensionen – decentralisering som struktur- och idéförändring*. Lund: Lund University Press.

Jacobsen, Dag Ingvar (2004): *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.

Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik (2002): *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Jacobsen, Knut Dahl (1960): "Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen". *Tidsskrift for samfunnsforskning* 1, 1960, ss. 231-248.

Jones, Gareth R. (1995): *Organizational Theory*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.

Kettl, Donald F. (2000): "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution,

and the Role of Government". I *Public Administration Review*, Nov./Dec. 2000, Volume 60, No. 6, ss. 488-497.

Kirkpatrick, Ian (1999): "The Worst of Both Worlds? Public Services without Markets or Bureaucracy." *Public Money & Management*, October-December 1999.

Kjølhøldt, Astrid Næss (1997): "Lederorienteringer." I Rose, Lawrence (red.): *Kommuner och kommunala ledare i Norden*. Åbo: Åbo Akademi.

Klausen, Kurt Klaudi (2001): "New Public Management – en fortolkningsramme for reformer." I Busch, Tor, Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen og Jan Ole Vanebo (red.): *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.

Klausen, Kurt Klaudi og Krister Ståhlberg, red. (1998): *New Public Management i Norden*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Klausen, Kurt Klaudi og Johannes Michelsen (2004a): *Institutionslederen – en undersøgelse af vilkår for ledelse i kommunale institutioner*. København: Ledernes Hovedorganisation

Klausen, Kurt Klaudi og Johannes Michelsen (2004b): *The Silent Revolution in Danish Management – decentralised management and leadership at local governmental level*. Paper til Den XIII Nordiske Kommunalforskerkonferansen, Oslo November 2004.

Kleven, Terje, Elin Haugsgjerd Allern, Niels Ejersbo, Peter Hansen, Stig Montin, Johan Mörch og Olaf Rieper (2002): *Målstyring i skandinaviske kommuner. Seks casestudier*. Oslo: NIBR-rapport 2002:15.

Kommunerevisjonen for Sunnhordland (2000): *Stord '98: Mål- og resultatoppnåing for organisering etter "Stord '98-modell" – to år etter oppstart*. Forvaltningsrevisjonsprosjekt.

Kommunernes Landsforening (2000): *Et eksempel på intern kontraktstyring. Indførelse af aftalestyring i Allerød kommune*. København: Kommuneinformation.

Kommunenes Sentralforbund (2000): *Bestiller- og utførermodellen og kontraktstyring av tjenesteproduksjonen*. Oslo: KS.

KS Konsulenttjenester (2000): *Underveisevaluering Tønsberg kommune*. Oslo: KSK.

Larvik kommune (1999): *Justering av Larvik kommunes administrative organisasjonsmodell*. Særutskrift av møtebok, saksmappe 99/08306.

www.larvik.kommune.no (2000): *Larvik kommunes politiske og administrative organisering*.

Latour, Bruno (1986): "The powers of association." I Law, John (red.): *Power, Action and Belief. A New Sociology of Knowledge*. London: Routledge & Kegan Paul.

Leonard, Dick (2002): *Guide to the European Union*. 8. utgave. London: The Economist i samarbeid med Profile Books Ltd.

- Lotsberg, Dag Øyvind (2005): "Ledelsesteori – hva slags ledere passer i kommunene?" I Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lov av 25. september 1992 om kommuner og fylkeskommuner, med senere endringer.
- Löffler, Elke (2003): "The Administrative State in Western Democracies." I Peters, B. Guy og Jon Pierre (red.): *Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Macaulay, Stewart (1963): "Non-contractual relations in business: A preliminary study". *American Sociological Review*, Volume 28, ss. 55-67.
- Meyer, John W. og Brian Rowan (1977): "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology*, 83, ss. 340-363.
- Mintzberg, Henry (1976): *Lederen og hans job*. København: Nyt fra samfundvitenskaberne.
- Mintzberg, Henry (1979): *The Structure of Organizations*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Newman, Janet (1998): "The dynamics of trust". I Coulson (red.): *op.cit.*
- Niskanen, William (1971): *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine/Atherton.
- Noraberg Consulting AS (2003): *Verdibasert ledelse*. Lillehammer.
- Noraberg Consulting AS (udatert): *Bruk av resultatenheter i kommunal virksomhet*. Lillehammer.
- NOU 1974:52: *Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen*.
- Nylehn, Børre (1997): *Organisasjonsteori. Kritiske analyser og refleksjoner*. Oslo: Kolle forlag.
- Nylehn, Børre (1999): *Organisasjon og ledelse. En innføring*. Oslo: Kolle forlag.
- OECD (2002): *Distributed Public Governance. Agencies, authorities and other government bodies*. Paris: OECD.
- Osborne, D. og T. Gaebler (1992): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Ma.: Addison-Wesley.
- Olson, Olov, Christopher Humphrey og James Guthrie (2001): "Caught in an evaluatory trap: a dilemma for public services under NPFM". *The European Accounting Review* 2001, 10:3, 505-522.
- Parsons, Talcott (1960): *Structure and Process in Modern Societies*. Glencoe, Illinois: The Free Press.

- Perho, Anne (1997): *Beställar-utförarmodellens uppkomst och fall i Täby kommun*. Stockholm: SCORE Rapportserie 1997:1.
- Perrow, Charles (1986): *Complex Organizations: A Critical Essay*, 3. utgåve. New York: Random House.
- Pettigrew, Andrew M. og Evelyn M. Fenton, eds. (2000): *The Innovating Organization*. London: Sage.
- Pollitt, Christopher (1990): *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2000): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher, Karen Bathgate, Janice Caulfield, Amanda Smullen og Colin Talbot (2001): "Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion." *Journal of Comparative Policy Analysis*, Nov. 2001/3.
- Pollitt, Christopher, Colin Talbot, Janice Caulfield og Amanda Smullen (2004): *Agencies: How governments do things through semi-autonomous organizations*. Houndsmill: Palgrave Macmillan.
- Powell, Walter W. og Paul J. DiMaggio (1991) (red.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Probst, Gilbert og Bettina Büchel (1997): *Organizational Learning*. London: Prentice Hall.
- Putnam, Robert (1993): *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Ramsdal, Helge og Egil J. Skorstad (2004): *Privatisering fra innsiden. Om sammensmeltningen av offentlig og privat organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (1996, 2001, 2002).
- Rattsø, Jørn (1991): "Samfunnsøkonomiske krav til ressursbruken i kommunane." I Naustdalslid, Jon (red.): *Kommunal styring*. 3. utgåve. Oslo: Samlaget.
- Rhodes, Rod A. W. (1997): "Foreword". I Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn og Joop F. M. Koppenjan (red.): *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Rhodes, Rod A. W. (1998): *Governance and Public Administration*. Paper presentert på en konferanse om "Offentlig sektor i endring – om organisering, verdiskaping og demokratisk styring" 30. november 1998 i Oslo.
- Rhodes, Rod A. W. (1999): "Foreword: governance and networks". I Stoker, Gerry (red.): *The New Management of British Local Governance*. London: Macmillan.

- Ryssevik, Jostein (1997): *I samfunnet 3. Samfunnskunnskap VK2: Det norske politiske systemet*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell Arne (2006): kapittel 2 i upublisert bokmanus.
- Saramago, José (2000): *The History of the Siege of Lisbon*. London: The Harville Press.
- Schick, Allen (2002): "Agencies in Search of Principles." I OECD, *op. cit.*
- Schramm-Nielsen, Jette, Peter Lawrence og Karl Henrik Sivesind (2004): *Management in Scandinavia. Culture. Context and Change*. Cheltenham, UK: Edward Elgar
- Sejersted, Francis (1997): "Lederskap og demokratisk kapitalisme". I Byrkjeflot, Haldor (red.): *Fra styring til ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sloan, Alfred P. jr. (1964): *My Years with General Motors*. Garden City, New York: Doubleday.
- Simon, Herbert A. (1965): *Administrative Behavior*. New York: The Free Press.
- Stava, Per (1993): "Politisk organisering – erfaringer med hovedutvalgsmodellen og veien videre." I Baldersheim, Harald (red.): *Ledelse og innovasjon i kommunene*. Oslo: Tano.
- Stensaker, Inger, Christine B. Meyer, Joyce Falkenberg og Anne Cathrin Haueng (2001): "Excessive change: unintended consequences of Strategic Change". *Paper til Academy of Management Meetings, Washington D.C.*
- Stensaker, Inger, Christine B. Meyer, Joyce Falkenberg og Anne Cathrin Haueng (2002): "Når endringer tar overhånd". *Beta nr. 2/2002*.
- Stoker, Gerry (1999): "Introduction: The Unintended Costs and Benefits of New Management Reform for British Local Government". I Stoker, Gerry (red.): *The Management of British Local Governance*. London: Macmillan.
- Stoker, Gerry (2001): *The Challenge of Governance*. Upubl. manus presentert på doktorgradskurset "Lokalt demokrati" ved Universitetet i Tromsø 29.-30. januar 2001.
- Strand, Torodd (1985): *Utkant og sentrum i det norske styringsverket*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stord kommune (1997): *Omstillingsprosjektet Stord '98. Styringsgruppa sitt forslag til ny organisasjonsstruktur*.
- Strand kommune (1992): *Resultatenhetsmodellen*.
- Ståhlberg, Krister (1995): "Sken eller verklighet i föregångarskap. De finländska föregångarkommunernas profil". *Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/95*

- Torsteinsen, Harald (1998): "Heves kontrakten" Elitenes holdninger til fylkeskommunen." I Baldersheim, Harald (red.): *Kan fylkeskommunen fornyast?* Oslo: Samlaget.
- Torsteinsen, Harald (2005): *Resultatenhetsmodellen som kommunal reformidé*. Høgskolen i Harstad, Skriftserien 2005/03.
- Tønsberg kommune (1997): *Omstillingsprosjektet fase 2*. Versjon 090597.
- Tønsberg kommune (2002): *Kommunen informerer: Nye tanker på gammel grunn*.
- Ullensaker kommune (1999): *Rapport fra fase I i prosjektet "Ny administrativ struktur – vi fornyer oss"*.
- Vancil, Richard F. (1979): *Decentralization: Managerial ambiguity by design*. Homewood, Illinois: Dow Jones-Irwin.
- Verhoest, Koen, Guy B. Peters, Geert Bouckaert og Bram Verschuere (2004): "The study of organisational autonomy: a conceptual and methodological review." *Public Administration and Development*, 24 (2), ss. 101-118.
- Vincent-Jones, Peter og Andrew Harries (1996): "Conflict and Co-operation in Local Authority Quasi-Markets: The Hybrid Organisation of Internal Contracting under CCT". *Local Government Studies*, Vol. 22, No. 4 (Winter 1996), ss. 187-209.
- Walsh, Kieron (1995): *Public Services and Market Mechanisms*. Houndmills: Macmillan.
- Watt, Peter A. (1998): "White-collar services in local government: competition and trust". Coulson (red.): *op.cit.*
- Williamson, Oliver E. (1975): *Markets and Hierarchies*. New York: The Free Press.
- Woodward, Joan (1965): *Industrial Organization: Theory and Practice*. New York: Oxford University Press.
- Yukl, Gary (1998): *Leadership in Organizations*. 4. utgave. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Øgård, Morten (2000): "New Public Management - markedet som redningsplanke?" I Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003): *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Aarsæther, Nils og Signy Irene Vabo (2002): *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*. Oslo: Samlaget.

Vedlegg 1: Spørreskjema

UNDERSØKELSE OM BRUK AV RESULTATENHETER I KOMMUNAL TJENESTEPRODUKSJON

Dette er som det går fram av overskrifta, en undersøkelse om bruk av resultatenheter i kommunal tjenesteproduksjon. Noe av hovedformålet med undersøkelsen er å finne ut hvordan resultatenhetsmodellen blir forstått, hvilke forventninger som knytter seg til den og hvordan modellen fungerer i praksis. Vi vil særlig sette søkelyset på omfanget av enhetenes operative frihet og relasjonen mellom rådmannen/administrasjonssjefen og enhetslederen.

For å finne svar på våre spørsmål sender vi dette spørreskjemaet til enhetsledere, både for tjenesteproduserende og støtte-/stabsenheter, rådmenn/administrasjonssjefer og kommunalsjefer/-direktører i kommuner med minimum 20 resultatenheter. Vi er klare over at det ikke er alle kommuner som bruker begrepet "resultatenhet" som offisiell betegnelse. Noen steder heter det f.eks. tjenesteenheter eller tjenesteproduserende virksomheter. Variasjoner i begrepsbruk forhindrer likevel ikke at vi her snakker om samme fenomen. For enkelhets skyld har vi i denne undersøkelsen valgt å bruke begrepet "resultatenhet" som en samlebetegnelse for (1) tjenesteproduserende enheter og (2) støtte-/stabsenheter.

Undersøkelsen inneholder mange spørsmål. Til gjengjeld er de lette å svare på. Det bør derfor ikke ta for mye av din tid å fylle ut spørreskjemaet. Om du skulle ønske det er det selvsagt full anledning til å skrive mer utførlig om din forståelse av, dine forventninger til og dine erfaringer med resultatenhetsmodellen. Vær i så fall vennlig å bruke egne ark eller baksida (-ene) av spørreskjemaet. Kom gjerne også med eventuelle kommentarer til selve undersøkelsen.

De data som samles inn vil danne grunnlag for en doktoravhandling, faglige artikler samt populariserte foredrag og artikler. Undertegnede er ansvarlig for undersøkelsen. Det garanteres at ingen enkeltpersoner som svarer på spørreskjemaet vil kunne identifiseres.

*Førstelektor **Harald Torsteinsen**, Havnegt. 5, 9480 Høgskolen i Harstad, tlf. 770 58220 eller 770 58100.*

E-post: harald.torsteinsen@hih.no

*Spørreskjemaet bes besvart og **returnert i vedlagte svarkonvolutt** snarest, og **senest innen 20. mars 2002**.*

SPØRRESKJEMA

I dette spørreskjemaet skal vi først stille deg noen spørsmål om din forståelse av og dine forventninger til ordninga med resultatenheter (heretter forkorta til RE). Vi er mao. ute etter din oppfatning av hvordan ordninga ideelt sett **bør** utformes. Dernest vil vi gjerne be om din vurdering av hvordan ordninga fungerer **i praksis**, i din kommune.

Mange av spørsmålene er formulert som påstander. Vi vil be deg om å lese nøye gjennom disse. I hvilket grad er du enig eller uenig i disse påstandene? Gi uttrykk for dette ved å sette en ring rundt det punkt/tall på skalaen som passer best med din oppfatning. **Merk:** det skal kun settes ring rundt ett tall pr. linje/påstand.

Hvordan bør en resultatenhet (RE) fungere? Hvordan bør rollen som RE-leder utformes?	Helt ikke/ uenig	Helt enig	Vet ingen mening
1. RE bør fungere mest mulig selvstendig	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		<input type="radio"/>
2. RE bør drives som en bedrift	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		<input type="radio"/>
3. RE bør forpliktes til å bruke kommunens egne, interne stabs-/støttetjenester	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		<input type="radio"/>
4. RE bør selv få avgjøre om de skal bruke interne tjenester eller kjøpe disse eksternt	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		<input type="radio"/>
5. RE bør ha full økonomisk handlefrihet innen tildelt budsjett	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		<input type="radio"/>
6. RE bør normalt dekke et eventuelt underskudd selv	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		<input type="radio"/>
7. RE bør få beholde et eventuelt overskudd selv	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		<input type="radio"/>
8. RE bør fortrinnsvis finansiere sin virksomhet gjennom pris pr. oppdrag, pr. produsert enhet eller tilsvarende	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		<input type="radio"/>
9. RE bør gis anledning til å skaffe seg ekstra inntekter	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		<input type="radio"/>
10. RE bør gis anledning til å selge sine tjenester på det åpne marked	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		<input type="radio"/>
11. RE bør stimuleres til å tenke mest mulig bedriftsøkonomisk (størst mulig overskudd)	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		<input type="radio"/>

Hvordan bør en resultatenhets (RE) fungere? Hvordan bør rollen som RE-leder utformes?	Helt ikke/ uenig	Helt enig	Vet ingen mening
12. RE bør kunne føre en mest mulig selvstendig personalpolitikk	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o
13. RE bør kunne gjennomføre egne lokale lønnsforhandlinger	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o
14. RE bør selv få bestemme hvordan den vil organisere sin virksomhet	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o
15. RE bør selv ha ansvar for drift og vedlikehold av de bygninger og det utstyr den bruker	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o
16. RE bør ha full frihet i faglige spørsmål, innen de rammer som gjeldende lover og forskrifter setter	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o
17. RE-leder bør ha frihet til å velge de arbeidsmetoder/virkemidler han/hun mener er best	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o
18. RE-leder bør ha frihet til å styre økonomien innen de rammer kommunestyret fastsetter	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o
19. RE-leder bør ha frihet til å opprette nye stillinger	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o
20. RE-leder bør ha frihet til å legge ned stillinger	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o
21. RE-leder bør ha frihet til å omgjøre stillinger	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o
22. RE-leder bør ha frihet til å ansette folk	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o
23. RE-leder bør ha frihet til å si opp folk, innen de rammer som lover og avtaler setter	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o
24. Etablering av RE er en god modell for organisering og styring av kommunal tjenesteproduksjon	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o
25. Etablering av RE er en god modell for organisering og styring av kommunale stabs- og støttetjenester	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o

RE-leder <u>bør</u> kunne stilles til ansvar for følgende forhold i egen RE:	Helt uenig	Helt enig	Vet ikke/ ingen mening
26. <i>at tjenestetilbudet er stort nok til å dekke behovet</i>	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		<input type="radio"/>
27. <i>at tjenestetilbudet er så stort som forutsatt i kommunale planer/budsjetter</i>	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		<input type="radio"/>
28. <i>at aktiviteten holdes innen fastsatte økonomiske rammer</i>	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		<input type="radio"/>
29. <i>ansattes trivsel</i>	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		<input type="radio"/>
30. <i>ansattes sykefravær</i>	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		<input type="radio"/>
31. <i>ansattes kompetanse</i>	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		<input type="radio"/>
32. <i>brukertilfredshet</i>	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		<input type="radio"/>
33. <i>tjenestekvalitet</i>	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		<input type="radio"/>

Hvilken vekt <u>bør</u> rådmannen, eller administrasjonssjefen, legge på følgende måter å koordinere/styre RE på?	Liten, ingen vekt	Stor vekt	Vet ikke/ ingen mening
34. <i>generelle regler, retningslinjer og rutiner</i>	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		<input type="radio"/>
35. <i>økonomiske incentiver (stykkpris-finansiering, spesielle tildelinger, resultatavhengig lønn etc.)</i>	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		<input type="radio"/>
36. <i>budsjettrammer</i>	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		<input type="radio"/>
37. <i>målformuleringer/resultatkrav</i>	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		<input type="radio"/>
38. <i>prosesskontroll/underveis/milepæler</i>	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		<input type="radio"/>
39. <i>resultatvurderinger/etterkontroll</i>	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		<input type="radio"/>
40. <i>lederkontrakter/-avtaler</i>	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		<input type="radio"/>

41. medarbeidersamtaler med RE-lederne	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10	<input type="radio"/>
42. brukerundersøkelser	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10	<input type="radio"/>
43. løpende dialog og kommunikasjon	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10	<input type="radio"/>
44. ledersamlinger	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10	<input type="radio"/>
45. mest mulig direkte fra sak til sak	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10	<input type="radio"/>

Hvordan fungerer RE-modellen i praksis? Les gjennom påstandene nedenfor og ta stilling til om de stemmer i <u>din kommune</u>?	Nei, det stemmer ikke	Ja, det stemmer	Vet ikke
---	--------------------------	--------------------	-------------

46. RE har i praksis liten selvstendighet	0	1	<input type="radio"/>
47. RE er pålagt å bruke kommunens egne, interne stabs-/støttetjenester	0	1	<input type="radio"/>
48. RE kan fritt kjøpe slike tjenester eksternt	0	1	<input type="radio"/>
49. RE har i praksis full økonomisk handlefrihet innen tildelt budsjett	0	1	<input type="radio"/>
50. RE må normalt dekke et eventuelt underskudd selv	0	1	<input type="radio"/>
51. RE får i praksis ikke beholde noe av et eventuelt overskudd selv	0	1	<input type="radio"/>
52. RE får bare beholde en liten andel av et eventuelt overskudd selv	0	1	<input type="radio"/>
53. RE har full anledning til å skaffe seg ekstra inntekter	0	1	<input type="radio"/>
54. RE har full anledning til å selge sine tjenester på det åpne marked	0	1	<input type="radio"/>
55. RE har frihet til å føre sin egen personalpolitikk	0	1	<input type="radio"/>
56. RE gjennomfører egne lokale lønnsforhandlinger	0	1	<input type="radio"/>

Hvordan fungerer RE-modellen i praksis? Les gjennom påstandene nedenfor og ta stilling til om de stemmer i <u>din kommune</u>?	Nei, det stemmer ikke	Ja, det stemmer	Vet ikke
57. RE bestemmer selv hvordan den vil organisere sin virksomhet	0	1	0
58. RE har selv ansvar for drift og vedlikehold av de bygninger og det utstyr den bruker	0	1	0
59. RE har full frihet i faglige spørsmål, innen de rammer som gjeldende lover og forskrifter setter	0	1	0
60. RE-leder har frihet til å velge de arbeidsmetoder/virkemidler han/hun mener er best	0	1	0
61. RE-leder har frihet til å styre økonomien innen de rammer kommunestyret fastsetter	0	1	0
62. RE-leder kan opprette nye stillinger	0	1	0
63. Re-leder kan legge ned stillinger	0	1	0
64. RE-leder kan omgjøre stillinger	0	1	0
65. RE-leder kan ansette folk	0	1	0
66. RE-leder har anledning til å si opp folk, innen de rammer som lover og avtaler setter	0	1	0
67. RE-modellen har skapt ulikheter i tjenestetilbudet til innbyggerne i vår kommune	0	1	0
68. Hvis du har svart JA på spørsmål 67, er disse ulikhetene et problem?	0	1	0
69. Resultatenhetene i vår kommune fører ulik personalpolitikk	0	1	0
70. Hvis du har svart JA på spørsmål 69, er ulik personalpolitikk et problem?	0	1	0

RE-leder blir i praksis stilt til ansvar for følgende forhold i egen RE <u>her i kommunen</u>:	Nei, det stemmer ikke	Ja, det stemmer	Vet ikke
71. at tjenestetilbudet er stort nok til å dekke behovet	0	1	o
72. at tjenestetilbudet er så stort som forutsatt i kommunale planer/budsjetter	0	1	o
73. at aktiviteten holdes innen fastsatte økonomiske rammer	0	1	o
74. ansattes trivsel	0	1	o
75. ansattes sykefravær	0	1	o
76. ansattes kompetanse	0	1	o
77. brukertilfredshet	0	1	o
78. tjenestekvalitet	0	1	o

Hvilken vekt mener du rådmannen (administrasjonssjefen) i din kommune faktisk legger på disse måtene å koordinere/styre RE på?	Liten vekt	Stor vekt	Vet ikke
79. generelle regler, retningslinjer og rutiner	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o
80. økonomiske incentiver (stykkprisfinansiering, spesielle tildelinger, resultatavhengig lønn etc.)	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o
81. budsjettammer	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o
82. målformuleringer/resultatkrav	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o
83. prosesskontroll/underveis/milepæler	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o
84. resultatvurderinger/etterkontroll	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o
85. lederkontrakter/-avtaler	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o
86. medarbeidersamtaler med RE-lederne	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o
87. brukerundersøkelser	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o

88. løpende dialog og kommunikasjon	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10	o
89. ledersamlinger	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10	o
90. mest mulig direkte fra sak til sak	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10	o

Spørsmål til RE-ledere. ANDRE RESPONDENTER går rett til spørsmål 132.	Nei, det stemmer ikke	Ja, det stemmer	Vet ikke
91. opplever at rådmannen/administrasjons- sjefen (RM) har tillit til meg som RE-leder	0	1	o
92. opplever at RM har respekt for den jobben jeg gjør	0	1	o
93. opplever at RM har oversikt over og kunnskap om mitt fag-/ansvarsområde	0	1	o
94. RM er flink til å støtte meg i min rolle som RE-leder	0	1	o
95. RM oppmuntrer meg til å ta selvstendige beslutninger	0	1	o
96. RM kritiserer meg dersom jeg tar beslutninger han/hun er uenig i	0	1	o
97. opplever at det "spriker" på toppen, dvs. at RM og hans/hennes topplederteam sender ut ulike signaler	0	1	o
98. uklare signaler fra toppledelsen er et problem	0	1	o
99. mangelfull faglig støtte fra toppledelsen er et problem	0	1	o
100. kommunaldirektørene/-sjefene fungerer i realiteten som et eget ledernivå, mellom RM og meg	0	1	o
101. stabs-/støtteenhetene (personal, økonomi, IKT og lignende) kan gi pålegg/instruksjoner til de tjenesteproduiserende enhetene innen sine fagfelt	0	1	o
102. RM gir meg ekstra ressurser når enheten trenger det	0	1	o

103.oplever tildeling av budsjettrammer som diktat ovenfra	0	1	o
104.jeg har i praksis ingen innflytelse over budsjettrammene "mine"	0	1	o
105.budsjettrammene er "upålitelige" – de blir gjerne utsatt for kutt i løpet av budsjettåret	0	1	o
106.oplever at lederkontrakten/-avtalen er et resultat av reelle forhandlinger mellom RM og meg	0	1	o
107.Har du noen ganger vurdert å slutte som RE-leder?	0	1	o
<u>Hvis JA på spørsmål 107, hva er i så fall årsaken (-e) til det? Hvis NEI, gå direkte til spørsmål 121.</u>	Nei, det stemmer ikke	Ja, det stemmer	Vet ikke
108.den operative frihet jeg har som RE-leder er lite reell	0	1	o
109.misforhold mellom ansvar og myndighet	0	1	o
110.misforhold mellom oppgaver og ressurser	0	1	o
111.stadige budsjettkutt	0	1	o
112.stadig "innblanding" i operative spørsmål fra toppledelsen	0	1	o
113.problemer i forhold til stabs-/støtteenheter	0	1	o
114.problemer i forhold til andre RE	0	1	o
115.kritikk fra egne ansatte	0	1	o
116.kritikk fra brukerne	0	1	o
117.kritikk fra politikerne	0	1	o
118.kritikk fra media	0	1	o
119.private årsaker	0	1	o
120.andre årsaker	0	1	o

121. Hvor ofte synes du RM eller andre i toppledelsen "blander seg" unødvendig inn i arbeidet ditt?	Svært ofte	Ofte	Av og til	Sjelden	Svært sjelden/aldri
	1-----	2-----	3-----	4-----	5

Hvis du har svart "svært ofte", "ofte" eller "av og til" på spørsmål 121, hvilken innvirkning mener du slik "innblanding" har på deg? De som har svart "sjelden" eller "svært sjelden/aldri" går rett til spørsmål 126.

122. blir usikker på min rolle	Nei, det stemmer ikke	Ja, det stemmer	Vet ikke
	0	1	o
123. mister motivasjon og arbeidslyst	0	1	o
124. blir mer passiv/tar færre initiativ	0	1	o
125. blir mindre leder/mer administrator	0	1	o
<u>Som RE-leder føler jeg følgende grad av tilknytning til:</u>	Liten/ingen tilknytning	Sterk tilknytning	Vet ikke
126. "min egen" RE	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o
127. de ansatte i "min egen" RE	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o
128. andre RE-ledere innen min "sektor"	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o
129. alle RE-ledere i kommunen	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o
130. RM/toppledelsen	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o
131. politikerne	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o
132. brukerne	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o
133. lokalsamfunnet	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10		o

Spørsmål til rådmenn, administrasjonssjefer, kommunaldirektører/-sjefer. RE-lederne går direkte til spørsmål 157. Hvor stor andel av RE-lederne mener du

134. er faglig dyktige	Få eller ingen	Noen	50/50	De fleste	Så å si alle
	1-----	2-----	3-----	4-----	5
135. er gode administratorer	1-----	2-----	3-----	4-----	5
136. er gode ledere	1-----	2-----	3-----	4-----	5

137.er beslutningsdyktige	1-----2-----3-----4-----5				
138.er flinke med mennesker	1-----2-----3-----4-----5				
139.er lojale	1-----2-----3-----4-----5				
140.er uselvstendige	1-----2-----3-----4-----5				
141.er negative	1-----2-----3-----4-----5				
142.tenker bare på "sine egne" RE's interesser	1-----2-----3-----4-----5				
143.henger fast i tidligere arbeidsmåter og tankemønstre	1-----2-----3-----4-----5				
144.har for høye forventninger om ressurser	1-----2-----3-----4-----5				
145.har for høye forventninger om operativ frihet	1-----2-----3-----4-----5				
146.Hvor ofte må du gripe inn i RE-ledernes arbeid?	Svært ofte	Ofte	Av og til	Sjelden	Svært sjelden/aldri
	1-----	2-----	3-----	4-----	5-----
<u>Hvis du har svart "svært ofte", "ofte" eller "av og til" på spørsmål 146, hva er den vanligste grunnen til at du må gripe inn?</u>	Svært uvanlig			Svært vanlig	Vet ikke
147.mangelfull økonomistyring	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10				o
148.økonomiske overskridelser	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10				o
149.brudd på lover, regler og retningslinjer	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10				o
150.personalmessige disposisjoner	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10				o
151.problemer i forhold til de ansatte	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10				o
152.problemer i forhold til brukerne	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10				o
153.problemer i forhold til andre RE-ledere	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10				o
154.manglende evne/vilje til å ta ansvar	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10				o
155.krav/press fra politisk hold	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10				o
156.medieomtale	0--1--2--3--4--5--6--7--8--9--10				o

Spørsmål til ALLE RESPONDENTER

Hvilke effekter har innføring av resultatenheter hatt så langt i din kommune?

Gi din vurdering av forholdene nå sammenlikna med før innføring av modellen mht. følgende:

	Klar forverring	En viss forverring	Ingen endring	En viss forbedring	Klar forbedring
157.kostnadseffektivitet (mest mulig pr. krone)	1-----	2-----	3-----	4-----	5
158.budsjettoverskridelser	1-----	2-----	3-----	4-----	5
159.klarhet/synlighet mht. ansvar	1-----	2-----	3-----	4-----	5
160.resultatfokusering	1-----	2-----	3-----	4-----	5
161.brukerorientering/lydhørhet i forhold til brukernes ønsker og behov	1-----	2-----	3-----	4-----	5
162.tjenestekvalitet	1-----	2-----	3-----	4-----	5
163.tilpasningsevne/fleksibilitet	1-----	2-----	3-----	4-----	5
164.motivasjon/engasjement	1-----	2-----	3-----	4-----	5
165.kreativitet/innovasjon	1-----	2-----	3-----	4-----	5
166.samarbeid mellom enheter	1-----	2-----	3-----	4-----	5
167.helhetstenkning	1-----	2-----	3-----	4-----	5
168.forholdet politikere – administrasjonen	1-----	2-----	3-----	4-----	5
169.kommunepolitikernes innflytelse	1-----	2-----	3-----	4-----	5
170.tilgang på/utveksling av informasjon	1-----	2-----	3-----	4-----	5

I hvilken grad deltar følgende grupper i utformingen av resultatmål/-indikatorer?

	Svært lite/ ingenting	Lite	Noe	Mye	Svært mye	Vet ikke
171.politikerne	1-----	2-----	3-----	4-----	5	o
172.den administrative toppledelsen	1-----	2-----	3-----	4-----	5	o
173.RE-lederne	1-----	2-----	3-----	4-----	5	o
174.de ansatte i RE'ene	1-----	2-----	3-----	4-----	5	o
175.brukerne/foresatte/pårørende	1-----	2-----	3-----	4-----	5	o

Opplysninger om kommunen:

176. *Kommunenavn?*
177. *Kommunennummer?*
178. *Antall ledernivåer mellom rådmann (eller administrasjonssjef) og RE-leder?* 0 nivåer
1 nivå
2 eller flere nivåer
179. *Har kommunen innført balansert målstyring?* 0 nei
1 ja
180. *Har kommunen tatt i bruk internfakturering mellom resultatenehetene?* 0 nei
1 ja

Opplysninger om respondenten:

181. *Kjønn?* 0 kvinne
1 mann
182. *Alder?* år
183. *Utdanning? (husk ring rundt kun ett tall)* 0 kun grunnskole
1 til og med videregående skole
2 kort høyere utdanning (t.o.m. 4 år)
3 lang høyere utdanning (5 år og lengre)
184. *Antall år praksis i kommunen?* år
185. *Antall år praksis i offentlig sektor totalt?* år
186. *Stilling?* 1 enhetsleder tjenesteyting
2 enhetsleder stabs-/støtteenhet
3 kommunalsjef/kommunaldirektør eller lignende
4 rådmann/administrasjonssjef
187. *Hvis du har svart alternativ 1 "enhetsleder tjenesteyting" på forrige spørsmål, hvilken type tjenesteenhet er det du leder?* 1 skole
2 barnehage
3 kultur
4 eldreomsorg
5 annen sosial omsorg
6 helse
7 teknisk
8 annet

188.Hvis du har svart alternativ 1 "enhetsleder ansatte
tjenesteyting" eller alternativ 2
"enhetsleder stabs-/støtteenhet" på
spørsmål 184, hvor mange ansatte er det i
enheten "din", inkludert deg selv?

TAKK FOR HJELPEN!

Vedlegg 2: Tabeller

Tabell 1 **Hvordan bør en resultatenhet fungere? Hvordan bør rollen som enhetsleder utformes?**

Påstand (nummer i spørreskjemaet)	Frogn	Ullensaker	Nord-Aurdal	Horten	Tønsberg	Larvik	Arendal	Stord	Trondheim	Hitra	Harstad	Tromsø	Gjennomsnitt
RE bør fungere mest mulig selvstendig (1)	8,4	8,6	7,9	8,1	7,8	8,5	8,4	8,1	8,5	7,8	7,6	8,4	8,3
RE bør drives som en bedrift (2)	3,7	5,8	6,2	6,3	5,1	6,3	5,9	5,4	6,2	5,8	5,0	5,0	5,7
RE bør forpliktes til å bruke kommunens egne, interne stabs- og støttefunksjoner (3)	7,8	6,0	7,1	6,8	5,6	8,0	6,4	6,6	5,0	7,7	7,4	7,1	6,6
RE bør selv få avgjøre om de skal bruke interne tjenester eller kjøpe disse eksternt (4)	4,0	5,1	4,6	6,3	6,6	4,4	5,9	5,3	6,3	4,0	4,6	6,0	5,5
RE bør ha full økonomisk handlefrihet innen tildelt budsjett (5)	8,7	9,5	9,2	8,9	9,0	9,4	9,0	8,9	9,2	8,1	8,6	9,0	9,0
RE bør normalt dekke et eventuelt underskudd selv (6)	7,0	8,6	6,1	7,3	6,4	8,4	6,4	7,1	6,9	6,5	5,4	6,6	6,9
RE bør få beholde et eventuelt overskudd selv (7)	7,9	8,7	7,1	8,3	8,5	8,9	8,6	8,2	7,9	7,2	8,5	8,9	8,3
RE bør fortrinnsvis finansiere sin virksomhet gjennom pris pr. oppdrag, pr. produsert enhet eller tilsvarende (8)	3,3	4,3	2,5	5,5	4,2	4,2	3,4	4,8	5,2	3,9	4,3	3,1	4,3
RE bør gis anledning til å skaffe seg ekstra	5,7	7,6	6,6	8,5	8,7	8,3	8,5	8,1	7,5	6,9	7,0	7,1	7,7

Påstand (nummer i spørreskjemaet)	Frogn	Ullensaker	Nord-Aurdal	Horten	Tønsberg	Larvik	Arendal	Stord	Trondheim	Hitra	Harstad	Tromsø	Gjennomsnitt
inntekter (9)													
RE bør gis anledning til å selge sine tjenester på det åpne marked (10)	4,9	5,2	5,1	6,6	6,9	5,9	6,6	6,4	6,1	6,6	4,8	5,2	5,8
RE bør stimuleres til å tenke mest mulig bedriftsøkonomisk (størst mulig overskudd) (11)	4,0	4,4	5,1	5,8	4,9	4,2	4,8	4,8	5,0	4,2	4,3	3,6	4,6
RE bør kunne føre en mest mulig selvstendig personalpolitikk (12)	6,8	5,9	6,3	7,4	6,7	7,0	7,6	7,2	7,4	5,7	6,4	6,7	6,9
RE bør kunne gjennomføre egne lokale lønnsforhandlinger (13)	5,4	5,8	2,7	5,7	3,9	5,2	5,1	4,2	5,1	4,4	4,2	4,0	4,7
RE bør selv få bestemme hvordan den vil organisere sin virksomhet (14)	8,1	7,7	7,0	8,1	8,5	8,3	7,9	8,1	7,8	6,2	7,4	7,9	7,9
RE bør selv ha ansvar for drift og vedlikehold av de bygninger og det utstyr den bruker (15)	3,3	3,9	5,4	5,2	6,1	4,7	4,2	4,5	4,3	3,9	3,2	3,5	4,3
RE-leder bør ha full frihet i faglige spørsmål, innen de rammer som gjeldende lover og forskrifter setter (16)	8,5	8,7	8,9	8,6	9,0	8,7	9,3	8,7	8,1	8,1	8,3	8,8	8,6
RE-leder bør ha frihet til å velge de arbeidsmetoder og virkemidler han/hun mener er best (17)	8,9	8,2	8,8	8,7	8,9	8,4	8,5	8,5	8,0	7,0	7,6	8,3	8,3
RE-leder bør ha	9,0	9,4	9,3	8,9	9,1	9,2	9,4	9,2	9,1	8,2	9,2	9,3	9,2

Påstand (nummer i spørreskjemaet)	Frogn	Ullensaker	Nord-Aurdal	Horten	Tønsberg	Larvik	Arendal	Stord	Trondheim	Hitra	Harstad	Tromsø	Gjennomsnitt
frihet til å styre økonomien innen de rammer kommunestyret fastsetter (18)													
RE-leder bør ha frihet til å opprette nye stillinger (19)	6,9	7,8	5,8	8,8	8,0	8,5	8,1	8,0	8,5	6,4	7,0	8,6	8,0
RE-leder bør ha frihet til å legge ned stillinger (20)	6,5	8,5	5,7	8,4	7,9	8,3	8,1	7,9	8,1	5,5	6,8	8,4	7,8
RE-leder bør ha frihet til å omgjøre stillinger (21)	8,2	8,6	8,0	8,8	8,6	8,8	9,0	8,7	9,0	7,9	7,7	9,1	8,7
RE-leder bør ha frihet til å ansette folk (22)	9,1	9,3	9,1	9,2	9,6	9,0	9,5	8,6	9,4	8,1	9,3	9,5	9,2
RE-leder bør ha frihet til å si opp folk, innen de rammer som lover og avtaler setter (23)	6,8	8,3	8,9	9,0	8,4	8,5	7,8	8,0	8,9	8,1	8,4	9,5	8,5

Tabell 2 **Hvordan bør en resultatenhet fungere? Hvordan bør rollen som enhetsleder utformes?**

Påstand (nummer i spørreskjemaet)	Enhetsledere tjenesteyting	Enhetsledere stab og støtte	Kommunal- sjefer	Rådmenn	Gjennomsnitt
RE bør fungere mest mulig selvstendig (1)	8,2	7,9	8,9	8,9	8,3
RE bør drives som en bedrift (2)	5,7	4,7	6,6	5,5	5,7
RE bør forpliktes til å bruke kommunens egne, interne stabs- og støttefunksjoner (3)	6,5	7,4	6,9	6,6	6,6
RE bør selv få avgjøre om de skal bruke interne tjenester eller kjøpe disse eksternt (4)	5,7	3,7	4,5	5,3	5,5
RE bør ha full økonomisk handlefrihet innen tildelt budsjett (5)	9,1	8,4	8,9	8,6	9,0
RE bør normalt dekke et eventuelt underskudd selv (6)	6,8	7,0	8,4	8,4	6,9
RE bør få beholde et eventuelt overskudd selv (7)	8,3	7,9	8,9	8,6	8,3
RE bør fortrinnsvis finansiere sin virksomhet gjennom pris pr. oppdrag, pr. produsert enhet eller tilsvarende (8)	4,2	4,5	5,1	5,3	4,3
RE bør gis anledning til å skaffe seg ekstra inntekter (9)	7,6	7,3	8,3	8,3	7,7
RE bør gis anledning til å selge sine tjenester på det åpne marked (10)	5,8	6,3	6,3	6,8	5,8
RE bør stimuleres til å tenke mest mulig bedriftsøkonomisk (størst mulig overskudd) (11)	4,5	4,4	6,3	5,1	4,6
RE bør kunne føre en mest mulig selvstendig personalpolitikk (12)	7,1	5,9	6,6	6,9	6,9
RE bør kunne gjennomføre egne lokale lønnsforhandlinger (13)	4,6	4,5	6,2	5,3	4,7
RE bør selv få bestemme hvordan den vil organisere sin virksomhet (14)	7,9	7,9	8,2	7,4	7,9
RE bør selv ha ansvar for drift og vedlikehold av de bygninger og det utstyr den bruker (15)	4,3	3,6	6,4	4,7	4,3
RE-leder bør ha full frihet i faglige spørsmål, innen de rammer som gjeldende lover og forskrifter setter (16)	8,7	7,9	8,8	8,4	8,6
RE-leder bør ha frihet til å velge de arbeidsmetoder og virkemidler han/hun mener er best (17)	8,3	7,8	8,6	7,9	8,3
RE-leder bør ha frihet til å styre økonomien innen de rammer kommunestyret fastsetter (18)	9,2	9,0	9,0	8,8	9,2
RE-leder bør ha frihet til å opprette nye stillinger (19)	8,1	7,6	7,3	6,6	8,0
RE-leder bør ha frihet til å legge ned stillinger (20)	7,8	7,6	8,7	7,1	7,8
RE-leder bør ha frihet til å omgjøre stillinger (21)	8,7	8,2	8,4	8,2	8,7
RE-leder bør ha frihet til å ansette folk (22)	9,2	8,9	9,5	9,3	9,2
RE-leder bør ha frihet til å si opp folk, innen de rammer som lover og avtaler setter (23)	8,6	7,6	8,5	8,3	8,5

Tabell 3: Hvordan fungerer resultatenhetsmodellen i praksis? Prosentandel ja-svar.

Påstand (nummer i spørreskjemaet)	Frogn	Ullensaker	Nord-Aurdal	Horten	Tønsberg	Larvik	Arendal	Stord	Trondheim	Hitra	Harstad	Tromsø	Gjennomsnitt
RE har i praksis liten selvstendighet (46)	24	57	25	21	23	15	14	14	41	8	36	19	27
RE er pålagt å bruke kommunens egne, interne stabs- og støtteenheter (47)	94	96	95	89	71	85	81	91	76	100	95	96	87
RE kan fritt kjøpe slike tjenester eksternt (48)	6	7	11	14	44	18	16	3	19	0	9	11	14
RE har i praksis full økonomisk handlefrihet innen tildelt budsjett (49)*	65	45	65	79	65	89	72	73	64	92	69	65	70
RE må normalt dekke et eventuelt underskudd selv (50)	38	57	25	81	33	93	62	89	30	15	37	71	56
RE får bare beholde en liten andel av et eventuelt overskudd selv (52)	38	64	21	17	93	46	18	81	42	39	70	41	48
RE har full anledning til å skaffe seg ekstra inntekter (53)	27	29	44	68	67	76	79	58	47	33	39	58	55
RE har full anledning til å selge sine tjenester på det åpne marked (54)	0	4	6	35	43	34	32	31	17	15	23	18	23
RE har frihet til å føre sin egen personalpolitikk (55)	18	0	40	45	42	45	30	42	23	31	33	48	34
RE gjennomfører egne lokale lønnsforhandlinger (56)**	0	3	5	0	7	2	0	0	5	8	0	5	3
RE bestemmer selv hvordan den vil organisere sin virksomhet (57)	71	28	60	73	78	88	68	76	47	42	60	84	65
RE har selv ansvar for drift og vedlikehold av de bygninger og det utstyr den bruker (58)*	6	3	5	13	8	20	0	24	18	8	5	21	13
RE har full frihet i faglige spørsmål, innen de rammer som gjeldende lover og forskrifter setter (59)	100	82	95	97	92	96	100	92	78	92	92	100	91
RE-leder har frihet til å velge de arbeidsmetoder/virkemidler han/hun mener er best (60)	88	62	90	83	96	94	94	95	83	92	82	96	88

Påstand (nummer i spørreskjemaet)	Frogn	Ullensaker	Nord-Aurdal	Horten	Tønsberg	Larvik	Arendal	Stord	Trondheim	Hitra	Harstad	Tromsø	Gjennomsnitt
RE-leder har frihet til å styre økonomien innen de rammer kommunestyret fastsetter (61)**	81	86	100	97	93	98	97	92	90	92	92	94	93
RE-leder kan opprette nye stillinger (62)	0	7	10	85	30	58	29	38	48	15	15	51	38
RE-leder kan legge ned stillinger (63)	0	18	10	70	50	61	47	33	54	8	11	54	41
RE-leder kan omgjøre stillinger (64)	21	14	40	93	82	75	85	68	71	31	21	74	62
RE-leder kan ansette folk (65)	100	38	90	96	96	81	95	68	93	58	98	90	86
RE-leder har anledning til å si opp folk innen de rammer lover og avtaler setter (66)	44	14	60	75	64	64	56	41	59	27	67	83	58

* Forskjellene mellom kommunene er signifikante på 0,05-nivå (Pearsons kji-kvadrattest)

**Forskjellene mellom kommunene er ikke signifikante, med samme test.

Alle de øvrige forskjellene er signifikante på minimum 0,005-nivå.

Tabell 4: Hvordan fungerer resultatenhetsmodellen i praksis? Prosentandel ja-svar.

Påstand (nummer i spørreskjemaet)	Enhetsledere tjenesteyting	Enhetsledere stab og støtte	Kommunal- sjefer	Rådmenn	Gjennomsnitt
RE har i praksis liten selvstendighet (46)	30	15	13	6	27
RE er pålagt å bruke kommunens egne, interne stabs- og støtteenheter (47)**	86	90	94	93	87
RE kan fritt kjøpe slike tjenester eksternt (48)**	14	7	6	27	14
RE har i praksis full økonomisk handlefrihet innen tildelt budsjett (49)	68	68	75	100	70
RE må normalt dekke et eventuelt underskudd selv (50)**	58	47	50	44	56
RE får bare beholde en liten andel av et eventuelt overskudd selv (52)**	48	43	38	63	48
RE har full anledning til å skaffe seg ekstra inntekter (53)**	54	55	56	67	55
RE har full anledning til å selge sine tjenester på det åpne marked (54)**	21	26	25	33	22
RE har frihet til å føre sin egen personalpolitikk (55)**	35	26	25	36	34
RE gjennomfører egne lokale lønnsforhandlinger (56)**	3	0	0	0	3
RE bestemmer selv hvordan den vil organisere sin virksomhet (57)**	63	76	81	69	65
RE har selv ansvar for drift og vedlikehold av de bygninger og det utstyr den bruker (58)	15	0	0	0	13
RE har full frihet i faglige spørsmål, innen de rammer som gjeldende lover og forskrifter setter (59)**	91	88	100	93	91
RE-leder har frihet til å velge de arbeidsmetoder/virkemidler han/hun mener er best (60)**	87	88	100	94	88
RE-leder har frihet til å styre økonomien innen de rammer kommunestyret fastsetter (61)**	92	97	94	100	93
RE-leder kan opprette nye stillinger (62)**	38	27	44	44	38
RE-leder kan legge ned stillinger (63)**	41	29	56	56	42
RE-leder kan omgjøre stillinger (64)**	64	41	63	67	62
RE-leder kan ansette folk (65)**	85	82	94	94	86
RE-leder har anledning til å si opp folk innen de rammer lover og avtaler setter (66)**	58	56	31	53	57

** Ikke-signifikante forskjeller, basert på Pearsons kji-kvadrattest.

Øvrige forskjeller er signifikante på minimum 0,055-nivå.

Tabell 5 Rådmannens vektlegging av forskjellige måter å styre resultatenehetene på.
Korrelasjonsmatrise.

Tabell 6: Differanse bør-gjør mht. rådmannens vektlegging av styringsmåter. Kommuner

Kommune	Differanse bør-gjør mht regjer	Differanse bør-gjør mht økon. incentiver	Differanse bør-gjør mht budsjettanmer	Differanse bør-gjør mht mål og resultatkrav	Differanse bør-gjør prosess- og underveisvurderingskontroll	Differanse bør-gjør mht resultatvurdering/etterkontroll	Differanse bør-gjør mht lederkontrakter	Differanse bør-gjør mht medarbeider samtaler	Differanse bør-gjør mht brukerunder søkelys	Differanse bør-gjør mht dialog og kommunikasjon	Differanse bør-gjør mht ledersamling	Differanse bør-gjør mht svinging fra sak til sak
Frogn	Mean N Std. Deviation	1,3125 16 2,38659	1,3125 16 2,67628	-2,500 16 1,00000	1,8125 16 3,05982	2,0000 15 3,09377	2,2000 15 4,18728	1,0667 15 2,21897	1,0769 13 2,84199	2,2000 15 2,80815	1,3125 16 2,35850	-5,333 15 3,70071
Ullensaker	Mean N Std. Deviation	,0714 28 3,31024	1,1111 27 4,32642	-,3103 29 1,73418	1,2069 29 2,83321	,5517 29 3,66047	1,6552 29 3,68662	2,4828 29 2,97154	2,5862 29 2,61202	2,2759 29 2,88959	-,1429 28 3,12366	-1,4483 29 3,79460
Nord-Aurdal	Mean N Std. Deviation	-,0526 19 3,22273	1,4118 17 3,27984	,1053 19 2,28266	1,8421 19 3,30426	3,1053 19 2,49209	3,8500 20 2,97843	5,7500 20 3,30669	5,0000 18 3,75735	4,3000 20 2,63778	1,3500 20 1,42441	1,0500 20 3,10305
Horten	Mean N Std. Deviation	1,0714 28 2,56657	,2963 27 3,22031	-,5517 29 1,72350	1,2414 29 2,33995	2,4286 28 2,72748	1,8966 29 2,88950	2,4138 29 3,48996	,7586 29 2,40023	3,6429 28 3,23424	,6552 29 2,19213	,9286 28 2,74777
Tønsberg	Mean N Std. Deviation	-,2000 25 2,38048	,3750 24 3,43654	-,5556 27 1,42325	,2308 26 1,86135	,0769 26 2,72651	-,9231 26 1,54721	,8846 26 1,33647	-1,2800 25 2,03142	2,7407 27 2,66880	1,3333 27 2,20140	,7917 24 2,60400
Larvik	Mean N Std. Deviation	,1020 49 1,73499	-,2245 49 3,01569	-,3396 53 1,45369	-,7843 51 1,82553	-,7692 52 2,10150	-,4906 53 1,38151	,3774 53 1,75660	-1,2264 53 1,91795	1,3585 53 2,03899	-,3396 53 1,58045	,2941 51 2,13817
Arendal	Mean N Std. Deviation	,3611 36 2,41605	,8621 29 3,12506	-,5405 37 1,64308	-,6000 35 3,18267	-,1667 36 2,63493	-,3689 36 2,46435	1,2353 34 2,87158	1,6857 35 3,84839	2,6000 35 2,71380	,2162 37 2,05663	,9118 34 2,47861
Stord	Mean N Std. Deviation	,4211 38 2,56411	1,3235 34 3,26339	-,9737 38 1,86702	,5128 39 2,59424	1,2432 37 2,63950	,3333 39 2,03047	1,0270 37 2,43227	2,5278 36 2,72015	2,7027 37 2,66526	1,0000 38 2,56799	,4286 35 2,96336
Trondheim	Mean N Std. Deviation	,4167 84 2,94614	,9750 80 4,27526	-,6552 87 1,53128	,3929 84 2,68426	,7326 86 3,58895	-,7791 86 2,98388	4,7209 86 3,51685	,2000 85 3,16905	4,0698 86 3,29274	,8864 88 2,23057	1,4390 82 3,54894
Hitra	Mean N Std. Deviation	,4615 13 2,63361	1,7500 12 2,80016	-,3846 13 2,10311	2,5385 13 2,47034	1,9231 13 2,06000	4,6154 13 3,37980	2,0769 13 2,13937	4,0769 13 2,49872	3,3333 12 3,20038	-1,0769 13 3,12147	,0000 13 2,12132
Hansstad	Mean N Std. Deviation	-,3056 36 2,27809	,6552 29 4,31174	-,12308 39 1,88431	-,4595 37 2,45622	,7647 34 2,69746	-,6364 33 2,04356	2,4375 32 2,48787	-,0625 32 2,47487	3,4286 35 3,33683	1,4722 36 2,83333	1,4839 31 3,28503
Tromsø	Mean N Std. Deviation	-,1111 36 1,76923	,8148 27 4,40312	-,10476 42 2,64992	,1212 33 2,38167	,1379 29 2,43082	,9310 29 2,63128	,3784 37 2,27732	,6061 33 3,05102	2,2632 38 2,47893	,4500 40 2,24122	,0000 28 3,55903
Total	Mean N Std. Deviation	,2623 408 2,54442	,7412 371 3,68384	-,6317 429 1,80200	,3723 411 2,68057	,7252 404 3,02451	1,1642 402 2,87615	,2500 416 2,93216	2,2776 407 3,27689	,9268 396 3,26271	2,9398 415 2,97148	,6165 425 2,36847

Report

Tabell 7: Differanse bør-gjør mht. rådmannens vektlegging av styringsmåter. Ledere.

Report

Stilling	Differanse ør-gjør mh regler	Differanse ør-gjør mh økon. incentiver	Differanse ør-gjør mh pudsettram mer	Differanse ør-gjør mh mål og esultatkrav	Differanse bør-gjør prosess- ntroll	Differanse ør-gjør mh og ntroll	Differanse ør-gjør mh kontrakter	Differanse ør-gjør mh arbeidsforhold	Differanse ør-gjør mh runder	Differanse ør-gjør mh dialog og ommunikasjon	Differanse ør-gjør mh ør-gjør mh samlingsring fra sak til sak	
Enhetsleder tjenes Mean	,1813	,5227	-,7652	,2139	,7088	1,1331	,0630	2,5423	,8308	3,1453	,5587	,9052
N	342	308	362	346	340	338	349	343	331	351	358	327
Std. Devia	2,62336	3,85352	1,86456	2,72837	3,11253	3,00593	2,97722	3,40671	3,36223	2,97494	2,39296	3,11835
Enhetsleder stab/s Mean	1,2500	1,8710	-,0313	,9333	1,3333	1,8667	1,5625	1,5333	1,7742	2,8710	1,8125	-1,3793
N	32	31	32	30	30	30	32	30	31	31	32	29
Std. Devia	2,50161	2,78977	1,30716	2,42022	3,08873	2,52891	2,40882	2,12916	3,01894	2,88377	2,33401	3,40602
Kommunalsjef Mean	,0000	1,8125	,3750	1,4375	,0000	,8125	,6875	,3750	1,6250	,8125	-,0625	-,5000
N	15	16	16	16	15	16	16	16	16	16	16	16
Std. Devia	1,51186	2,07264	,80623	1,78769	1,00000	1,42249	3,09233	1,74642	2,36291	1,93972	1,65202	2,25093
Rådmann Mean	,2000	1,8571	,0000	1,3333	1,0667	,9286	1,4000	,0667	1,0714	,2857	-,0667	-,6000
N	15	14	15	15	15	14	15	15	14	14	15	15
Std. Devia	1,37321	2,38125	1,30931	2,16025	1,53375	1,32806	2,19740	1,48645	2,20015	1,58980	1,75119	2,72029
Total Mean	,2599	,7425	-,6400	,3563	,7425	1,1683	,2524	2,2896	,9464	2,9369	,6081	,6176
N	404	369	425	407	400	398	412	404	392	412	421	387
Std. Devia	2,55642	3,69361	1,80534	2,67323	3,01561	2,88387	2,94547	3,28510	3,27115	2,96876	2,36962	3,16203

Vedlegg 3: Intervjuguide

Bakgrunn og idégrunnlag:

1. Drivkraft/drivkrefter?
2. Opphav og inspirasjonskilder
3. Konsulenters rolle?
4. Politikernes rolle?
5. Andres rolle (andre kommuner, KS osv)?
6. Resultatenheter som bedrifter?
7. Hvorfor akkurat resultatenhetsmodellen?

Iverksetting:

8. De største utfordringene?
9. Forholdet struktur – kultur?
10. Betydning av holdningsendring vs. personalutskifting?
11. Lederavtaler?

Erfaringer mht. relasjonen rådmann – enhetsleder:

12. ”Utløse og frigjøre energi og ressurser”?
13. Myndiggjøring vs. ansvarliggjøring – balanse?
14. Er hierarkiet avskaffa?
15. Strategiske vs. operative oppgaver?
16. Enhetsledernes evne og vilje til å fylle sin nye rolle?
17. Rådmannens evne og vilje til å la enhetslederne fylle sin rolle?

Erfaringer mht. relasjonen stabs-/støtteenheter – eksternt orienterte tjenesteenheter:

18. Rådgiving vs. myndighetsutøvelse?
19. Selvforsyning vs. fellestjenester?

Resultatvurdering:

20. System, rutiner og metoder?
21. Resultatmål og resultatindikatorer – forholdet ”myke” og ”harde” tjenester?
22. Bruk av resultatvurderinger – utskifting av enhetsledere, økonomiske incentiver osv?

Effekter så langt:

23. Positive effekter?
24. Negative effekter?
25. Økte ulikheter i tjenestetilbud?
26. Politikernes rolle?
27. Fagbevegelses rolle?

Vedlegg 4: Oversikt over de som jeg har intervjuet

Arendal kommune:

Olav Christiansen, leder ungdomsskole

Harald Danielsen, administrasjonssjef

Anne Bjørg Martinussen, leder Gullfakse barnehage

Reidun Midtun, leder Service- og informasjonssentret

Kjell Sjursen, kommunalsjef

Geir Skjæveland, leder Plan/oppmåling/byggesak/landbruk

Jan Sørli, leder omsorg

Larvik kommune:

Einar Gaustad, rådmann

Per Hoelseth, leder kommunalteknikk

Torunn H. Haarberg, rektor Stavern barneskole

Erling Mathisen, rektor Hedrum ungdomsskole

Kjellaug Olsen, hovedtillitsvalgt

Åse Tømte, pleie- og omsorgssjef, sone Stavern/Brunlanes

Tromsø kommune:

Jan Einar Reiertsen, leder plan- og næringsenheten

Ivar Sæther, kommunalsjef

Trondheim kommune:

Lars Brobakk, enhetsleder Bratsberg skole

Eva Holm, enhetsleder Nidarvoll sykehjem

Turid Stenseth, enhetsleder

Ingrid Finboe Svendsen, kommunaldirektør organisasjon

Tønsberg kommune:

Inger Altun, rektor Ringshaug skole

Inger Furuset, leder Nes bo- og behandlingssenter

Cecilia Haglind, kommunaldirektør

Pål Thalmann, leder Utviklingssentret

Konsulenter:

Bjørgulv Noraberg, tidligere KPMG, nå direktør Mercuri Urval, Lillehammer

Trygve Sivertsen, KPMG, Tønsberg

Milda Lunde Stene, KPMG, Trondheim

Oddbjørn Vassli, tidligere KPMG, nå eier av ViaVassli, Hamar

Vedlegg 5: Kostratabell

Kostra data - administrasjon, styring og fellesutgifter - nivå 3

Kommune	0215Frogn	0215Frogn	0215Frogn	0215Frogn	0215Frogn	0215Frogn
Brutto driftsutgifter	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004
Funksjon 100, Politisk styring og kontrollorgane	..	1 507	3 465	4 558	5 053	4 344
Funksjon 120, Administrasjon	..	30 087	31 610	29 311	34 290	34 280
Funksjon 130, Administrasjonslokaler	..	2 506	2 337	1 049	2 825	2 857
Funksjon 180, Diverse fellesutgifter	..	501	727	1 276	509	471
Funksjon 190, Interne serviceenheter	..	-561	0	25 311	3 098	2 884
Sum administrasjon, styring og fellesutgifter	37 858	34 040	38 139	61 505	45 775	44 836
Brutto driftsresultat	24 180	25 695	19 752	-4 081	-974	13 826
Brutto driftsutgifter i alt	351 065	372 892	409 298	448 711	463 327	477 832
Prosentvise endringer						2000-2004
Sum administrasjon, styring og fellesutgifter						17,6
Brutto driftsresultat						-30,0
Brutto driftsutgifter i alt						16,7
Kommune	0235Ullensaker	0235Ullensaker	0235Ullensaker	0235Ullensaker	0235Ullensaker	0235Ullensaker
Brutto driftsutgifter	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004
Funksjon 100, Politisk styring og kontrollorgane	..	7 366	7 780	7 870	10 343	9 344
Funksjon 120, Administrasjon	..	65 415	62 059	56 122	54 848	65 090
Funksjon 130, Administrasjonslokaler	..	4 890	4 636	3 538	5 082	2 546
Funksjon 180, Diverse fellesutgifter	..	1 117	1 428	3 132	1 963	1 278
Funksjon 190, Interne serviceenheter	..	267	1 161	165	1 094	8
Sum administrasjon, styring og fellesutgifter	0	79 055	77 064	70 827	73 330	78 266
Brutto driftsresultat	0	19 289	11 394	60 469	45 121	35 477
Brutto driftsutgifter i alt	0	632 993	698 582	750 290	812 331	878 074
Prosentvise endringer						2000-2004
Sum administrasjon, styring og fellesutgifter						1,6
Brutto driftsresultat						211,4
Brutto driftsutgifter i alt						25,7

Kostra data - administrasjon, styring og fellesutgifter - nivå 3

Kommune	0542Nord-Aurd.	0542Nord-Aurd.	0542Nord-Aurd.	0542Nord-Aurd.	0542Nord-Aurd.	0542Nord-Aurd.
Brutto driftsutgifter	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004
Funksjon 100, Politisk styring og kontrollorgane	..	..	3 777	5 064	5 714	14 965
Funksjon 120, Administrasjon	..	..	20 760	10 118	7 770	8 396
Funksjon 130, Administrasjonslokaler	..	..	3 459	732	871	1 221
Funksjon 180, Diverse fellesutgifter	..	..	208	617	573	555
Funksjon 190, Interne serviceenheter	..	..	0	0	0	0
Sum administrasjon, styring og fellesutgifter	0	0	28 204	16 531	14 928	25 137
Brutto driftsresultat	0	0	4 662	-3 448	-6 443	-7 056
Brutto driftsutgifter i alt	0	0	270 147	299 366	312 821	341 096
Prosentvise endringer						2001-2004
Sum administrasjon, styring og fellesutgifter						-10,9
Brutto driftsresultat						-251,4
Brutto driftsutgifter i alt						26,3

Kommune	0701Horten	0701Horten	0701Horten	0701Horten	0701Horten	0701Horten
Brutto driftsutgifter	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004
Funksjon 100, Politisk styring og kontrollorgane	..	4 204	5 223	4 699	5 965	5 120
Funksjon 120, Administrasjon	..	58 782	62 255	62 536	63 461	40 509
Funksjon 130, Administrasjonslokaler	..	4 776	4 628	6 167	5 379	5 500
Funksjon 180, Diverse fellesutgifter	..	831	779	2 491	-2 132	1 689
Funksjon 190, Interne serviceenheter	..	9 624	15 350	23 773	49 396	62 914
Sum administrasjon, styring og fellesutgifter	64 824	78 217	88 235	99 666	122 069	115 732
Brutto driftsresultat	622	-34 062	-16 766	-41 570	-27 551	-32 190
Brutto driftsutgifter i alt	669 510	723 733	809 558	896 828	945 853	1 023 835
Prosentvise endringer						2000-2004
Sum administrasjon, styring og fellesutgifter						31,2
Brutto driftsresultat						92,0
Brutto driftsutgifter i alt						26,5

Kostra data - administrasjon, styring og fellesutgifter - nivå 3

Kommune	0704Tønsberg	0704Tønsberg	0704Tønsberg	0704Tønsberg	0704Tønsberg	0704Tønsberg
Brutto driftsutgifter	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004
Funksjon 100, Politisk styring og kontrollorgane	..	5 764	5 859	5 128	6 793	6 917
Funksjon 120, Administrasjon	..	55 535	58 764	59 136	67 767	70 040
Funksjon 130, Administrasjonslokaler	..	941	2 086	4 929	82	3 875
Funksjon 180, Diverse fellesutgifter	..	8 511	6 098	6 277	9 948	1 730
Funksjon 190, Interne serviceenheter	..	46 032	71 531	2 845	4 244	33 859
Sum administrasjon, styring og fellesutgifter	69 116	116 783	144 338	78 315	88 834	116 421
Brutto driftsresultat	-53 841	15 074	4 850	-22 485	8 422	-6 917
Brutto driftsutgifter i alt	1 067 794	1 169 555	1 311 902	1 345 814	1 379 058	1 485 137
Prosentvise endringer						2000-2004
Sum administrasjon, styring og fellesutgifter						-19,3
Brutto driftsresultat						-242,6
Brutto driftsutgifter i alt						13,2
Kommune	0709Larvik	0709Larvik	0709Larvik	0709Larvik	0709Larvik	0709Larvik
Brutto driftsutgifter	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004
Funksjon 100, Politisk styring og kontrollorgane	..	4 897	6 438	5 457	6 978	8 342
Funksjon 120, Administrasjon	..	55 961	63 196	70 403	60 611	59 740
Funksjon 130, Administrasjonslokaler	..	6 210	11 506	14 691	6 865	15 213
Funksjon 180, Diverse fellesutgifter	..	9 575	9 016	14 196	10 967	16 952
Funksjon 190, Interne serviceenheter	..	117	169	148	-145	95
Sum administrasjon, styring og fellesutgifter	71 156	76 760	90 325	104 895	85 276	100 342
Brutto driftsresultat	32 806	47 261	34 075	-18 327	16 030	-9 790
Brutto driftsutgifter i alt	1 071 366	1 122 106	1 287 237	1 428 842	1 466 260	1 579 235
Prosentvise endringer						2000-2004
Sum administrasjon, styring og fellesutgifter						11,1
Brutto driftsresultat						-128,7
Brutto driftsutgifter i alt						22,7

Kostra data - administrasjon, styring og fellesutgifter - nivå 3

Kommune	0906Arendal	0906Arendal	0906Arendal	0906Arendal	0906Arendal	0906Arendal
Brutto driftsutgifter	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004
Funksjon 100, Politisk styring og kontrollorgane	..	5 722	6 899	6 795	8 090	4 987
Funksjon 120, Administrasjon	..	93 953	87 646	96 699	90 840	92 026
Funksjon 130, Administrasjonslokaler	..	7 569	5 952	6 333	7 391	7 805
Funksjon 180, Diverse fellesutgifter	..	3 120	16 647	10 415	11 330	4 920
Funksjon 190, Interne serviceenheter	..	31 226	38 684	8 279	11 306	8 804
Sum administrasjon, styring og fellesutgifter	0	141 590	155 828	128 521	128 957	118 542
Brutto driftsresultat	0	34 143	26 199	2 610	26 045	69 508
Brutto driftsutgifter i alt	0	1 187 653	1 313 230	1 447 386	1 461 695	1 537 724
Prosentvise endringer						2000-2004
Sum administrasjon, styring og fellesutgifter						-23,9
Brutto driftsresultat						165,3
Brutto driftsutgifter i alt						17,1
Kommune	1221Stord	1221Stord	1221Stord	1221Stord	1221Stord	1221Stord
Brutto driftsutgifter	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004
Funksjon 100, Politisk styring og kontrollorgane	..	..	4 270	3 852	4 353	4 045
Funksjon 120, Administrasjon	..	..	42 096	35 431	33 434	38 561
Funksjon 130, Administrasjonslokaler	..	..	2 350	3 669	2 784	3 327
Funksjon 180, Diverse fellesutgifter	..	..	2 698	1 646	558	548
Funksjon 190, Interne serviceenheter	..	..	193	399	453	359
Sum administrasjon, styring og fellesutgifter	..	..	51 607	44 997	41 582	46 840
Brutto driftsresultat	..	..	-38 611	-28 457	-21 792	-36 402
Brutto driftsutgifter i alt	..	..	525 953	565 497	580 506	636 026
Prosentvise endringer						2001-2004
Sum administrasjon, styring og fellesutgifter						-9,2
Brutto driftsresultat						-5,7
Brutto driftsutgifter i alt						20,9

Kostra data - administrasjon, styring og fellesutgifter - nivå 3

Kommune	1601Trondheim	1601Trondheim	1601Trondheim	1601Trondheim	1601Trondheim	1601Trondheim
Brutto driftsutgifter	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004
Funksjon 100, Politisk styring og kontrollorgane	..	..	26 452	28 524	38 865	31 815
Funksjon 120, Administrasjon	..	..	399 866	307 688	288 195	267 999
Funksjon 130, Administrasjonslokaler	..	..	23 745	18 654	14 828	12 175
Funksjon 180, Diverse fellesutgifter	..	..	87 842	150 188	216 845	40 719
Funksjon 190, Interne serviceenheter	..	..	26 082	35 035	40 924	43 134
Sum administrasjon, styring og fellesutgifter	..	..	563 987	540 089	599 657	395 842
Brutto driftsresultat	..	..	194 027	122 170	-120 945	164 825
Brutto driftsutgifter i alt	..	..	5 006 823	5 361 390	5 948 918	6 303 922
Prosentvise endringer						2001-2004
Sum administrasjon, styring og fellesutgifter						-29,8
Brutto driftsresultat						-15,1
Brutto driftsutgifter i alt						25,9

Kommune	1617Hitra	1617Hitra	1617Hitra	1617Hitra	1617Hitra	1617Hitra
Brutto driftsutgifter	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004
Funksjon 100, Politisk styring og kontrollorgane	..	..	1 974	1 905	2 292	2 384
Funksjon 120, Administrasjon	..	..	14 561	13 507	15 169	14 482
Funksjon 130, Administrasjonslokaler	..	..	1 215	1 475	287	2 078
Funksjon 180, Diverse fellesutgifter	..	..	519	160	139	241
Funksjon 190, Interne serviceenheter	..	..	0	0	8	0
Sum administrasjon, styring og fellesutgifter	..	..	18 269	17 047	17 895	19 185
Brutto driftsresultat	..	..	8 547	6 367	11 107	-157
Brutto driftsutgifter i alt	..	..	172 404	179 363	198 194	213 362
Prosentvise endringer						2001-2004
Sum administrasjon, styring og fellesutgifter						5,0
Brutto driftsresultat						-101,8
Brutto driftsutgifter i alt						23,8

Kostra data - administrasjon, styring og fellesutgifter - nivå 3

Kommune	1901Harstad	1901Harstad	1901Harstad	1901Harstad	1901Harstad	1901Harstad
Brutto driftsutgifter	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004
Funksjon 100, Politisk styring og kontrollorgane	..	4 762	7 733	4 922	6 980	5 831
Funksjon 120, Administrasjon	..	51 504	54 919	34 783	36 899	40 583
Funksjon 130, Administrasjonslokaler	..	3 965	4 741	6 793	5 785	6 145
Funksjon 180, Diverse fellesutgifter	..	11 930	13 803	16 295	12 915	3 310
Funksjon 190, Interne serviceenheter	..	7 895	7 691	7 704	6 988	7 414
Sum administrasjon, styring og fellesutgifter	78 625	80 056	88 887	70 497	69 567	63 283
Brutto driftsresultat	39 887	48 683	53 498	6 452	34 451	15 609
Brutto driftsutgifter i alt	698 092	733 514	792 657	851 694	875 488	971 675
Prosentvise endringer						2000-2004
Sum administrasjon, styring og fellesutgifter						-28,8
Brutto driftsresultat						-70,8
Brutto driftsutgifter i alt						22,6
Kommune	1902Tromsø	1902Tromsø	1902Tromsø	1902Tromsø	1902Tromsø	1902Tromsø
Brutto driftsutgifter	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004
Funksjon 100, Politisk styring og kontrollorgane	..	..	15 531	10 379	11 343	13 161
Funksjon 120, Administrasjon	..	..	146 880	155 889	146 641	149 008
Funksjon 130, Administrasjonslokaler	..	..	7 630	8 048	16 102	18 309
Funksjon 180, Diverse fellesutgifter	..	..	49 679	28 572	15 910	16 955
Funksjon 190, Interne serviceenheter	..	..	29 940	11 504	39 782	46 037
Sum administrasjon, styring og fellesutgifter	..	..	249 660	214 392	229 778	243 470
Brutto driftsresultat	..	..	79 369	16 477	54 481	101 754
Brutto driftsutgifter i alt	..	..	2 070 210	2 206 858	2 282 680	2 456 585
Prosentvise endringer						2001-2004
Sum administrasjon, styring og fellesutgifter						-2,5
Brutto driftsresultat						28,2
Brutto driftsutgifter i alt						18,7

Kostra data - administrasjon, styring og fellesutgifter - nivå 3

Landet						
Brutto driftsutgifter	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004
Funksjon 100, Politisk styring og kontrollorgane	0	622 062	1 447 514	1 402 710	1 585 413	1 516 760
Funksjon 120, Administrasjon	0	4 998 708	11 821 574	12 336 414	12 416 791	12 295 391
Funksjon 130, Administrasjonslokaler	0	517 601	1 182 299	1 269 196	1 275 491	1 227 885
Funksjon 180, Diverse fellesutgifter	0	333 309	1 877 559	1 192 407	1 302 742	950 144
Funksjon 190, Interne serviceenheter	0	225 181	614 408	524 218	853 010	529 734
Sum administrasjon, styring og fellesutgifter	3 644 266	6 696 861	16 943 354	16 724 945	17 433 447	16 519 914
Brutto driftsresultat	1 272 772	1 850 712	3 912 386	564 737	-1 283 067	1 896 119
Brutto driftsutgifter i alt	37 503 952	69 772 953	171 767 869	177 926 413	187 869 082	197 754 633
Prosentvise endringer						2000-2004
Sum administrasjon, styring og fellesutgifter						-2,5
Brutto driftsresultat						-51,5
Brutto driftsutgifter i alt						15,1
Gjennomsnitt alle kommuner						
Brutto driftsutgifter	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004
Funksjon 100, Politisk styring og kontrollorgane	0	1 430	3 335	3 232	3 653	3 495
Funksjon 120, Administrasjon	0	11 491	27 239	28 425	28 610	28 330
Funksjon 130, Administrasjonslokaler	0	1 190	2 724	2 924	2 939	2 829
Funksjon 180, Diverse fellesutgifter	0	766	4 326	2 747	3 002	2 189
Funksjon 190, Interne serviceenheter	0	518	1 416	1 208	1 965	1 221
Sum administrasjon, styring og fellesutgifter	8 378	15 395	39 040	38 537	40 169	38 064
Brutto driftsresultat	2 926	4 255	9 015	1 301	-2 956	4 369
Brutto driftsutgifter i alt	86 216	160 398	395 779	409 969	432 878	455 656
Prosentvise endringer						2000-2004
Sum administrasjon, styring og fellesutgifter						-2,5
Brutto driftsresultat						-51,5
Brutto driftsutgifter i alt						15,1

Brutto driftsutgifter - funksjon 170, Premieavvik er ikke tatt med i denne sammenligningen da den er lite relevant for analyseformålet

I 1999 rapporterte kommunene bare på sum administrasjon, styring og fellesutgifter, ikke på ulike funksjoner. Derfor er det ikke data på de ulike funksjonene i 1999.

Ellers fremgår det av arkfane "rådata landet" at det er svært mangelfull rapportering fra kommunene i 1999 og 2000 og delvis i 2001



ISBN xxx-xx-xxxx-xxx-x