

## ASSS-en ide på reise

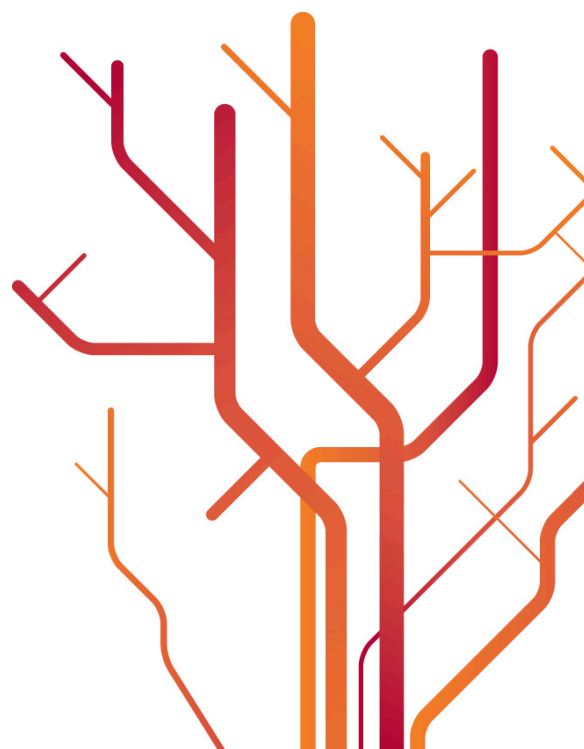
Institusjonalisert etter 25 år ?



### Geir Andersen

Masteroppgave i erfaringsbasert master i strategisk ledelse og økonomi  
- Master of Business Administration

November 2012





## **Forord**

Denne oppgaven avslutter mitt masterstudium i strategisk ledelse og økonomi over 2,5 år. Oppgaven har gitt meg mye ny kunnskap om ASSS-nettverket som jeg har vært knyttet til i over 5 år. Jeg vil i den anledning takke de personene i og tilknyttet ASSS som jeg har fått intervjuet i forbindelse med denne oppgave, uten deres velvilje ville jeg ikke kommet i mål. En annen jeg vil takke for å ha kommet i mål er min veileder. Hilde Marie Pettersen har vært min stødige og dyktige veileder gjennom masteroppgaven. Hennes kommentarer og innspill har vært både konstruktive og gitt meg nytt mot i tider hvor arbeidet med oppgaven har vært utfordrende sammen med full jobb.

Jeg vil også takke min arbeidsgiver for å ha vist stor velvilje gjennom hele masterstudiet og lagt forholdene til rette for meg. Tilslutt vil jeg takke min familie som har støttet meg fullt ut gjennom hele studiet og min kjære May for mange sene timer med korrekturlesning.

Tusen takk !

## Sammendrag

Jeg har i denne oppgaven ønsket å se nærmere på en ide som har eksistert siden 1986. Ideen er ASSS(Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storbyer). Ideen oppstod for at store norske kommuner skulle kunne forbedre sine styringsdata og drive benchmarking med hverandre og sammenligne beste praksis. Bakgrunnen for at jeg valgte oppgaven var at jeg selv har vært tilknyttet ASSS siden 2007 og deltatt i programkomiteen som økonomisjef i Tromsø kommune.

Min problemstilling har vært å beskrive hvilke drivkrefter og motiver som har ligget til grunn for etablering og oversetting av ASSS-ideen. Jeg har i tillegg ønsket å finne ut av i hvilken grad ASSS-ideen er institusjonalisert i språk, strukturer og rutiner etter over 25 år.

Jeg har valgt å se på ASSS som en ide som har vært på reise i over 25 år og for å beskrive reisen har jeg brukt Czarniawska og Joerges( 1996) sin teori om ideer på reise. Siden ASSS ikke bare har reist i tid, men også mellom kommunene har jeg brukt Røvik(2007) sin teori om dekontekstualisering og kontekstualisering som beskriver hvordan ideer og praksiser kan hentes ut og bringes inn i organisasjoner. For å belyse min problemstilling har jeg valgt et kvalitativt undersøkelsesopplegg hvor jeg har intervjuet 7 personer som har hatt nær tilknytning til ASSS over et langt tidsrom.

Mine funn viser at det både er instrumentelle og institusjonelle drivkrefter bak etableringen av ASSS-ideen. Den utløsende drivkraften synes å være at ledelsen i noen større kommuner opplevde at de styringsverktøy de hadde tilgjengelige ikke var tilstrekkelige for å møte opplevde nye krav fra omgivelsene blant annet i form av et nytt statlig økonomisk regime.

Min undersøkelse har lagt mest vekt på reisen i tid og ikke gått særlig i dybden i fagnettverkene i ASSS. Dette kan være en årsak til at jeg ikke har funnet så mange eksempler på at ideer har reist mellom kommunene. Dette er et bevisst valg utfra min tilknytning og kjennskap til nettverket.

På reisen har ideen endret både innhold og struktur. Med KOSTRA(Kommune-Stat-Rapportering) som kom i 1993 fikk kommunene bedre kvalitet på regnskaps- og tjenestedata og mer av tiden i ASSS kunne da brukes til analyse og benchmarking. Ideen startet som et prosjekt, men endret karakter til et nettverk da Kommunes Sentralforbund overtok sekretariatet i 2004.

ASSS er i dag en ide som i stor grad er institusjonalisert både i språk, i struktur og delvis i rutiner. ASSS er et relativt kjent begrep både i kommunen og blant politikere og ideen har materialisert seg i en rekke møteplasser, arenaer, i et utall rapporter og med en egen hjemmeside. Avslutningsvis vil jeg nevne ASSS-nettverket i seg selv som kanskje den viktigste strukturelle drivkraften for ASSS-ideen i dag med likeverdige og kompetente partnere.

**Nøkkelord:** ide, reise, ASSS, drivkrefter, institusjonell, beste praksis

## Innholdsfortegnelse

1. Innledning .....	1
1.1 Problemstilling.....	2
1.2 Oppgavens struktur.....	2
2. Beskrivelse av ASSS.....	3
2.1 Innledning.....	3
2.2 ASSS-struktur.....	4
3. Teoretisk forankring.....	7
3.1 En tanke/ide oppstår .....	8
3.2 Fra tanke til objekt.....	10
3.3 Fra objekt til handling.....	10
3.4 Ideen starter på en reise .....	11
3.5 Ideen institusjonalisert eller ideen som møte .....	15
3.6 Oppsummering .....	16
4. Metode .....	17
4.1 Valg av undersøkelsesopplegg .....	17
4.2 Valg av undersøkelsesobjekter .....	19
4.3 Intern validitet.....	20
4.4 Ekstern validitet og generalisering .....	21
4.5 Reliabilitet-pålitelighet .....	21
5. ASSS på reise i idemodellen.....	22
5.1 En ide oppstår .....	22
5.2 Fra tanke til objekt.....	28
5.3 Fra objekt til handling.....	29
5.4 Ideen på reise .....	32
5.5 ASSS-ideen, institusjonalisert eller møte? .....	41
6. Oppsummering.....	43
7. Avslutning og refleksjoner.....	46
Referanser.....	47
Vedlegg: Intervjuguide.....	49

# 1. Innledning

Mengden av nye organisasjonsoppskrifter eller ideer synes å være større i dag enn tidligere. Dette kan skyldes økt etterspørsel og økt tilbud av nye ideer(Røvik,2007). Noen ideer er svært populære og holder sin popularitet over et visst tidsrom. Balansert målstyring er en slik ide som kom midt på 90-tallet og som er like populær i dag. Men det er trolig ikke mange ideer som har like lang levetid som balansert målstyring. Denne oppgaven handler imidlertid om en ide som har eksistert siden 1986 og som eksisterer nå i 2012, 26 år etter at ideen så dagens lys. Ideen har riktignok spredt seg i adskillig mindre grad enn hva ideen balansert målstyring har gjort. Jeg ønsker å undersøke nærmere hva det er med denne ideen som har gjort at den har overlevd stadige nye idestrømmer og eksisterer den dag i dag.

Ideen oppgaven handler om er ASSS som er en forkortelse for Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner(ASSS). Ideen om ASSS oppstod i 1986 for at store norske kommuner skulle kunne forbedre sine styringsdata og kunne sammenligne seg med andre tilsvarende kommuner. ASSS har først og fremst blitt påvirket gjennom de deltakende kommuner og deres representanter. Men ASSS har nok trolig også blitt påvirket av omgivelsene. Som økonomisjef i Tromsø kommune kom jeg med i ASSS høsten 2007. Gjennom stadig mer kjennskap til ASSS og samtaler med andre i ASSS gjennom flere år har min nysgjerrighet til ASSS sin opprinnelse og hva som har gjort at ASSS har eksistert i over 25 år stadig økt. En av intensjonene til ASSS har vært å fremskaffe styringsdata. Det som også har vekket min interesse er hvordan og hvorvidt ASSS sine intensjoner om sammenligning og utvikling av de deltakende kommunene sin tjenesteproduksjon ivaretas.

For å beskrive reisen til denne ideen gjennom 25 år har jeg tatt utgangspunkt i teorien til Czarniawska og Joerges(1996) om ideer på reise. Deres teori tar for seg de ulike steg, fra en ide oppstår som noe immaterielt, en tanke og til den gjennom ulike faser blir til noe konkret. Ideer blir til handlinger som igjen kan føre til endringer i organisasjoner. Populære og anerkjente ideer kan legge ut på en reise og spres til andre organisasjoner, tilslutt kan en ide ende som en mote eller en institusjonalisert standard(Røvik,1998). På sin reise kan ideen bli oversatt og gitt nytt innhold avhengig av hvor og hvem ideen møter på sin reise.

## **1.1 Problemstilling**

Denne oppgaven vil særlig legge vekt på drivkrefter og motiver bak opprinnelsen til ideen om ASSS og i hvordan ASSS-ideen har blitt oversatt på sin reise i over 25 år. Har ASSS som ide gitt kommunene så mye nyttig faktakunnskap og nye ideer å organisere tjenesteproduksjonen på gjennom beste praksis eller benchmarking at dette iseg selv har drevet nettverket framover? Eller har drivkraften vært ledelsens bruk av ASSS som et av flere styringsverktøy? Eller er det krefter i omgivelsene som har drevet ASSS-ideen framover i alle disse år? Hvilke spor er det å finne av ASSS i dag i form av språk, struktur og rutiner? På grunn av oppgavens omfang har jeg ikke anledning til å gå inn i alle de 10 kommunene som deltar i ASSS for å lete etter spor. Jeg har imidlertid valgt å gå nærmere inn i en kommune hvor jeg spesielt har sett etter spor etter anvendelse av beste praksis og benchmarking.

De spørsmål jeg ønsker å få svar på oppsummeres i min problemstilling som blir som følger; *Hvilke drivkrefter og motiver ligger til grunn for etablering og oversetting av ASSS-ideen ? I hvilken grad er ideen institusjonalisert i språk, strukturer og rutiner ?*

## **1.2 Oppgavens struktur**

I innledningen har jeg presentert bakgrunn for valg av tema og problemstilling. For å bedre forstå ASSS-nettverket som en ide vil jeg i kapittel 2 beskrive ASSS, hva som er formålet med ASSS, hvordan arbeidet i ASSS drives, ASSS sin struktur og hva som produseres i ASSS. Jeg vil også konkretisere hvilke funksjoner og oppgaver nettverket har og hva som er nettverkets rolle i forbindelse med innsamlingen av de ulike dataene. I kapittel 3 vil jeg belyse oppgavens teoretiske forankring og hvordan ASSS-ideen sin utvikling kan sees på som en reise og beskrives ved hjelp av Czarniawska og Joerges sin teori om ideer på reise.

I tillegg vil jeg supplere Czarniawska og Joerges sin teori med Røviks(2007) begreper om dekontekstualisering og kontekstualisering som beskriver hvordan ideer og praksiser kan hentes ut og bringes inn i organisasjoner. I kapittel 4 beskrives mitt metodiske valg for å svare på problemstillingen. I kapittel 5 drøfter jeg ASSS sin reise i lys av idemodellen før jeg i kapittel 6 oppsummerer de funn jeg har gjort opp mot oppgavens problemstilling. I kapittel 7 gis det noen avsluttende kommentarer og refleksjoner rundt ideen ASSS.



## **2. Beskrivelse av ASSS**

### **2.1 Innledning**

ASSS-ideen begynte som et prosjekt med 5 kommuner i 1986, og er i dag et nettverk for kommunene Bergen, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Oslo, Sandnes, Stavanger, Trondheim og Tromsø. Hovedmålet med ASSS er å fremskaffe styringsdata til den enkelte kommune. Styringsdata skal igjen gi muligheter for sammenligning mellom kommunene slik at kommunene kan avdekke områder hvor de kan forbedre egen tjenesteproduksjon.

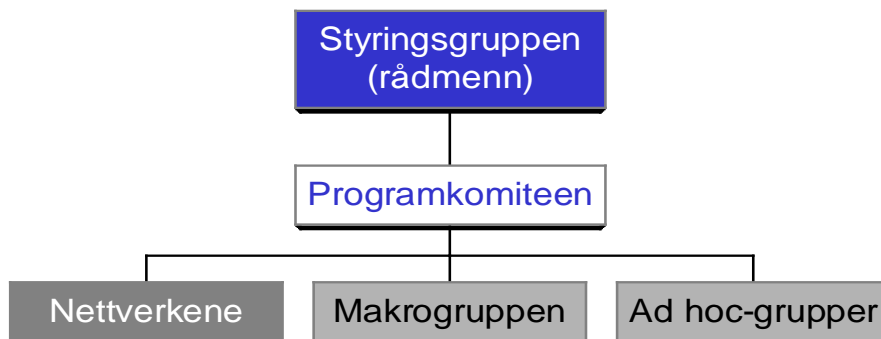
Forbedring av egen tjenesteproduksjon skal også kunne skje ved at kommunene møtes i nettverk og diskuterer beste praksis innen de ulike tjenesteområdene, og deretter tar med beste praksis hjem til egen kommune og implementerer den der.

Arbeidet i ASSS følger i all hovedsak et årshjul hvor regnskapsavleggelsen til kommunene den 15.februar er starten på årshjulet. Ut fra innrapporterte regnskapsdata og rapportering av øvrig tjenstedata til Statistisk Sentralbyrå(SSB) utarbeides både finansielle nøkkeltall og andre resultatindikatorer på tjenesteproduksjon. Dette danner igjen utgangspunktet for sammenligning mellom kommunene det enkelte år og over flere år tilbake i tid. Denne arbeidsoppgaven har i all hovedsak vært nesten uforandret siden ASSS oppstod. Et annet viktig formål med ASSS er å utveksle erfaringer med gode løsninger, og god eller beste praksis mellom kommunene for på den måte å kunne bedre egen tjenesteproduksjon. Beste praksis eller benchmarking har blitt satt på dagsorden mer og mer i ASSS, men sannsynligvis ikke så regelmessig og ofte som arbeidet med å fremskaffe styringsdata som nok har vært hovedfokuset til ASSS.

ASSS har nesten i alle år hatt en ekstern samarbeidspartner i tillegg til kommunene. I starten var det Agderforskning og i de senere år har Kommunens Sentralforbund(KS) vært med som samarbeidspartner. Samarbeidspartneren har vært og er sekretariat og prosessdriver for ASSS. Dette innebærer i dag at KS innkaller til møter i ASSS, de er møteledere i nettverkene og har ansvaret for møtereferater. I tillegg er det i dag KS som bearbeider de dataene som kommunene rapporterer inn til KOSTRA utfra indikatorer som kommunene over tid har valgt. Arbeidet i ASSS gjennom et år oppsummeres i rapporter som utarbeides av KS. Disse beskrives kort senere i oppgaven.

## 2.2 ASSS-struktur

ASSS-samarbeidet skjer innenfor følgende hovedstruktur:



Figur: 1 ASSS-struktur

ASSS-samarbeidet ledes av styringsgruppen. *Styringsgruppen* består av rådmenn /administrativ ledelse i de 10 kommunene som deltar i ASSS og samt en representant fra KS. Det velges en leder for styringsgruppen med en funksjonstid på 2 år blant de ti kommunene. Styringsgruppen i ASSS bestiller konkrete prosjekter/utredninger som ønskes gjennomført gjennom godkjenning av årlig aktivitetsplan. I tillegg er det styringsgruppen som formelt godkjenner årsrapportene fra ASSS i styringsgruppemøtet som avholdes i september hvert år.

*Programkomiteen* (tidligere kalt Arbeidsgruppen) har det løpende koordineringsansvaret for ASSS-arbeidet. Programkomiteen gjennomfører de beslutninger som er fattet i styringsgruppen og er nok den mest sentrale komiteen i ASSS. Kommunenes representanter i programkomiteen er sentrale personer i kommunene og de har ofte lederansvar innen økonomifunksjonen i egen kommune. I tillegg har programkomiteens medlemmer som hovedregel ansvaret for koordinering av arbeidet med ASSS internt i egen kommunen. Programkomiteens medlemmer deltar i møtene til styringsgruppen, som avholdes i september hvert år. Programkomiteen er den gruppen i ASSS som møtes oftest. De møtes nok minst 6 ganger i året hvor minst 2 av samlingene går over flere dager. Mange av deltakerne i styringsgruppen har økonomisk bakgrunn og kompetanse både i form av utdanning og yrkeserfaring. Således er dette relativt homogene grupper som kan antas å ha samme referanseramme på forslag som fremmes av øvrige deltakere.

*Makrogruppen* er en gruppe for diskusjon og innspill om økonomiske konsekvenser for ASSS kommunene hvor det særlig legges vekt på makroøkonomiske spørsmål som eksempelvis

utvikling i kommunenes skatteinntekter. Makrogruppen har 2 til 4 møter i året. Formålet med *nettverkene* er å bidra til en effektiv tjenesteproduksjon i kommunene. Dette skjer gjennom informasjonsutveksling, sammenligning og analyser mellom kommunene i et balansert og tverrfaglig perspektiv. Fokus på datakvalitet og mulighet for å sammenligne data er viktig. Foruten programkomiteen er nok nettverkene de mest sentrale gruppene i ASSS-samarbeidet. Nettverkene samarbeider på utvalgte sektorer innen kommunenes tjenesteproduksjon. Det er i alt 9 nettverk og disse er innen sektorene pleie og omsorg, skole, barnevern, barnehage, kultur, kommunehelse, sosial, byggesak og eiendomsforvaltning. I nettverkene deltar en person fra kommunene med økonomikunnskap og en person med fagkunnskap. Det er i utgangspunktet en vårsamling og en høstsamling som hver varer 2 dager. Samlingene arrangeres i den enkelte kommune etter tur. Samlingene er delt opp i ulike sekvenser hvor det kan være gruppearbeid på tvers av kommunene, og det forekommer oppgaver hvor kommunene samles hver for seg. I tillegg kan det være forelesninger om aktuelle temaer og det kan hentes inn eksterne ressurser. Ved behov kan det opprettes prosjekter eller *ad hoc-grupper* med spesielle problemstillinger avgrenset i tid.

Totalt er det i underkant av 230 personer som er involvert i ASSS når en inkluderer deltakelsen fra KS. Fra hver kommune deltar det en person i styringsgruppen, en i programkomiteen og en i makrogruppen. I hvert nettverk deltar det i utgangspunktet 2 personer, en med økonomisk bakgrunn og en med faglig bakgrunn. Men i flere av nettverkene deltar det flere fagfolk da nettverkene ofte inneholder flere tjenesteområder. Med 9 nettverk vil i utgangspunktet hver kommune delta med 21 personer i ASSS.

Selv om det totalt sett er et stort antall personer som er involvert i ASSS i løpet av et år vil nok ressursinnsatsen til den enkelte deltaker variere mye. Rådmennene møter i styringsgruppen en gang i året, mens deltakerne i programkomiteen møtes oftere og har et koordineringsansvar for ASSS i egen kommune slik at for deltakerne i programkomiteen krever nok arbeidet med ASSS en betydelig arbeidsinnsats. Medlemmene i nettverkene møtes 2 ganger i året, men har også arbeid utenfor samlingene. Før vårsamlingen får de et utfordringsnotat som de skal besvare samt at de etter samlingene må gi tilbakemeldinger til sekretariatet ved KS. I tillegg kan det etableres arbeidsgrupper hvor noen av kommunene arbeider sammen utenfor de ordinære ASSS-møtene. Ressursinnsatsen til medlemmene i makrogruppen vil nok avhenge av hvilke tema som er aktuelle og hvor komplekse temaene er. Enkelte av de som deltar ifra KS bruker i perioder mye ressurser på ASSS. De er ansvarlige

for nettverksmøtene, de analyserer regnskapsdata og annen tjenstedata og tilslutt utarbeider de årlige rapporter fra ASSS-nettverket. For dette arbeidet betaler kommunene en årlig kontingent til KS for å være med i ASSS.

Det utarbeides følgende rapporter; en hovedrapport som beskriver alle kommunene, 10 kommunerapporter og utfordringsnotater til nettverkene.

*Hovedrapporten* sammenstiller kommunene og gir en samlet oversikt over regnskapsmessige forhold og status innen de ulike tjenesteområdene for kommunene. *Kommunerapportene* tar utgangspunkt i den enkelte kommune og ser denne i forhold til øvrige kommuner i ASSS.

Kommunerapporten er nok den rapporten som brukes mest av kommunene.

*Utfordringsnotatet* utarbeides på bakgrunn av regnskapsinformasjon og øvrige tjenstedata. I utfordringsnotatet, som kommer på våren, blir kommunene utfordret på områder de avviker i forhold til de andre kommunene. *Hovedrapporten* og *kommunerapportene* ferdigstilles i september og brukes i kommunenes arbeid med budsjettet påfølgende år. Rapportene distribueres til den enkelte kommune og gjøres tilgjengelige på internett. For noen kommuner kommer rapportene for sent til at de i noen særlig grad kan brukes i budsjettarbeidet da budsjettarbeidet i noen kommuner avsluttes før ASSS-rapportene er tilgjengelige. En annen innvending som har kommet er at rapportene ikke inneholder oppdatert informasjon da de avspeiler aktivitet ett år tilbake. Eksempelvis kommer ASSS-rapporten om året 2011 først i slutten av september 2012.

Hovedformålet med ASSS-ideen har vært og er å fremskaffe styringsdata for kommunene som er egnet for sammenligning mellom kommuner og utveksle erfaringer med gode løsninger og beste praksis mellom kommunene. Hvilke drivkrefter og motiver lå til grunn for etablering og oversetting av ASSS-ideen og ikke minst om ideen i dag tas for gitt i den grad at den er institusjonalisert i språk, strukturer og rutiner er det jeg vil forsøke å få svar på i denne oppgaven. Et analytisk rammeverk vil kunne hjelpe meg å se problemstillingen min i en større sammenheng. Jeg vil derfor videre beskrive min teoretiske forankring.

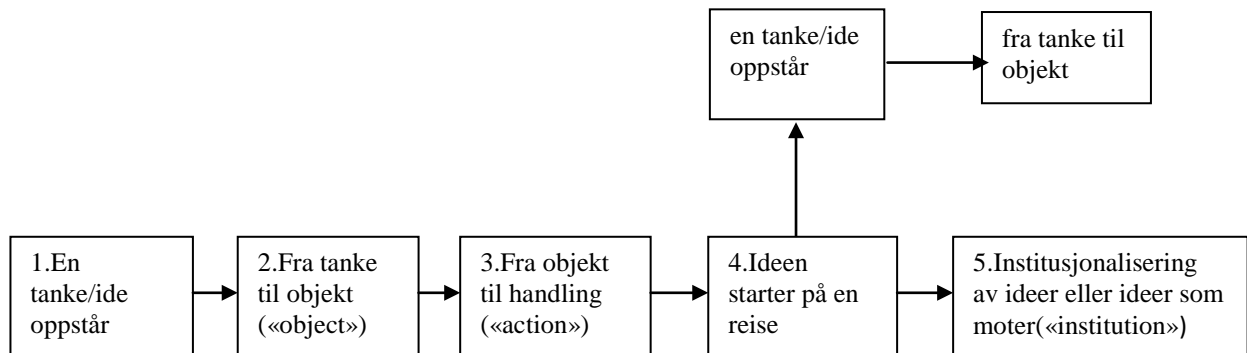
### 3. Teoretisk forankring

Ideer oppstår ofte utfra behov for endringer, enten for å endre på noe bestående eller å tilføre noe helt nytt. I boka “Translating Organizational Change” (1996) har Czarniawska og Sevon samlet flere artikler om de endringsprosesser som skjer i organisasjoner fra en ide oppstår i en organisasjon til den spres til andre organisasjoner og tas i bruk der. I en artikkel i boken beskriver Czarniawska og Joerges det de kaller en ide på reise. Deres artikkel vil være den viktigste bærebjelken i min teoretiske forankring. I tillegg vil jeg bruke Røvik sin teori om hvordan ideer som spres ofte er utsatt for tolkning eller oversetting. Røvik(2007) bruker begrepene kontekstualisering og dekontekstualisering for å beskrive hvordan en ide reiser fra en kontekst til en annen.

I følge Czarniawska og Joerges(1996:20) kan ideer forstås som bilder og lyder som materialiseres på ulike sett. Bilder kan males og lyder kan bli tatt opp. En tanke eller en ide kan således gi forskjellige bilder alt etter hva den som maler bildet legger i sin fortolkning. Felles er at det oppstår en endring, et kjent bilde får et nytt uttrykk, eller et nytt bilde ser dagens lys eller en oppgave gjøres på en ny måte som følge av at mennesker har snakket sammen. Som Czarniawska og Joerges også understreker kan det være problematisk å finne opphavet til ideen. Har ideen mer eller mindre oppstått av seg selv eller er den et resultat av en plan. For å spore ideer og hvor de reiser vil tid og sted være aktuelle elementer. Røvik(2007) mener å se tegn på at det i dag kommer flere organisasjonsideer enn tidligere samt at de beveger seg raskere og over større avstander enn tidligere. Røvik trekker fram både økt etterspørsel etter ideer og økt tilbud etter nye ideer som mulige årsaker. Hvordan nye populære organisasjonsideer har påvirket ASSS og hvordan ASSS som ide har reist er spørsmål jeg ønsker å finne ut av.

Czarniawska og Joerges beskriver veien fra en tanke oppstår som en ide til den enten tas for gitt eller forsvinner. For å visualisere reisen beskriver Czarniawska og Joerges (1996:26) ulike faser for en ide på reise. Selv om en ide oftest er noe flyktig, noe immaterielt som det i praksis vil være vanskelig å bestemme hvilken fase ideen er i vil en modell kunne avgrense de ulike fasene og sånn sett kunne gjøre det lettere å beskrive et fenomen eller en ide. Med utgangspunkt i teorien til Czarniawska og Joerges har jeg forsøkt å illustrere veien fra en ide oppstår til den enten er institusjonalisert eller er å betrakte som en mote i 5 adskilte faser i en

modell(figur 2). Spredning av ideer til organisasjoner eller kontekster er sentralt i Czarniawska og Joerges sin teori og dette er forsøkt illustrert i min modell med at en ide reiser og oppstår som en tanke eller ide i en ny kontekst.



Figur 2:Modell-ideer på reise

### 3.1 En tanke/ide oppstår

En ide vil oftest ha sin opprinnelse i ulike plott eller tanker, men det kan ifølge Czarniawska og Joerges (1996) være vanskelig å spore den egentlige opprinnelsen da det kan være mange forklaringer på hvordan ideen oppstod. Forklaringene kan være knyttet til løsning på en krise eller være i samsvar med gjeldene organisatoriske idemoter eller framkomme som følge av press fra myndighetene. Plottet kan ofte knyttes til lokal tid og sted, personer kan knytte plottet eller den første tanke til et bestemt sted og et bestemt tidspunkt. Jeg ønsker å finne ut hvordan ideen om ASSS oppstod, om dette kan knyttes til et bestemt sted og til bestemte personer.

For å gi ideen oppmerksomhet er et vanlig grep å bruke språklige artefakter. Artefakter er uttrykk for kultur som kan observeres og kan være fysiske gjenstander, tekst, språk og atferd (Jacobsen og Thorsvik,2007). Ideen gis et navn eller en merkelapp. Et navn eller en merkelapp vil gjøre det lettere å identifisere ideen fra andre allerede eksisterende ideer. De mest vellykkede merkenavnene blir etterhvert institusjonalisert, det vil si at de tas for gitt og de blir på en måte «selvfølgeligheter». «ASSS» er eksempel på en slik merkelapp, men ideen fikk ikke denne merkelappen før ideen hadde eksistert i 7 år. Jeg vil komme tilbake til bruken av artefakter senere i oppgaven.

## **Instrumentelt eller institusjonelt motivert ?**

Initiativtakeren vil kunne fremstille ideen som løsning på et problem som en organisasjon har. Czarniawska og Joerges(1996) beskriver to retninger for å skape og begrunne endringer i organisasjoner, enten som planlagte, innovative endringer omtalt som det *instrumentelle perspektiv* i organisasjonsteorien eller endringer for å tilpasse seg krav fra omgivelsene som knyttes til det *institusjonelle perspektiv*. Jeg vil i oppgaven forsøke å finne ut av om ASSS kan sees på som en planlagt endring eller om ASSS har oppstått og eksistert i over 25 år som følge av opplevde krav fra omgivelsene.

Planlagte endringer kan omfatte strategiske valg, beslutningsprosesser og organisasjonsutvikling. Det innebærer at man ser på en organisasjon som et verktøy eller et redskap som ledelsen kan bruke for å oppnå visse mål. I offentlige organisasjoner kan dette være mål som blir regnet som viktige i samfunnet eksempelvis å heve kvalitetsnivået i høyere utdanning(Christensen mfl.2009). For en kommune kan det å anvende de midler kommunen tildeles fra staten gjennom rammeoverføringer på en mest effektiv måte være et mål som kommunens innbyggere vil synes er viktig. Dette fordi kommunes rammeoverføringer er avhengig av skatten som innbyggerne i kommunen betaler, og innbyggere flest ønsker at den skatten de har betalt brukes fornuftig av kommunen. Det instrumentelle perspektivet forutsetter at organisasjonen har rasjonelle aktører med mål-middel fokus hvor det må være et mål eller et problem, det må eksistere alternativer og konsekvenser av disse samt at det bør være etablert beslutningsregler for hvordan valget mellom de ulike alternativene skal tas. Det instrumentelle perspektiv beskrives som et verktøyperspektiv, som forutsetter at «*organisasjoner søker nye løsninger- og som respons på- at det er oppstått objektive og ektefulte problemer med eksisterende løsninger*»(Røvik 1998:34). I et slikt perspektiv vil man kunne argumentere for at begrunnelsen for ASSS var sprunget ut av identifiserte behov og problemer samtidig som en opplevde at tilgjengelige styringsverktøy ikke var tilstrekkelige.

På den annen side og utfra et *institusjonelt perspektiv* forstås endringsprosesser i organisasjoner i stor grad som et resultat eller som en respons på forventinger eller krav fra omgivelsene. Scott(2001) beskriver tre typer institusjonelle elementer som organisasjoner må tilpasse seg; regulative, normative og kognitive. De regulative elementer er gjennom lovgivning og reguleringer. De normative er knyttet til verdier og forventninger, og handler om sosiale forpliktelser og det å få legitimitet i omgivelsene. Det kognitive elementet handler om hvordan sosiale grupper har dannet seg oppfatninger om hvordan ting bør gjøres. Det

institusjonelle perspektiv tar også høyde for at organisasjoner har egne institusjonelle regler, verdier og normer som styrer handlinger. Forsøk på endringer blir satt opp mot de verdier og normer som gjelder i nettopp denne organisasjonen. Er det spor av institusjonelle elementer i ASSS i dag er et spørsmål jeg vil forsøke å svare på.

### **3.2 Fra tanke til objekt**

De fleste tanker og ideer forblir tanker og ideer og går ikke veien videre til objekt og handling. Men en del tanker har en slik styrke og intensitet at de tvinger seg fram og materialiseres ved at de blir presentert i bilder eller ord. Fasen hvor en ide utvikler seg fra en ide til et kvasiobjekt og videre til et objekt beskriver Czarniawska og Joerges for objektivering av en ide eller «an idea is objectified». Ideen gis da innhold slik at den kan spres til andre som tolker innholdet og oversetter den til konkrete handlinger som kan spres til egen organisasjon. Objektiveringen innebærer å knytte egenskaper og assosiasjoner til ideen og jeg ønsker å undersøke hvordan dette ble gjort med ASSS-ideen.

Det er vel heller sjelden at en ide blir oversatt og omsatt nøyaktig til det objekt som avsenderen har tenkt seg. Når en ide presenteres for en mottaker vil mottakeren foreta en oversetting av hva den hører og ser. Det menneskelige og ikke minst det kulturelle aspekt kan medføre at ideer oppfattes ulikt. De tolkes og oversettes utfra aktørenes erfaring og bakgrunn. Czarniawska og Joerges beskriver dette som «attention» eller oppmerksomhet og som kan sees på som et sosialt produkt. Mennesker med ulik bakgrunn og fra ulike kulturer kan dermed tolke og kategorisere ideer ulikt. Men selv om en gruppe har samme fortolkning og forståelse av en ide vil det kreves deltakelse og involvering fra flere for at ideen skal kunne danne nye praksiser eller påvirke handlinger utover gruppen. Hvordan oppmerksomheten rundt ASSS som ide var i begynnelsen og hvilke aktører som har vært involvert blir dermed viktig å kartlegge for å beskrive hvordan ideen har gått fra tanke til objekt.

### **3.3 Fra objekt til handling**

Dersom det er skapt positive assosiasjoner og koblinger til ideen kan en starte fasen med å sette ideen ut i livet. Ideen må omsettes til handling og Czarniawska og Joerges(1996) peker på at det i denne fasen må tas hensyn til *lokale forutsetninger* og at ideen må *konkretiseres* slik at de som tar den i bruk skjønner hva de skal gjøre og hvordan de skal handle. En *lokal forutsetning* er organisasjonskulturen i organisasjonen som ideen skal materialisere seg i. Ideen kan omsettes til handling i en begrenset gruppe, men dersom den skal gjennomsyre hele organisasjonen bør ledere og ansatte på flere nivåer involveres og ta til seg ideen.



Czarniawska og Joerges(1996) nevner i denne sammenheng organisasjonens *sosiale kontekst*. Hvilke usynlige «tatt for gitt»-rammebetingelser er det i organisasjonen? Eksempler på slike «tatt for gitt»-rammebetingelser kan være; hvem kan påvirke beslutningsprosesser? Hvem styrer agenda og kan få satt saker på dagsorden? Hvem har formell makt og hvem har uformell makt og gjennom dette stor innflytelse? Disse spørsmålene vil kunne være med på å beskrive og kartlegge de lokale forutsetningene som mulige drivkrefter for hvordan ASSS som ide materialiserte seg i starten og videre hvordan de lokale forutsetningene har påvirket reisen til ASSS gjennom 25 år.

Czarniawska og Joerges(1996) beskriver i sin teori at kompetanse og bakgrunn til involverte aktører kan prege hvordan endringsforslag *konkretiseres*, oppfattes og tolkes. Man må ha god kompetanse både om egen organisasjon og på det fagfeltet endringen skjer. I tillegg påpeker Czarniawska og Joerges at aktørene kan forankre ideen ved å alliere seg med personer som kan påvirke beslutninger og som kan antas å ha samme syn på endringen som dem selv. ASSS består av ulike grupper og nettverk, og de som deltar har ofte samme faglige forankring. I hvilken grad deltakernes bakgrunn kan virke inn på hvordan endringer skjer i ASSS er verdt å se nærmere på.

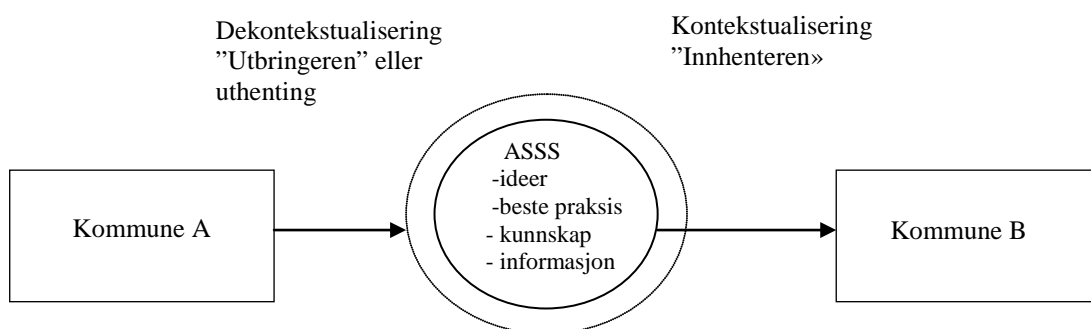
Hvilken organisasjonskultur en ide eller beste praksis møter på sin vei inn i en organisasjon kan være av betydning for om ideen implementeres og i så fall på hvilken måte implementeringen av ideen skjer. Alvesson og Sveningsson (2008) peker på tre perspektiver eller dimensjoner med endring; endring som et teknokratisk prosjekt som er planlagt og har en rasjonell tilnærming, kulturendring som reorientering av dagliglivet i organisasjonen som kan skje gjennom et lokalt initiativ, uformell tilnærming eller «nedenfra og opp»- tilnærming. Det siste perspektivet Alvesson og Sveningsson peker på er endring som følge av aksjonsforskning som i praksis betyr en kombinasjon av de to første. Hvorvidt ASSS kan sees på som et teknokratisk prosjekt eller mer som et prosjekt med en «nedenfra og opp» - tilnærming eller som en kombinasjon kan også være med på å forklare om og hvordan ideer og praksis har reist mellom kommunene.

### **3.4 Ideen starter på en reise**

Fjerde fase i idemodellen er at ideen starter på en reise. Czarniawska og Joerges(1996) mener reise-metaforen på en god måte kan beskrive hvordan ideer kan spre seg da de kan reise fort og langt på kort tid blant annet på grunn av stadig ny teknologi, og da særlig gjennom

internett. En ide lagt ut på internett kan i praksis spre seg og fanges opp hvor som helst i verden i løpet av sekunder. Men en ide kan også forbli i samme sammenslutning eller nettverk over lang tid, den kan imidlertid endre innhold og form etter hvert som tiden går. ASSS kan forstås som en ide som har reist i tid og endret innhold på reisen, men som hovedsakelig har holdt seg til samme sted. Slik sett kan reisemetaforen brukes for beskrive ASSS som ide fra starten i 1986 fram til i dag.

Slik jeg forstår Czarniawska og Joerges(1996) sin teori om ideer på reiser beskriver teorien først og fremst hvordan en ide oppstår og beveger seg videre i en organisasjon. I ASSS vil ideer og praksis kunne reise mellom 10 kommuner og for å beskrive nettopp reisen mellom kommunene velger jeg å bruke Røvik(2007) sin teori om hvordan ideer hentes inn i organisasjoner og hvordan ideer tas ut av organisasjoner gjennom begrepene *dekontekstualisering* og *kontekstualisering*.



Figur 3: Kontekstualisering og dekontekstualisering i ASSS

Jeg har i figur 3 forsøkt å illustrere Røvik(2007) sin teori om hvordan ideer, beste praksiser, kunnskap og informasjon kan hentes ut av en kommune gjennom dekontekstualisering, for deretter å bringes inn i en ny kommune gjennom kontekstualisering. I figuren er det forsøkt å beskrive at det ikke trenger å være den samme ide eller praksis som hentes ut som igjen bringes inn en kommune, dette fremstilt i figur 3 ved at sirklene illustrerer ideer på reise.

Dette kan eksemplifiseres ved kommune A sin praksis vedrørende fordeling av hjemmetjenester bringes ut av en rådgiver i kommune A og gjøres tilgjengelig i ASSS som en ide. Kontekstualisering kan skje gjennom at kunnskap i form av rapporter utarbeidet av ASSS innhentes fra kommune B og brukes i deres økonomi- og planarbeid. Når det gjelder oversetting vil kommune B trolig i liten grad endre på innholdet og dataene, her kan det mer dreie seg om form og presentasjon. Her vil graden av translasjon eller oversettelse være liten.

Kommuner som vil ta i bruk kommune A sin praksis innen fordeling av hjemmetjenester vil trolig i større grad tilpasse og oversette ideen før den implementeres som praksis i egen kommune. Videre vil jeg beskrive hvordan ideer kan reise mellom kommuner ved hjelp av dekontekstualisering og kontekstualisering.

### **Hvordan identifisere og overføre beste praksiser(dekontekstualisering) ?**

Det er to hovedstrategier for å identifisere og overføre beste praksiser(Røvik,2007). Den ene strategien er løsrivelse fra en organisatorisk kontekst som uthenting. Dette kan skje ved at det er aktører utenfor organisasjonen som oversetter og overfører en praksis, de henter praksisen ut av organisasjonen. Flere konsultentselskaper har dette som en av sine forretningsideer og har oppskrifter på hvordan oversettelsen skal gjøres. Benchmarking er et konsept eller en oppskrift som har blitt veldig populær de senere år, og er å sammenlikne seg mot beste praksis innen en bransje eller sektor. En fare er at de som skal gå inn å hente ut beste praksis ikke kjenner organisasjonen godt nok og derfor ikke oppdager vesentligheter eller oversetter feil. En annen fare er at det som hentes ut mer blir en teori eller en blanding av flere praksiser, en såkalt pseudooversettelse. Om og i hvilken grad aktører utenfor ASSS-nettverket har hentet ut ideer fra ASSS er ikke sikkert jeg klarer å avdekke innen omfanget til denne oppgaven, men noen indikasjoner vil jeg forhåpentligvis få hos de personene jeg skal intervjuje.

Den andre måten Røvik(2007) beskriver at dekontekstualisering kan skje på er at det er noen i organisasjonen som bringer ut praksisen. Dette kan konkret skje gjennom foredrag og presentasjoner på arenaer utenfor organisasjonen, et eksempel her vil være møtene i programkomiteen og i de ulike nettverkene i ASSS.

### **Utfordringer ved å hente ut kunnskap**

Røvik(2007) beskriver tre kritiske variabler for å måle om en praksis er oversettbar. Dersom praksisen er språksatt og uttalt i organisasjonen er den lettere å oversette en om den kun er uttalt eller «slik gjør vi det bare her». Jo mer eksplisitt eller direkte praksisen kommer til uttrykk i en organisasjon, jo lettere er den å observere og oversette. I de fleste kommuner er det skriftlig nedfelte rutiner og prosedyrer for hvordan medisinerer på et sykehjem skal foregå, dette vil være relativt enkelt å oversette. I andre tilfeller kan svaret på hvorfor bare vært at «slik gjør vi det bare her».

Den andre kritiske variabelen er hvor kompleks praksisen er. Mennesker er av natur mer komplekse enn maskinerer, og jo mer teknologi som er involvert i utøvelsen av praksisen jo

lettere er den å overføre. Produksjon av tjenester i kommunene gjøres i all hovedsak av menneskelige ressurser i motsetning til en fabrikk hvor en produserer brus hvor sluttresultatet trolig er mer avhengig av maskiner. Kompleksiteten vil også avhenge av hvor klart forhold det er mellom årsak og virkning. Det kan være flere tiltak eller prosesser som fører til en bestemt virkning og samvirket mellom disse kan da bli uklare og noe som gjør oversettelse vanskelig. Hvorvidt det er medisinerer eller menneskelig kontakt som gir den beste helseeffekten på et sykehjem kan være vanskelig å måle, mens en opplevd søtere brus nok skyldes mer tilsatt sukker eller annet søtningsstoff underveis i produksjonslinjen og i mindre grad menneskelig kontakt. I siste eksempel er forholdet mellom årsak og virkning mindre komplekst og lettere å oversette enn i eksemplet med bedret helseeffekt i et sykehjem..

Den tredje variabelen Røvik(2007) beskriver er hvor innvevd en praksis er i en kontekst. Dersom praksisens årsak og virkning er å finne i en og samme enhet på samme sted kan den lettere oversettes enn dersom den er innvevd i mange enheter i organisasjonen på mange ulike geografiske steder. ASSS består av kommuner som er forskjellige både i organisering og størrelse på selve kommunen i og i hvilken grad praksis i en kommune er oversettbar til en annen kommune uten videre er også et viktig spørsmål som kan forklare om og i hvilken grad ideer har reist mellom kommunene.

### **Hvordan hente inn ideer og kunnskap til en organisasjon(kontekstualisering)**

Når ideer og beste praksis skal implementeres og tas i bruk i en ny kontekst er det flere forhold en må ta hensyn til. Dersom ikke ledelsen i organisasjonen er involvert og engasjert kan ny praksis fort forsvinne på grunn av lite involvering i organisasjonen fra ledelsen. I ASSS kan det synes som om ledelsen i hvert fall i noen av kommunene har vært involvert fra første dag. Organisasjoner tar også imot nye ideer på forskjellige måter og Røvik (1998) mener å kunne se tre etablerte scenarier for en ide sin innreise i en organisasjon. I det optimistiske scenarioet skjer det en rask og uproblematisk implementering og gjøres ting på en riktig måte vil det gå bra. I det pessimistiske scenarioet skjer det en frastøting, ideen passer ikke inn så vel teknisk som verdimeessig. I det artistiske scenarioet adopteres ideen, men den holdes frikoplet slik at den i liten grad får påvirkning på aktiviteter av stor betydning i organisasjonen. Man snakker om ideen, mens daglige aktiviteter og produksjon forløper nokså uforstyrret av den nye ideens ankomst. Kan mengden av ideer fra ASSS-nettverket som har reist inn til kommunene forklares utfra hvordan de har reist inn i kommunene? På grunn av omfanget av oppgaven har jeg ikke kunnet gå inn i alle kommunene for å studere dette, men

forhåpentligvis vil de jeg har intervjuet ha formeninger om dette og da spesielt i den kommunen hvor jeg har intervjuet 3 personer på 3 ulike nivåer i ASSS-strukturen.

### **Arenaer og aktører for kontekstualisering**

Kunnskap, ideer og beste praksiser siver ut av organisasjoner og er tilgjengelige på ulike arenaer(Røvik,2007). I ASSS vil møtene i de ulike gruppene og komiteene være typiske arenaer for kontekstualisering og dette kommer jeg nærmere tilbake til senere i oppgaven. Men hvordan siver kunnskap, ideer og praksis inn i organisasjonen? I den hierarkiske organisasjonen har ideer og kunnskap tradisjonelt kommet via toppledelsen (Røvik,2007). Det har vært knyttet til ledelsens funksjon å iverksette og implementere ny kunnskap samt at ledelsen nok ofte har vært mest interessert i at problemer i egen organisasjon blir løst. Toppledelsen vil ofte ha klare meninger og forventninger til hvordan nye ideer skal tas i bruk og dette kan tidligere ha innskrenket muligheten for underliggende nivåer i organisasjonen til å foreta oversettelser og tilpasninger som de utfra sitt nivå vurderer som riktig. I dag er bildet mye mer sammensatt og nyansert. Ansatte er mer på eksterne arenaer enn tidligere og kunnskap spres uavhengig av organisatoriske skillelinjer eksempelvis gjennom internett.

### **3.5 Ideen institusjonalisert eller ideen som mote**

Siste fase i idemodellen er at ideen enten er institusjonalisert eller uttrykk for en mote. En ide som er institusjonalisert kan sees på som en institusjonalisert standard som Røvik (1998:13) omtaler som *«en oppskrift som fenger og som har fått en forbilledlig status for flere organisasjoner»* og som tas for gitt. Oppskriftene kan ifølge Røvik sees på som institusjonaliserte byggesteiner som kan omhandle formell organisasjonsstruktur, god organisasjonskultur, god ledelse og prosedyrer eller prosessoppskrifter. Et eksempel på en slik institusjonalisert standard er målstyring. Målstyring er i det offentlige ansett som en moderne, riktig og naturlig måte å organisere styring på.

Nye ideer erstatter ofte eksisterende praksis og velges da framfor noe annet ofte sett i lys av det som er moderne eller i tiden. Ideer kan derfor fremstå som moter, noe som er tidsaktuelt, i motsetning til en institusjonalisert ide som har eksistert og fått fotfeste over lang tid. Ifølge Czarniawska og Joerges(1996) kan moter og ideer sees på som fenomener som utfyller hverandre og er gjensidig avhengig av hverandre. Moter utfordrer det eksisterende, men gir også muligheter for institusjonelle miljøer til å prøve noe nytt. Aktører i organisasjoner må forholde seg til moter. De skal gjennom sin posisjon sørge for fremskritt og utvikling samtidig

som de skal beskytte organisasjonen mot «døgnfluer», ideer som varer en kort tid og dør ut, noe som ikke har vært tilfelle med ASSS.

Det en kan spørre seg om er om ASSS kan ha noe av begge deler i seg, institusjonalisert og samtidig være påvirket av trender og moter utenfor ASSS. Er ASSS bare gyldig og tas for gitt for de som deltar i ASSS eller er ASSS et innarbeidet begrep i større deler av kommuneorganisasjonen? Dersom ASSS tas for gitt i større deler av kommuneorganisasjonen, skyldes dette at nettverket har eksistert i over 25 år? Eller er det moter eller trender utenfor organisasjonen som har vært med på å drive fram ASSS ?

### **3.6 Oppsummering**

Czarniawska og Joerges(1996) sin teori som beskriver ideer fra opprinnelse til de enten tas for gitt eller som et uttrykk for en mote vil sammen med Røvik(2007) sin beskrivelse av hvordan organisasjonsoppskrifter går fra praksis til ideer gjennom dekontekstualisering og fra ideer til praksis gjennom kontekstualisering utgjøre mitt teoretiske analyseapparat videre i oppgaven. Jeg vil videre bruke min teoretiske forankring til å beskrive og drøfte de funn jeg gjør utfra mitt undersøkelsesopplegg. Dette går jeg nærmere inn på i neste kapittel.

## 4. Metode

### 4.1 Valg av undersøkelsesopplegg

Jeg vil i oppgaven prøve å beskrive drivkrefter og motiver bak etableringen og oversettingen av ASSS fra oppstarten i 1986 til i dag. Hvorfor og hvordan ideen ble til er viktig for å forstå bakgrunnen for ASSS, og hva som har drevet ideen fremover og hvordan ideen er blitt oversatt er også spørsmål jeg ønsker å få svar. Jeg ønsker også å undersøke om ASSS-ideen i dag tas for gitt gjennom språk, struktur og rutiner. Videre ønsker jeg å se nærmere på hvordan ideer har reist mellom kommuner og i den enkelte kommune, men på grunn av oppgavens begrensede omfang har jeg begrenset meg til å gå dypere inn i en kommune. For å kunne få belyst blant annet disse spørsmål har jeg valgt et kvalitativt undersøkelsesopplegg. Jeg har valgt å intervju sentrale personer i ASSS for om mulig å få frem nyanser og refleksjoner om ASSS.

### Datagrunnlag

Datagrunnlaget for denne oppgaven er i all hovedsak framkommet gjennom intervjuer. I tillegg til intervjuer har jeg hatt tilgang til dokumentasjon fra ASSS gjennom rapporter fra Agderforskning helt tilbake til 1988 samt ASSS-rapporter fra de siste 4-5 årene hovedsakelig fra kommunenes internettsider. Jeg gjorde dessuten i forkant av oppgaven et kort dokumentsøk i noen kommuner for å få et oversiktsbilde over i hvilken grad begrepet «ASSS» ble brukt.

Jeg ønsket å ha kun en intervjuguide slik at alle fikk samme spørsmål selv om de i utgangspunktet ikke kunne svare like detaljert på alle spørsmål. Slik kan jeg få informasjon om hvordan ulike aktører oppfatter samarbeidet og har fått det formidlet over tid.

Eksempelvis var det kun en av de jeg intervjuet som var med i oppstarten, men jeg ønsket også svar fra de andre på hva de hadde hørt eller visste om oppstarten. Dette for å se om det var et samstemt bilde eller om det var store nyanser hos de jeg intervjuet noe som igjen kunne være interessant i seg selv.

Min problemstilling er todelt hvor første del dreier seg om drivkrefter og motiver bak etablering og oversetting av ASSS som ide. For å belyse drivkrefter og motiver bak etableringen og oversettingen av ASSS-ideen kategoriserte jeg spørsmålene mine etter hvorfor og hvordan ASSS oppstod, mulige indre og ytre drivkrefter og endring i innhold over tid. Andre del av problemstillingen fokuserer på om ASSS er institusjonalisert i form av språk, strukturer og rutiner gjennom sin reise på 25 år. Her gir rapporter fra Agderforskning

og andre rapporter fra ASSS en del informasjon om hvordan språk og strukturer i nettverket har endret seg over tid. Hovedvekten av datagrunnlaget fremkommer ved at jeg la jeg inn spørsmål i intervjuguiden som fokuserte på i hvilken grad ASSS er innarbeidet i strukturer og rutiner i dag og i hvilken grad «ASSS» som begrep er kjent.

### **Datainnsamling**

Etter å ha meldt prosjektet til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste(NSD) foretok jeg intervjuer med sentrale aktører. Det ble tatt lydopptak av alle intervjuene slik at jeg hadde nøyaktig informasjon tilgjengelig. I tillegg skrev jeg ut intervjuene i stikkordsform med tidsangivelse slik at jeg i ettertid kunne finne fram til aktuelt utsagn. Intervjuene fulgte i all hovedsak intervjuguiden, men med visse avsporinger når dette falt seg naturlig. Sentrale funn fra intervjuene ble så samlet i de samme kategoriene som intervjuguiden var utarbeidet etter. Likheter, ulikheter og avvik i svarene var av de sentrale funn jeg lette etter og plasserte inn under de ulike kategoriene.

Det var ingen av spørsmålene som intervjuobjektene fant spesielt vanskelige, men gjennomgående hadde intervjuobjektene få konkrete eksempler på ideer, rutiner eller praksiser som hadde reist enten fra deres kommune eller til deres kommune. Dette kan skyldes at intervjuobjektene, med ett unntak, var i ledende stillinger og i mindre grad involvert i faktisk tjenesteproduksjon. Det var også momenter som gikk igjen hos tilnærmet alle respondentene, et eksempel er innføringen av KOSTRA(KOMmune-STat-RApportering) som milepæl i ASSS. Avslutningsvis merket jeg meg at få hadde negative kommentarer til ASSS selv om det framkom at arbeidet både var ressurskrevende og kunne gå på bekostning andre arbeidsoppgaver.

Intervjuene, i alt syv stykker, ble foretatt i løpet av 3 uker. Jeg prøvde bevisst å gjøre denne perioden kort og intensiv for at datamaterialet skulle være helt ferskt for meg underveis samt at jeg kunne gjennomføre intervjuene så likt som mulig. De to første intervjuene skjedde ansikt til ansikt mens de øvrige skjedde pr. telefon. Jeg hadde imidlertid møtt alle intervjuobjektene foruten ett før intervjuene fant sted. Intervjuene varte i om lag en time. Intervjuobjektene fikk intervjuguiden oversendt på mail på forhånd slik at de kunne gjøre seg noen refleksjoner, dette dreide seg tross alt om informasjon opptil 25 år tilbake i tid. Intervjuguiden er vedlagt oppgaven.



Jeg gjorde et dokumentssøk før jeg begynte på selve oppgaven hvor jeg ønsket å undersøke i hvilken grad ordet «ASSS» ble brukt i budsjett eller handlingsplan. Formålet med søket var å få et raskt oversiktsbilde over i hvilken grad kommunene direkte refererte til ASSS som kilde enten for informasjon eller som kilde for beslutninger. Et eksempel kan være at kommune A i budsjettet opplyser at de bruker mest på skole av alle kommunene i ASSS.

Søket ble gjort ved å søke etter ordet “ASSS” i digitale dokumenter. Mange treff kunne indikere at ASSS i stor grad blir anvendt. Men få treff kan ikke utelukke at ASSS ikke brukes i særlig grad fordi å søke på ordet «ASSS» neppe er presist nok. «ASSS» kan i kommunens dokumenter skrives helt ut som Aggregerte Styringsdata for Sammenliknbare Storkommuner, det kan delvis skrives helt ut og det kan omskrives og kobles mot KOSTRA. Andre spor etter ASSS som en kunne lete etter i kommunenes dokumenter kunne være den metoden ASSS bruker for å sammenstille data ved at regnskapsdata og tjenestedata kobles mot hverandre og se etter om kommunene brukte tilsvarende metode i sine framstillinger og presentasjoner. På grunn av oppgavens omfang ble ikke dette gjort.

#### **4.2 Valg av undersøkelsesobjekter**

Ved mitt valg av undersøkelsesobjekter har jeg tatt utgangspunkt i mitt kjennskap til ASSS-nettverket og spurt sentrale aktører i ASSS om blant annet hvem som var med i starten av ASSS. Programkomiteen(tidligere Arbeidsgruppen) og styringsgruppen har vært sentrale i hele ASSS sin levetid. Jeg har derfor valgt flest aktører fra denne gruppen. I tillegg til å intervju aktører fra nevnte grupper har jeg også intervjuet aktører utenfor kommunene som har hatt et nært forhold til ASSS over en viss tid. Som deltaker i programkomiteen i ASSS siden 2007 har jeg med meg noen oppfatninger om ASSS, men jeg har bevisst tilnærmet meg undersøkelsen med «åpent sinn», det vil si en induktiv tilnærming(Jakobsen,2005). Mitt kjennskap til ASSS har gjort det lettere å plukke ut sentrale aktører enn dersom jeg på forhånd ikke hadde hatt noen kjennskap til nettverket.

Av de jeg har intervjuet har en vært med helt fra starten, men vedkommende er ikke med i ASSS i dag. De fire øvrige fra kommunene er med i dag og har vært med lenge, noen nesten helt fra starten. I og med at jeg ønsker å finne ut av om språk, strukturer og rutiner har institusjonalisert seg har jeg valgt å gå noe mer i dybden i en kommune. Jeg har derfor intervjuet en representant fra styringsgruppen, en fra programkomiteen og tilslutt en representant fra et nettverk i samme kommune. Her falt valget på Kristiansand kommune som har vært med fra starten og vært aktiv gjennom hele ASSS sin levetid og kanskje særskilt i

oppstartsfasen med deres nære kobling mot Agderforskning. Kristiansand kommune er i størrelse ganske lik flere av de andre kommunene i nettverket og utgjør sånn sett en gjennomsnittskommune i ASSS.

Jeg har valgt å intervju 2 personer utenom kommunene. Dette fordi det har vært tilknyttet eksterne personer til ASSS-ideen nesten fra oppstarten som har kunnet observere utviklingen utfra et annet perspektiv enn kommunene sitt perspektiv. Nedenfor beskrives kort intervjuobjektene:

- Tidligere plan-og budsjettsjef og rådmann. Vært med helt fra oppstarten som sentral aktør helt til vedkommende sluttet som rådmann i 2002. Omtales som *opphavsmann* senere i oppgaven.
- Nåværende økonomisjef. Deltatt i programkomiteen i samme rolle siden slutten av 1980-tallet og deltar i dag. Omtales som *økonomisjef* videre i oppgaven.
- Nåværende økonomidirektør. Vært med i programkomiteen siden 1992 og deltar i dag. Omtales som *økonomidirektør* videre i oppgaven.
- Tidligere prosjektassistent og prosjektleder for ASSS fra Agderforskning frem til 2001. Har skrevet flere artikler og bøker om resultatstyring i offentlig sektor. Omtales som representant fra *Agderforskning* senere i oppgaven.
- Økonomirådgiver. Medlem av barnehagenettverk siden 1988 og omtales som *nettverksmedlem* i oppgaven. Hatt samme rolle i ASSS hele tiden.
- Tidligere plan- og budsjettsjef, nå rådmann fra deltakende kommune. Deltatt både i programkomite og styringsgruppe. Nå deltaker i styringsgruppen. Omtales som *rådmann* videre i oppgave.
- Representant fra KS.(Kommunenes Sentralforbund). Involvert i ASSS på begynnelsen av 1990-tallet gjennom forskningsprosjekter. Også aktivt involvert i ASSS fra 2004 da KS overtok sekretariatsfunksjonen. Omtales videre som *KS-representant*.

Gjennom mine 5 år som Tromsø kommune sin representant i programkomiteen og deltaker på styringsgruppemøtene kjenner jeg mange av intervjuobjektene. Jeg har inntrykk av at de svarte med åpent sinn om et tema som interesser dem, nemlig ASSS.

#### **4.3 Intern validitet**

De intervjuobjektene jeg har valgt har alle spilt en sentral rolle tilknyttet ASSS over lang tid. De baserer sin kunnskap på egne erfaringer og erkjennelser som samlet utgjør

primærdatagrunnlaget i min undersøkelse (Jakobsen, 2005). I tillegg mener jeg at jeg kan vurdere troverdigheten i deres uttalelser etter selv å ha vært i ASSS-nettverket i 5 år. De svar jeg har fått harmoniserer i stor grad med det inntrykket jeg selv har av ASSS, ett unntak er selvfølgelig oppstartsfasen som til nå har vært ukjent for meg. Selv om de fleste fremdeles er aktive i ASSS i dag ser jeg ikke at de skal noen motiver for å lyve eller unnlate å fortelle sannheten. Men opplevelser og detaljer 25 år tilbake i tid kan fremstå noe annerledes i dag enn for 25 år siden. Mitt inntrykk er likevel at intervjuobjektene har vært så engasjerte og dedikerte til ASSS at opplevelser langt tilbake i tid for noen fremstår som om de skjedde i går. På tross av at undersøkelsen strekker seg over et tidsrom på over 25 år tilbake i tid vurderer jeg undersøkelsens validitet som høy.

#### **4.4 Ekstern validitet og generalisering**

Undersøkelsen min beskriver ideen om ASSS og ideens reise gjennom 25 år. Selv om undersøkelsen omfatter 10 av kommunene i Norge er disse kommunene atypiske i form av sin størrelse, de representerer ikke noen gjennomsnitts eller normalkommune i den grad en slik kommune eksisterer. Hensikten med min undersøkelse er heller ikke å generalisere, og jeg valgte derfor å intervju personer som jeg mener utfra sin tilknytning til og erfaring med ASSS kan gi et godt bilde av ASSS. Jeg gjorde også et valg utfra oppgavens omfang om å bare intervju 3 personer fra den kommunen jeg gikk dypere inn i.

#### **4.5 Reliabilitet-pålitelighet**

Jeg har som nevnt tidligere selv deltatt i ASSS og har gjort de intervjuobjektene som i dag ikke er involvert i ASSS-nettverket oppmerksom på det. Som deltaker kunne jeg falle for fristelsen å skjule negative funn eller nedtone disse overfor andre, det har jeg bevisst prøvd å unngå. I tillegg har jeg valgt og ikke intervju noen fra egen kommune. For økonomene fra min egen kommune som deltar i fagnettverkene har jeg et direkte personalansvar i det daglige, og en kan ikke utelukke at de ville kunne svare det de trodde jeg ville de skulle svare. For andre fagpersoner i egen kommune har jeg ikke noe direkte lederansvar, men har likevel unnlatt å intervju noen fra egen kommune for at ikke ansatte skulle la seg påvirke i den ene eller andre retningen og at det i ettertid kan oppstå tvil om deres pålitelighet. Oppsummert mener jeg at valg av intervjuobjektene og hvordan intervjuene ble foretatt, samt at det ble foretatt lydopptak og delvis utskrift av intervjuene, medfører at de data som presenteres i undersøkelsen er pålitelige.

## 5. ASSS på reise i idemodellen

I dette kapitlet skal jeg drøfte og presentere mitt datamateriale med bakgrunn i Czarniawska og Joerges(1996) sin teori om ideer på reise som jeg har forsøkt fremstilt i en modell, se figur 2. I tillegg vil jeg benytte Røvik(2007) sin teori om dekontekstualisering og kontekstualisering som ble presentert i kapittel 2 og illustrert i figur 3. Jeg starter med å spore mulige drivkrefter og motiver til ideen, den første tanke og hvordan ideen faktisk oppstod. Videre følger jeg ASSS gjennom de ulike faser i modellen både for å se hvordan ASSS-ideen er oversatt på sin reise og i hvilken grad ASSS-ideen er institusjonalisert gjennom språk, strukturer og rutiner.

### 5.1 En ide oppstår

#### Hvorfor oppstod ideen om ASSS ?

Da ASSS-ideen ble utformet i 1986 var bakgrunnsbildet i offentlig sektor preget av at staten strammet inn bevilgningene til kommunene og innførte et nytt økonomisk regime som utfordret kommunene mer vedrørende effektivitet og produktivitet, rådmannen uttrykker det som om *“det var slutt på de gylne tider i kommunesektoren”*. Czarniawska og Joerges(1996) nevner press fra myndighetene som mulige drivkrefter til at nye ideer oppstår. Samtidig var det nok en erkjennelse i kommunesektoren, og da særlig i øverste ledelse, om at en ikke hadde god nok kontroll over hva en styrte. Informanten fra Agderforskning uttalte at;

*«De satt med budsjett, regnskapstall og fikk statistikker. Men jeg tror ikke rådmennene følte de hadde god nok informasjon over hva de egentlig styrte.»*

En hadde også få muligheter til å sammenligne seg med andre kommuner noe som særlig *“kommuneøkonomer”* ønsket slik økonomisjefen uttalte. Utfra de intervjuene jeg har gjort kan det synes som om repertoaret av tilgjengelig oppskrifter, som Røvik(1998) beskriver som kjennetegn i det instrumentelle perspektiv, for å styre kommunene med stadig strammere økonomiske rammer ikke var tilstrekkelig på midten av 1980-tallet.

#### Som følge av en krise ?

Czarniawska og Joerges (1996) beskriver i sin teori at kriser kan være grobunn for nye ideer. Det at staten strammet inn på bevilgningene til kommunene medførte endringer og da spesielt for kommuneledelsen som trolig opplevde at de fikk større krav, kommunene måtte bli mer produktive og effektive. Hadde det oppstått en tilnærmet krisesituasjon i kommune-Norge på grunn av det nye statlige økonomiske regimet hadde nok trykket fra et samlet kommune-

Norge vært større enn det synes å ha vært på den tiden. Dette bekreftes av informantene som ikke har den oppfatning at staten nærmest presset kommunene til å samarbeide mer enn tidligere, og informantene går ikke så langt som å kalle den nye situasjonen som en krisetilstand. På bakgrunn av dette mener jeg at ASSS ikke oppstod som følge av en krise.

### **Som følge av en tilsvarende organisatorisk idemote på denne tiden ?**

Ideer kan ifølge Czarniawska og Joerges(1996) også oppstå som følge av gjeldende organisatoriske idestrømmer. På slutten av 1970-tallet og på begynnelsen av 1980-tallet ble det ifølge informanten fra Agderforskning lansert tanker om at kommunene skulle få en mer friere rolle i forhold til staten, mer skulle desentraliseres. KS lagde en veileder som het *“Resultatforbedring i kommunal sektor”*. I tillegg kom det en NOU(Norsk Offentlig Utredning) i samme tidsrommet som tok opp forholdet mellom stat og kommune. Det ble videre ifølge informanten fra Agderforskning gjennomført flere kommunale utviklingsprosjekter på midten av 1980-tallet med fokus på økt produktivitet og effektivitet hvor en anvendte teori fra bedriftsøkonomi og samfunnsøkonomi opp mot kommunal praksis. Sånn sett kan en si at ideen om økt resultatforbedring i kommunal sektor var testet og på prøving i enkelte kommuner. Men det å sette seg sammen med andre sammenlignbare kommuner både for å sammenligne resultater og se etter beste praksis kan etter informantens syn sees på som en ny ide. På mange måter likner metoden på benchmarking, men denne organisatoriske ideen kom ifølge informanten fra Agderforskning noe senere, og han utdyper dette videre slik:

*“På slutten av 1980-tallet var ikke benchmarking oppfunnet, vi fant opp en metode, kalt sammenliknbardata-metoden, samtidig som benchmarking vokste fram som ide. Men vi var ikke inspirert av benchmarking og visste ikke om benchmarking før vi på begynnelsen av 90-tallet så at det vi hadde utviklet var omtrent den samme ideen som benchmarking”.*

Det er ingen grunn til å tvile på at dette er informantens oppfatning av hva som skjedde. Men det kan være grunn til å stille spørsmål om ikke de tidligste deltakerne i ASSS også ble påvirket enten bevisst eller ubevisst av de organisatoriske idestrømmer som var gjeldende på slutten av 1980-tallet. Agderforskning hadde ansvar for metode og analyse i den tidlige fasen av ASSS og selv om de personene i Agderforskning som jobbet tett opp mot ASSS ikke nødvendigvis hadde hørt benchmarking, kan det tenkes at andre i Agderforskning hadde hørt om ideen enten på seminarer, konferanser eller andre arenaer og at dette var det blitt pratet om i en eller annen kontekst uten at ordet “benchmarking” ble brukt. Kan det således tenkes at

ideen eller metoden var etablert som bilder eller tanker hos de ansatte i Agderforskning og ble tatt i bruk når dette passet og sånn sett kontekstualisert. En slik anledning kan ha vært ASSS. Dette vet jeg imidlertid ikke konkret, men man kan tenke seg at begrepet og ideen traff noe "kjent" selv om man ikke var bevisst om benchmarking.

Uttalelsen fra informanten fra Agderforskning er også interessant sett i lys til et av motivene bak oversetting som Røvik(2007) beskriver, nemlig at en imiterer andres løsninger samtidig som en ønsker å markere egen unikhet i måten en gjør dette på.

En annen idestrøm eller fenomen som Røvik(2007) beskriver og som kom på slutten av 1980-tallet var New Public Management(NPM). NPM hadde som grunntanke at en kunne overføre forretningsinspirerte ideer til offentlig sektor med særlig fokus på profesjonell ledelse. Selv om denne idestrømmen ikke nevnes eksplisitt fra informantene som drivkraft er det verdt å merke seg følgende utsagn fra informanten fra Agderforskning;

*«NPM var ikke noen direkte inspirasjon for ASSS. Sentralt i NPM er desentralisering med myndiggjøring og resultatmåling. Begrepet Ny offentlig styring ble ikke lansert før i 1990 av Christopher Hood. Ideen hadde da levd i mange land siden slutten av 70-tallet og nettopp sammenliknbardata-metoden er et eksempel på et sånt reformelement som har blitt utviklet uavhengig av begrepet NPM.»*

Er det noe i NPM som idemote som kan ha påvirket etableringen av ASSS ? Ett av uttrykkene for NPM i offentlig sektor er trolig overgangen til såkalte to-nivå modell kommuner hvor avdelingsstrukturene i hvert fall formelt ble lagt ned og det ble to nivåer, rådmannen og enhetene, ofte synliggjort som resultatenheter for å understreke deres autonome og selvstendige posisjon. Men selv om ASSS som ide kom før idestrømmen med å organisere kommuner som to-nivå kommuner kan mulige trekk av NPM spores i ASSS. I ASSS-ideen er det økt fokus på resultatmåling som del av det å fremskaffe styringsdata, noe som også er et trekk ved NPM-ideen.

### **Hvordan oppstod ideen ?**

I følge Czarniawska og Joerges(1996) kan det ofte være vanskelig å spore de første plott ved en ide. Ofte vil uttalelser om at «det bare ble slik» eller at det kan fremkomme mange ulike forklaringer på hvordan ideen oppstod være typisk når en skal prøve å identifisere opphavet til en ide. Dette synes imidlertid ikke å være tilfelle ved ASSS. Utfra de intervjuer jeg har hatt

kan synes som følgende utsagn fra opphavsmannen kan være betegnede på hvordan det første plott eller spor av ASSS oppstod;

*«En lørdags- eller søndagsmorgen i 1986 hørte jeg på landbrukshalvtimen på radio og tenkte det må da være mulig å tenke tilsvarende i kommunesektoren som landbruket som sammenlignet beste praksis i ulike sektorer. Et viktig likhetstrekk mellom kommunesektoren og landbruket var at ingen var utsatt for konkurranse i et marked»*

Opphavsmannen til ASSS diskuterte ideen med rådmannen i sin kommune. De prøvde sammen å gi ideen innhold før de inviterte andre kommuner inn, de objektiviserte på sett og vis ideen allerede her. Videre skjedde følgende ifølge opphavsmannen;

*Vi innkalte til Myren gård utenfor Kristiansand de kommuner vi syntes hadde noe å fare med, ordførere og plan- og budsjettsjefer, og spurte om de kunne være interessert i å utvikle et samarbeid på dette feltet og sånn startet ASSS-prosjektet.*

De som var invitert syntes dette var en god ide og ideen ble nå etablert som et felles prosjekt for kommunene Drammen, Skien, Kristiansand, Sandnes og Stavanger. Opphavsmannen foreslo raskt at prosjektet skulle knytte til seg Agderforskning både for å drive prosjektet og for å bidra med modeller innen produksjonsteori og velferdsteori. Valget av Agderforskning ble av opphavsmannen også begrunnet utfra et ønske om å utvikle regional kompetanse innen kommunalforvaltning. Agderforskning og kommunene gjennomførte et stort antall prosjekter hvor resultatene ble presentert i arbeidsrapporter fra Agderforskning.

### **Navn på ideen**

For å gi ideen oppmerksomhet er et vanlig grep å bruke språklige artefakter (Jakobsen og Thorsvik, 2007) og gjerne forkortelser. Røvik (2007) har i sin forskning registrert at de «magiske bokstaver» som BMS (Balansert Mål Styring) og TQM (Total Quality Management) er på vei ut. Om ASSS-ideen hadde noe navn i starten synes noe uklart. Det viktigste var ideens innhold. Åge Johnsen som var mer eller mindre delaktig i ASSS fra Agderforskning i perioden 1988-2001 bruker navnet «5K-samarbeidet» i perioden 1986-1992, mens navnet ASSS først kom i 1993 (Johnsen, 2007). I en rapport fra Agderforskning (1988) er rapportens tittel »Utvikling av sammenliknbare data- et samarbeid mellom 5 kommuner». Av rapporten fremkommer det at 5K-samarbeidet omtales som et prosjekt med prosjektnavn, men hvorvidt dette er et navn som har vært kjent og brukt utenfor forskermiljøet gir informantene litt ulike svar på.

Om det var viktig med eget navn for ideen som symbol i starten er ikke så sikkert. Det var en liten krets og få personer var involvert i startfasen. I tillegg deltok toppledelsen slik at dersom en kommune var med, så var rådmannen personlig involvert og en trengte ikke bruke tid på å forankre dette i ledelsen. Det kan synes som om innhold var viktigere enn symbol og artefakter i begynnelsen noe som understrekes ved at opphavsmannen til ideen ikke husker om ideen hadde noe navn i starten eller ikke. Informanten fra KS omtaler navnet «ASSS» som et typisk forskernavn pakket inn ved hjelp av forkortelser noe som Røvik(2007) beskriver som typisk for organisasjonsideer tidligere. Dette ble gjort for å øke kommuniserbarheten og spredningskraften til ideen og kan også ha vært motivet bak forkortelsen ASSS, selv om ordet «ASSS» for mange kanskje ikke framstår spesielt fengende. ASSS var og er ikke beheftet med mange artefakter. Nettverket har ikke noen egen logo eller andre merkelapper eller symboler for å skape egen identitet, men den formelle nettverksstrukturen i dag framstilt i figur 1 kan nok sees på som en artefakt.

### **ASSS-ideen, instrumentelt eller institusjonelt motivert eller motivert av begge ?**

Endringer som fører til nye ideer kan enten sees utfra et instrumentelt perspektiv eller et institusjonelt perspektiv(Czarniawska og Joerges,1996). Flere av informantene svarer på spørsmålet om hvorfor ASSS oppstod at dette skyldtes et ønske om at ledelsen, det vil si rådmannen, skulle få tilgang til bedre styringsinformasjon og at ASSS oppstod som «*et verktøy for ledelsen*». Dette understrekes ved at flere av informantene nevner rådmannen personlig på spørsmålet om hvem som har hatt størst påvirkning for reisen til ASSS. Et annet moment som taler for at ideen var instrumentelt motivert var at rådmennene i kommunene ønsket å sammenligne seg med andre kommuner og utveksle erfaringer og lære av beste praksis.

Det at ideen synes å være hentet fra en annen kontekst, nemlig landbruket, tyder på at ideen ikke oppstå av seg selv, men hentet inspirasjon fra omgivelsene. Christensen mfl (2009) nevner at det for offentlige organisasjoner, her en kommune, kan være viktig å nå mål. Det synes ikke som om det er behovet for å nå mål, men heller behovet for bedre å kunne måle resultater som synes å være gjennomgående i svarene fra informanten på hvorfor ASSS ble til.

Selv om de fleste av informantene oppgir motiver som taler for en instrumentell tilnærming til denne fasen er det spor av institusjonelle motiver og drivkrefter. Hvorfor ville rådmennene ha bedre styringsinformasjon? En av grunnene kan være at de med et nytt statlig økonomisk



regime forankret gjennom lovverket hadde behov for mer og bedre styringsinformasjon noe som igjen kan være uttrykk for en regulativ drivkraft (Scott, 2001) bak etableringen av ASSS. Stadig mer i den offentlige debatt om effektivitet og produktivitet kan også ha påvirket rådmennene, det kom stadige rapporter og FOU'er som hadde dette som fokus.

De fleste av informantene som jeg har intervjuet mener at ASSS i liten grad har blitt påvirket av ytre krefter, men dette kan likevel være en virkelighetsbeskrivelse det kan være verdt å stoppe litt opp med. Flere av de som var med i oppstarten hadde til dels lik utdanningsbakgrunn fra samfunnsøkonomi og komparative studier, og var vel kjent med velferdsteori og samfunnsøkonomi. En av informantene fra tidligfasen, nå rådmann, sier følgende om påvirkning fra ytre krefter;

*«Ytre drivkrefter påvirket oss i veldig begrenset grad. Vi var en gruppe entusiaster som ville utfordre hverandre. Vi hadde tro på at dette var nyttig selv, ikke utfra eksterne innspill.»*

At noen av disse entusiastene likevel kunne ha tatt med seg nye tanker om det å sammenlikne seg med andre fra andre arenaer eller nettverk de som rådmenn og plan- og økonomisjefer var tilstede eller involvert i kan ikke utelukkes. Dette vil igjen kunne settes inn i Røvik(2007) sin teori om at særlig toppledelsen var de som tidligere var på eksterne arenaer og fanget opp nye ideer og praksiser.

Rådmennene erkjente nok at det lå en forventning i omgivelsene om at det å forvalte fellesskapets midler krever ekstra kontroll og styring, og at de de som kommunens øverste administrative ledelse forvaltet midlene på best mulig måte. De fleste rådmenn hadde en form for faglig økonomisk bakgrunn og det kan over tid ha oppstått en erkjennelse om at de styringssystemer kommunene rådde over ikke var tilfredsstillende.

En institusjonell drivkraft som Czarniawska og Joerges(1996) beskriver er at organisasjonene har egne institusjonelle regler, normer og verdier som styrer handlinger. Endringene en ønsket å oppnå med ASSS-ideen, om å få tilgang til bedre styringsinformasjon og beste praksis, kan sees på som teknokratisk prosjekt (Alvesson og Sveningsson, 2008), med planer og rapporter samt en rasjonell tilnærming. Dersom ideen om å identifisere beste praksis på et annet sykehjem i en annen kommune hadde kommet fra en hjelpepleier kunne endringen sees på som mer uformell og «nedenfra og opp-tilnærming enn den tilnærmingen som fremkommer i empirien. Når fagnettverkene kommer i gang er ASSS mer et uttrykk for det tredje perspektivet for endring som Alvesson og Sveningsson(2008) beskriver nemlig

aksjonsforskning som er en blanding av det teknokratiske perspektiv og “nedenfra og opp”-perspektivet. Dette fordi planlegging skjer i styringsgruppe og programkomite, mens faktisk kunnskap om hvordan tjenesteproduksjonen foregår helt ned til minste detalj kommer fram i nettverkene. Nettverkene distribuerer igjen kunnskap videre opp til programkomite som igjen viderefremidler kunnskapen til styringsgruppen. Samlet sett synes det som om det er både instrumentelle og institusjonelle drivkrefter bak etableringen av ASSS.

## **5.2 Fra tanke til objekt**

Neste fase i modellen er at ideen går fra å være en tanke til å bli noe mer konkret gjerne som et objekt. Da ideen skulle videreutvikles fra tanke til objekt og spres videre i den enkelte kommune ble det stadig viktigere å knytte egenskaper og assosiasjoner til ideen noe som også Czarniawska og Joerges(1996) beskriver som viktig i fasen med å objektivisere ideen.

Rådmannen uttaler følgende;

*«Samarbeidet utviklet seg jevnt og trutt på 90-tallet og det ble etablert faggrupper på tjenestenivå, men det ble nesten en umulig oppgave å reindyrke data som kunne sammenlignes så bruken ble begrenset.»*

Et forhold som nok påvirket hvilke egenskaper og assosiasjoner som ble tilknyttet til ASSS-ideen i startfasen var usikkerheten rundt datakvaliteten. Som nevnt i sitatet fra rådmannen var det «*nesten en umulig oppgave å reindyrke data*» slik at bearbeiding og vasking av data var nok assosiasjoner mange knyttet til ASSS-ideen i starten. Et forhold som etterhvert gjorde objektiviseringen tydeligere og mer konkret var nok at ideen gikk over fra å være organisert som et prosjekt med ulike faggrupper til å bli et formelt nettverk fra 2004. Dette kommer jeg nærmere tilbake til senere i oppgaven.

Utfra overnevnte sitat kan det virke som om ideen ble spredt til faggrupper innen ulike fagområder. Gjorde opphavsmennene noe konkret for å få oppmerksomhet eller “attention” rundt prosjektet slik at det fikk aksept hos øvrige aktører og hver enkelt fikk samme forståelse av hva prosjektet gikk ut på ? Som nevnt tidligere hadde mange av aktørene både lik faglig og erfaringsmessig bakgrunn. Som rådmenn og økonomisjefer hadde de aller fleste et behov for bedre styringsinformasjon og sånn sett så nok aktørene at prosjektet hadde en egenverdi for dem som deltakere. Et utsagn som gir uttrykk for hvilken oppmerksomhet og «attention» det var rundt ASSS er følgende utsagn fra økonomidirektøren;

*«Jeg hørte om ASSS med en gang jeg begynte og min sjef sa at dette må du bare lese deg opp på»*

Mer interessant er nok spredningen av ideen til tjenestesektorene og om en her fikk samme forståelse eller tolkning av ideen. Her var det aktører med lærerbakgrunn, helsefag, kulturarbeidere, ingeniører for å nevne noen. Informanten fra barnehagenettverket uttaler at *«fagfolkene ikke var så opptatt av å måle»*, noe som var viktig i prosjektet, noe som kan tyde på at det ikke ble gjort nok fra ledelsen for å skape en lik fortolkning og forankring av ideen.

I Stavanger kommune var det motstand i skolesektoren mot å bruke data fra ASSS, de ville heller bruke data direkte fra SSB (Johnsen, 2007). Dette kan være et eksempel på at ASSS-ideen ikke ble tolket likt av aktører som trolig hadde annen faglig og kulturell bakgrunn enn de som var i styringsgruppen. Motstanden mot å bruke ASSS i skolesektoren kan nok også sees i sammenheng med det Røvik (1998) beskriver som frastøting av ideer som ikke passer inn så vel teknisk som verdimessig. Skolesektoren hadde innvendinger til kvaliteten på dataene samt at det å måle kvalitet i skolen med de nye resultatindikatorer fra ASSS trolig heller ikke var i samsvar med hvordan fagfolkene innen skole oppfattet kvalitet. Motstanden fra skolesektoren ble etter hvert mindre da en så at datakvaliteten var blitt bedre og en så at resultatindikatorer kunne brukes som et nyttig verktøy også innen skolesektoren

### **5.3 Fra objekt til handling**

Etter at ideen er objektivisert og konkretisert er neste fase at ideen omsettes til handlinger. I ASSS-ideen lå det ifølge opphavsmannen et ønske om og ambisjoner om at ideen skulle *konkretiseres* til å frambringe både produktivetsdata og effektivitetsdata om kommunene. Opphavsmannen sier videre;

*«Det var viktig for oss å få produktivetsdata inn i økonomistyringen. Tidligere hadde ressursfordelingen skjedd etter regler som eksempelvis rammetimetall, nå ble det mer fokus på lærertetthet. En tok i bruk indikatorer fra energibransjen som sa noe om hvor mange timer hver kvadratmeter bygg var i bruk og oppdaget at om lag 30% av kostnadene i skolesektoren var kapitalkostnader.»*

Når ideen ble omsatt til handling visste det seg at det å klare og skaffe produktivetsindikatorer for å måle produktivitet var en overkommelig oppgave. De *lokale forutsetningene* i form av ressurser og kompetanse for å gjøre dette var tilstede noe som påpekes som viktig av Czarniawska og Joerges (1996) for at ideen skal kunne settes ut i livet. Alle kommunene hadde en viss størrelse og satte inn ressurser for å få fremskaffet

regnskapsinformasjon. Det var imidlertid mye «*plunder og heft*» som rådmannen uttrykker det i denne fasen og som nok kan sees på som et uttrykk for at det ikke var uproblematisk å fremskaffe regnskapsinformasjon og tjenestedata som kunne brukes til sammenligning med andre kommuner.

Arbeidet med å få frem felles kvalitetsindikatorer for ASSS-kommunene for å måle kvalitet visste seg å være vanskeligere da det var lite tilgjengelig data i kommunene som ga uttrykk for kvalitet, det var med andre vanskelig å dekontekstualisere kvalitet som begrep i startfasen. Etterhvert har kommunene tatt i bruk evalueringsverktøy som eksempelvis brukerundersøkelser og da har det blitt lettere å måle kvalitet. I rapport fra 1988 fra Agderforskning er formålet med prosjektet å «*utvikle en database med sammenlignbare data fra kommunene*». Videre skulle det «*utvikles diverse måltall*». At måltallene dreier seg om produktivitetsindikatorer og ikke kvalitetsindikatorer understøttes av at utsagnet om at «*måltallene skulle kobles mot data som innbyggertall totalt, innbyggertall fordelt på alder, kjønn m.m*» samt at databasen skulle bestå av rene regnskapstall. Dette er eksempel på at ikke hele ASSS-ideen ble tatt i bruk i starten og dette med å identifisere beste praksis i liten grad ble kontekstualisert i kommunene.

I startfasen var mye av de *handlinger* som ble gjort i ASSS å samle inn data, kvalitetssikre og i mindre grad analysere disse. Kommunene tok seg av datainnsamlingen, mens Agderforskning utviklet metode og analyse for å bearbeide dataene. I startfasen var også Norsk Data, Agderdata og KS med i prosjektet, Norsk Data og Agderdata for å utvikle dataløsninger som kunne brukes i hele kommune-Norge, mens KS var med i ASSS opp gjennom 90-tallet med flere prosjekter og som formidler av FOU'er. Norsk Data og Agderdata trakk seg relativt fort ut av prosjektet. En del av de ideene som en hadde med prosjektet måtte da delvis skrinlegges eller ivaretas av de deltakende kommuner. En av årsakene til dette kan være at en del av de tanker og ideer som lå i ASSS i etableringsfasen, som å utvikle dataløsninger, var et uttrykk for en mote på denne tiden som hadde en viss levetid før den opphørte noe som også beskrives i teorien til Czarniawska og Joerges om ideer som moter. Det kan imidlertid være andre årsaker til at Norsk Data og Agderdata trakk seg ut, men dette har jeg ikke nærmere kjennskap til.

Et annet viktig aspekt Czarniawska og Joerges(1996) peker på for om ideen skal kunne spre seg videre er hvilken *sosial kontekst* ASSS-nettverket i seg selv hadde og har, hvilke “*tatt for*

gitt "rammebetingelser som er til stede og hvem som kan påvirke beslutningsprosesser og sette agendaen i ASSS ? Nedenfor er noen utsagn fra informantene som kan gi noen indikasjoner om hvem som hadde og har innflytelse og setter agendaen i ASSS;

*«Programkomiteen(PK) innspiller til styringsgruppen, men styringsgruppen var tettere på i starten»(økonomisjef)*

*«PK har stor innflytelse og i PK vil lederkommunen som regel styre agendaen, men alle kommunene er likeverdige partnere»(økonomidirektør)*

*«Arbeidsgruppen bestemte, det vil si dagens Programkomite, men vi to som startet ASSS bestemte mye i begynnelsen»(opphavsmannen)*

*«Rådmennene og økonomifolk samt forskergruppa i Agderforskning var de som bestemte»(Agderforskning)*

*«Mye opp til fagnettverkene å sette agendaen, men klare styringssignaler fra vår rådmann og økonomidirektør»(nettverksmedlem)*

*«Rådmennene i egen person og hvis ikke rådmannen personlig bruker ASSS aktivt får ikke ASSS legitimitet og anerkjennelse i egen organisasjon»(rådmann)*

*«Tidligere var det rådmennene som satte agendaen, i dag er det i større grad PK som er den sentrale påvirkningsaktøren»(KS-representant)*

Selv om den formelle makten ligger hos styringsgruppen kan det synes som om det i dag er medlemmene i programkomiteen som har størst innflytelse og uformell makt, og som i større grad setter dagsorden enn tidligere. Utfra dette kan det synes som om en *lokal forutsetning* for å drive nettverket framover har vært programkomiteen.

Et annet forhold som var gjennomgående i intervjuene og fremstod som viktig for deltakerne i ASSS, og som også kan settes inn i en sosial kontekst, er de *personlige relasjonene* som er oppstått i ASSS. Følgende utsagn sier noe om dette;

*«nesten like viktig som dataene var den muntlige dialogen mellom folk i ulike sektorer hvor de la kjøtt og blod på tallene og det skjedde en enorm kunnskapsoverføring. Arbeidet virket inspirerende for de som deltok og ikke minst for økonomer var dette et pustehull, de var ofte alene i sine sektorer»(opphavsmannen)*

*«Viktig med nettverksrelasjoner, lett å ta kontakt»(økonomidirektør)*

*«treffe likesinnede, vennskap» (økonomidirektør)*

«jobber ganske ensomt i hverdagen, møter andre i samme situasjon og blir motivert av dette»(nettverksmedlem)

At det sosiale og menneskelige aspektet ved å treffe fagfolk og likesinnede i seg selv gjorde det lettere å omsette ideen til handling i starten synes åpenbart, og at det sosiale aspektet har vært viktig som drivkraft for ASSS underveis på reisen synes det heller ikke å herske noen tvil om.

I startfasen av ASSS var det åpenbart mest resultatdata som ble dekontekstualisert fra kommunene og det synes som det var vanskelig å kontekstualisere ideer og praksiser som ga uttrykk for kvalitet da det var lite tilgjengelig informasjon om dette. Dette kan også ha medført at det var begrenset fokus på beste praksis og benchmarking i starten av ASSS. Oppsummert synes det som om programkomiteen i en sosial kontekst har vært sentral for de handlinger og det innhold som ASSS konsentrerte seg om.

#### **5.4 Ideen på reise**

Neste siste fase i modellen er at ideen legger ut på en reise. ASSS har som ide allerede vært på reise i over 25 år fra den oppstod som ide i 1986 til dagens ASSS-nettverk. Det har imidlertid skjedd endringer både i struktur og innhold på reisen.

#### **Endringer i struktur i ASSS**

Organisasjonsstruktur kan være et uttrykk for å beskrive en organisasjons arkitektur og hvordan en organisasjon ser ut(Jacobsen og Thorsvik, 2007). ASSS sin prosjektstruktur de første årene framkommer i Agderforskning sin rapport av 7.12.1988 og denne bestod i mange år. Rådmannsmøtet var et uformelt organ der samtlige rådmenn og økonomisjefer i de deltagende kommuner deltok og det var to møter i året. Rådmannsmøtet synes å tilsvare dagens styringsgruppemøte, men i dag er det kun et styringsgruppemøte i året. Ansvar for prioriteringer av arbeidsoppgaver i prosjektet var delegert til en prosjektgruppe som kan sammenlignes med dagens programkomite. Det fremkommer videre i rapporten at tjenestesektorene var tidlig involvert, på et arbeidsseminar i Mandal i mars 1988 deltok det representanter fra helse/sosial, kultur, skole og teknisk i tillegg til sentraladministrasjonen.

Jacobsen og Thorsvik beskriver tre generelle effekter organisasjonsstruktur har på atferd; fokus, koordinering og stabilitet. I startfasen av ASSS bidro nok etableringen av en arbeidsgruppe til å ha lik og konsentrert *fokus* rundt ideen. Arbeidsgruppen *koordinerte* også innsamlingen av data fra hver kommune og det at deltakerne i arbeidsgruppen stort sett var de samme over lengre tid kan ha bidratt til *stabilitet* i oppstartsfasen. Fram til 1993 var

prosjektorganiseringen av ASSS stort sett uforandret når det gjaldt deltakende kommuner. Etter 1993 ble flere kommuner med og, Bærum kommune ble med i prosjektet 1993-94. I 2002 gikk Skien kommune ut av prosjektet omtrent samtidig som Fredrikstad, Bergen, Trondheim og Tromsø ble med. I 2005 ble Oslo kommune med, de er både kommune og fylkeskommune, og er i derfor en særstilling i nettverket.

Agderforskning gikk ut av prosjektet i 2004. De var også ute en kort periode tidligere. Om dette uttaler økonomidirektøren;

*“Vi kuttet ut Agderforskning på begynnelsen av 90-tallet og skulle gjøre alt selv, men dette falt i fisk. Vi innså fort at vi trengte noen utenforstående til å dra samarbeidet”*

Av mine intervjuer fremkommer det flere årsaker til at Agderforskning gikk ut av prosjektet i 2004. Agderforskning ble etter hvert tynt befolket ifølge opphavsmannen fordi Agderforskning nesten ble som en rekrutteringsanstalt til Høgskolen i Agder da de mistet sentrale folk og nye måtte læres opp. Men også taktiske og til dels strategiske grunner lå nok bak skiftet fra Agderforskning til KS. Det var nok ønsker fra noen av de deltakende kommuner om å få samarbeidet inn i KS-familien dette for å kunne gi nettverket større legitimitet. KS har også jevnlig møter med staten slik at avstanden til bevilgede myndigheter ble kortere med KS som samarbeidspart enn med Agderforskning. I tillegg hadde nok også KS et ønske om å knytte til seg kommunene som deltok i ASSS for og i større grad kunne benytte seg av den kompetanse og de ressurser nettopp disse store kommunene har.

Ved KS sin inntreden endres strukturen i ASSS, og ASSS går fra å være prosjektorganisert til å bli et nettverk. Nettverk defineres i en grunnlagsrapport fra SINTEF til satsningsområdet “Bedrifter i nettverk” som et visst antall aktører og relasjonene mellom disse aktørene mens et prosjekt ofte omtales som en tidsavgrenset arbeidsoppgave ofte med en entydig målsetning[1]. Nettverksstrukturen fremkommer klart i samarbeidsavtalen mellom KS og kommunene hvor KS er en part og kommunene den andre part. Samarbeidsavtalen nedfeller både struktur, arbeidsoppgaver og plikter for partene samt hva som skal produseres og til hvilke tider. Selv om tjenestesektorene var med i ASSS tidligere ble dette først nedfelt skriftlig som egne nettverk i samarbeidsavtalen.

Antall nettverk ble utvidet etter som en så behovet for at ikke bare de store sektorene som helse og sosial og skole hadde behov for et tverrfaglig samarbeid over kommunegrensene,

også mindre sektorer som kommunehelse og kultur ønsket å samarbeide. I dag er det som nevnt tidligere i alt 9 nettverk.

Det kan synes som om det oppstod et veiskille for ASSS i 2004. Agderforskning på begynnelsen av årtusenskiftet ikke lenger så tett på prosjektet overfor kommunene som i prosjektets første fase og av informantene ble det nevnt at ASSS mer var blitt et forskningsobjekt enn til hjelp for kommunene. Representanten fra KS uttaler at;

*« ... siste rapport fra Agderforskning før KS overtok var på over 200 sider og var veldig omfattende og detaljert»*

Uttalelsen til KS-representanten bør nok sees i lys av at KS og Agderforskning på en måte var å regne som konkurrenter i forhold til å være sekretariat for kommunene. Økonomisjefen som har vært med i nettverket nesten siden starten sier at;

*«fram mot 2004 var intensiteten i ASSS avhengig av enkeltpersoner både i kommunene og hos Agderforskning og det ble stilt spørsmål om ikke KOSTRA hadde gjort ASSS overflødig».*

I første omgang kan det synes som om kommunes skepsis til KOSTRA gjorde at en valgte å fortsette med ASSS. Etter hvert registrerte kommunene at datakvaliteten var blitt vesentlig bedre og dermed kunne en i større grad se på om innholdet i ASSS skulle dreies over mot mer analyse og mer fokus på beste praksis og benchmarking og slik sett ta i bruk mer av grunntankene bak ASSS-ideen.

### **Endring i innhold**

Ideer på reise vil kunne endre seg utfra den konteksten ideen til enhver tid er i og endringene kan begrunnes både utfra instrumentelle og institusjonelle motiver (Czarniawska og Joerges, 1996). Som nevnt tidligere av informanten fra Agderforskning utviklet ASSS allerede tidlig på 90-tallet metoden sammenliknbar-datametoden. Sammenliknbar data-metoden har levd videre Det er verdt å merke seg uttalelsen fra økonomisjefen;

*«Men mer fokus på analyse har også gjort dataene mer anvendbare og har endret en del av innholdet i ASSS.»*

I dag er begreper som *beregnet utgiftsbehov* og *produksjonsindekser* uttrykk for at innholdet i ASSS har endret seg i retning av enda mer modellbruk og økt fokus på analyse.



En viktig grunn til at analysen kom mer i fokus var nok innføringen av KOSTRA i 1993 som innebar at kommunene måtte rapportere inn regnskapsdata og annen tjenestedata etter samme definisjoner og sånn sett ble mer sammenliknbare og det ble lettere å dekontekstualisere ideer og praksiser fra kommune. Rådmannen uttaler at;

*«innføringen av KOSTRA gjorde at vi ikke lenger sammenlignet epler og pærer»*

Innføringen av KOSTRA kan sees på som en regulativ drivkraft (Scott,2001) som kommunene og dermed også ASSS måtte ta hensyn til og som i stor grad har endret innholdet i ASSS. En slapp å bruke så mye tid på å samle inn og kvalitetssikre data som tidligere. Økonomisjefen sier at den manglende tryggheten på om dataene var korrekte ga seg uttrykk i at;

*«... en ikke turte å offentliggjøre dataene fra egen kommune og beholdt dataene på rådmannsnivå i mange år»*

Men også fremstillingen og presentasjonen av innholdet har bedret seg og gjort dataene mer forståelige og anvendbare enn tidligere og økonomisjefen uttaler det slik;

*«Tidligere kunne en ikke legge informasjonen rått fram, den måtte tilpasses, bearbeides eller oversettes.»*

Utsagnet synliggjør at kunnskap og informasjon måtte kontekstualiseres jfr Røvik( 2007) før den ble hentet inn og tatt i bruk i kommunen. Som jeg kommer tilbake til senere kontekstualiseres informasjon og kunnskap i dag også, men i mindre grad enn tidligere.

Ifølge informanten fra Agderforskning engasjerte ASSS seg tungt i prosessen med å innføre KOSTRA og påpekte at KOSTRA ikke bare måtte bli et «overfra- og ned» system i tråd med fokus på måling og kontroll, men også bli et system som kommunene kunne lære av og slik sett ligne mer på et «nedenfra og opp» system(Alvesson og Sveningsson,2008) . Informanten fra Agderforskning sier videre;

*«Dette budskapet tok staten og er et eksempel på at ASSS som ide har reist ut og muligens påvirket staten.»*

Informanten fra barnehagenettverket peker på et kognitivt element som mulig drivkraft til at innholdet dreide mer over til analyse og det var KS sin inntreden i ASSS. KS har som arbeidsgiverorganisasjon i kommunal sektor større fokus på fag og tjenesteproduksjon i kommunesektoren enn Agderforskning som hadde størst fokus på økonomi.

Jeg vil videre drøfte om mer analyse av dataene og mer fokus på beste praksis har ført til at graden av dekontekstualisering og kontekstualisering har økt og i seg selv blitt en drivkraft i ASSS.

### **Har ideer, kunnskap og beste praksis reist mellom kommunene i ASSS og slik sett vært en drivkraft for ASSS ?**

ASSS-nettverket er i seg selv en arena for kontekstualisering og dekontekstualisering fordi der møtes kommunene regelmessig. Ideer, beste praksis og kunnskap kan bringes inn til nettverket fra kommunene gjennom dekontekstualisering og kommunene kan hente ut ideer, beste praksis og kunnskap gjennom kontekstualisering. I starten var det stort sett toppledelsen som deltok, men etter hvert som fagnettverkene har fått større betydning er deltakerne fra forskjellige organisatoriske nivåer. Dette har nok igjen vært med på å øke fokuset på benchmarking og identifisering av beste praksis da fagnettverkene er nærmere tjenesteproduksjonen enn det toppledelsen er.

Informantene hadde få eksempler på at ideer, rutiner eller prosedyrer var blitt overført til nettverket fra deres kommune og omvendt hentet inn fra nettverket til deres kommune. Økonomidirektøren nevnte at deres kommune hadde vært i en kommune og studert en mer finmasket demografimodell enn den KS tilbyr og dette er et eksempel på dekontekstualisering. Et annet eksempel på dekontekstualisering av en ide hvor medlemmet i nettverket kan sees på som «utbringeren» er følgende utsagn;

*«kommunen vår utvidet åpningstidene i barnehagene og fikk dermed økt statstilskudd. Dette er nevnt som en ide i barnehagenettverket, men jeg har ikke noe klar formening om denne ideen er blitt adoptert[les kontekstualisert]av de andre kommunene. «*

Røvik(1998) beskriver i sin teori tre scenarier for hvordan ideer kan reise inn i en organisasjon. I det optimistiske scenarioet skjer det en rask og uproblematisk implementering noe som kan sies å ha vært situasjon i starten for ASSS da det i stor grad var ledelsen som var involvert i ideen. Etter hvert ble det imidlertid stadig oftere diskusjoner om datakvalitet og dette bringer meg over til det pessimistiske scenarioet hvor nye ideer ofte blir avfeid med at de ikke passer inn i vår organisasjon noe som kom til uttrykk blant annet i skolesektoren som nevnt tidligere Men selv om det ikke kom fram flere eksempler fra informantene på områder hvor ideene har fulgt det pessimistiske scenarioet er det nok høyst sannsynlig at andre ideer på innreise har blitt avfeid. Kommunene har mange profesjoner og spesielt i fagnettverkene kan

fagområder som økonomi og eksempelvis helse ha ulike innfallsvinkler hvor økonomene er opptatt av begreper som produktivitet og effektivitet, mens helsepersonell kan ha begrepet «nødvendige helse- og omsorgstjenester» jfr helse og omsorgstjenesteloven § 3-1(1) som viktigste rettesnor[2].

Det siste scenarioet Røvik trekker fram er det artistiske scenarioet hvor ideen adopteres, men forblir frakoblet den daglige driften. Jeg finner ingen konkrete holdepunkter i mine funn på at ASSS-ideen er frikoblet fra den daglige driften i kommunene. Utfra mine intervjuer er det ingen uttalelser eller andre indikasjoner som tyder på at noen deler av ASSS er iferd med å bli oppfattet som for moderne eller at en ønsker å beskytte øvrig organisasjon mot ASSS-ideen, motiver som Røvik(1998) mener kjennetegner det artistiske scenarioet.

### **Hvorfor så få eksempler på at ideer har reist mellom kommunene ?**

I mine funn er det som nevnt tidligere få eksempler på at ideer og praksis har reist mellom kommuner. En av årsakene til dette kan være mitt metodiske valg der jeg har vektlagt reisen i tid framfor å gå i dybden på et bestemt tidspunkt. Dette kan nok gjøre at det for mange blir vanskelig å huske detaljer så langt tilbake i tid. Jeg har i størst grad har fokusert på programkomiteen. Hverdagen for denne gruppen vil ofte være preget av overordnede planer og strategier. Kan det være slik at kommunen har mange overordnede dokumenter og planverk eksempelvis innen økonomistyring, men at praksis etter hvert er blitt innvevd og tas for gitt i den enkelte kommune og slik sett er vanskelig å observere og oversette jfr.

Røvik(2007) sin teori om tre kritiske variabler for om en praksis er oversettbar. Siden det i liten grad vil dreie seg om produkter, men heller dreier seg om prosesser vil forholdet mellom årsak og virkning kunne være komplekst.

Det er grunn til å tro at den største kunnskapsoverføring skjer i fagnettverkene, og rådmannen uttalte på spørsmålet om vedkommende kunne gi eksempler på at egen kommune hadde tatt i bruk ideer eller praksis fra andre kommuner;

*«Jeg kan ikke eksplisitt nevne noen eksempler, men det er her fagnettverkene gjør en framifra jobb. I fagnettverkene er kompetansen, og jeg oppfatter arbeidet der som en kontinuerlig prosess med betydelig kunnskapsoppbygning.»*

Kommuner er bygd opp etter forskjellige organisasjons- og styringsmodeller. Etter at organisasjonsideen New Public Management kom med full tyngde på 1990-tallet har to-nivåmodellen blitt en vanlig organisasjons- og styringsmodell i kommunene. Men selv om

kommunen er en såkalt to-nivå kommune kan den interne organisasjonsstrukturen variere. I en kommune kan økonomisjefen være en del av ledergruppen, mens i en annen kommune er økonomisjefen det ikke. Slik organisatoriske forskjeller kan igjen gjøre det vanskeligere å oversette en praksis fra en kommune til en annen. I og med at de kommunene som deltar i ASSS er store organisasjoner med mange tusen ansatte kan det være lang avstand organisatorisk både horisontalt og vertikalt mellom den som deltar i et nettverk og fanger opp en ny ide, og til den enheten i kommunen som skal ta i bruk ide eller ny praksis. Medlemmet fra barnehagenettverket hadde følgende kommentar om ASSS-samarbeidet i kommunen;

*«Jeg føler dette er et svakt punkt. Det hadde kanskje vært ønskelig med flere interne møter, men det er jo begrenset med tid»*

Slik sett kan ulik kommuneorganisering og kanskje spesielt organisering av ASSS-arbeidet intern i kommunen være årsaker at ideer og praksiser ikke bestandig følger faste reiseruter og slik sett kan være vanskelig å observere.

En annen årsak til at informantene trolig ikke opplever at så mange ideer og praksiser har reist mellom kommunene kan bygge på mer fundamentale organisatoriske forskjeller mellom kommunene. Oslo og Bergen er parlamentarisk styrt, og fra høsten 2011 er også Tromsø kommune parlamentarisk styrt. I en parlamentarisk modell er rådmannen borte og det kan være vanskeligere å skille mellom politikk og administrasjon. ASSS-nettverket har til nå vært et administrativt nettverk hvor deltakere fra parlamentariske styrte kommuner har gitt uttrykk for at de har et større behov for å forankre meninger og kommentarer opp mot politisk nivå enn i kommuner med rådmenn. Dette kan igjen gjøre det ytterligere mer komplekst å oversette praksis mellom kommunene og da særlig fra parlamentarisk styrte kommuner hvor skillet mellom politikk og fag kan bli vanskeligere å observere.

Ytterligere en årsak til at de jeg har intervjuet synes å kunne identifisere så få ideer eller beste praksis fra andre kommuner kan være at informantene ikke ser sammenhengen mellom eksisterende ideer og praksis, og ASSS. Populære organisasjonsoppskrifter er immaterielle ideer som gjerne spres raskt og til mange organisasjoner og har mange likhetstrekk med hvordan virus opptrer (Røvik, 2007). Virus har ofte lang inkubasjonstid og kan endre form i vertsorganismen på samme måte som ideer og beste praksis kan ha brukt lang tid på veien inn i kommunen og også endret form og innhold på veien. Derfor kan en ide presentert på et ASSS-møte oppstå i en annen form i en kommune flere år senere og det er ikke sikkert at den

som fikk presentert ideen på møtet vil kjenne den igjen når den begynner å leve i egen kommune gjerne mutert og oppstått i en annen form og med et annet innhold.

Avslutningsvis vil jeg nevne at det kan være vanskelig å identifisere ideens opprinnelse på samme måte som det også synes vanskelig med virusets opprinnelse. Hvor, når og hvordan viruspartikler har oppstått er lite kjent og slik kan det også være med ideer og beste praksis i en kommune. Ideer og beste praksis fra andre kommuner kan ha blitt implementert i kommunen for så å ha forsvunnet på samme måte som virus som kan forsvinne eller dø ut. Slik sett kan det være ideer og beste praksis som informantene på en eller annen måte har hatt kjennskap til, men at de ikke nevner disse eller husker disse ideene eller praksisene da de ikke lenger er å finne i kommunen.

Selv om informantene ikke kommer med mange eksempler på at ideer har reist mellom kommunene, og jeg har drøftet noen årsaker til hvorfor de kommer med så få eksempler er jeg rimelig sikker utfra min kjennskap til ASSS på at det skjer benchmarking og at det er fokus på beste praksis i ASSS i dag. Et argument for dette er at fagnettverkene fortsetter å eksistere og deltakerne i nettverkene synes det er interessant og nyttig å være med. Hovedfokuset i fagnettverkene er å sammenlikne seg med andre og da vil benchmarking og beste praksis være det en faktisk gjør. Det at eksempler på beste praksis og benchmarking i mindre grad kommer fram til programkomiteen kan like godt skyldes den interne organiseringen av ASSS-arbeidet som av deltakeren i barnehagenettverket ble omtalt som et «svakt punkt».

### **ASSS-nettverket som drivkraft i seg selv ?**

I tillegg til at ideer, praksis og kunnskap kan reise mellom de ulike kommunene og slik sett være en drivkraft i seg selv for ASSS vil nok også nytten av å være med i ASSS være en drivkraft. Eksempler på at kommuner henter ideer fra andre kommuner kan igjen føre til at andre kommuner anstrenger seg ytterligere da de ser at benchmarking eller overføring av beste praksis innen ASSS gir resultater. Men resultatene fra ASSS må sees opp mot den ressursinnsatsen kommunen investerer i ASSS og dersom ressursinnsatsen er større enn nytten av å være med i ASSS over en viss tid vil en kommune trolig trekke seg ut av ASSS. Det har vært gjort i hvert fall en undersøkelse som forsøker å avdekke hvilken nytte kommunene selv oppgir de har av ASSS.

Våren 2001 ble det gjennomført en undersøkelse for å utforske blant annet hvordan ASSS-kommunene benyttet seg av informasjon og rapporter fra ASSS( Andresen mfl.2001).

Respondentene var økonomikonsulenter, økonomisjefer eller andre sentrale personer i kommunens økonomistyring. Resultatet fra undersøkelsen viste at resultater og rapporter fra ASSS var mest brukt i årsrapporter, deretter i handlingsplaner/økonomiplaner, foredrag og taler på eksterne møter, interne notater og sakspapirer, saksinnstilling til politikerne og tilslutt minst brukt i interne arbeidsmøter. Undersøkelsen viste videre at den uformelle kontakten som nettverkene ga og tilgang til unik erfaring synes å være de to viktigste faktorene for kommunens deltakelse i nettverket. Nettverket ga også legitimitet da det var mange store kommuner med.

Oppsummert tror jeg nettverket i seg selv er en drivkraft som gir legitimitet både i organisasjonen og utenfor organisasjonen og at selv om ikke det framkommer så mange eksempler i mine funn på at ideer har reist mellom kommuner understreker denne undersøkelsen viktigheten av at fagfolk møtes på tvers av kommunene.

### **Spredning til andre organisasjoner eller sektorer ?**

I teorien om ideer på reise(Røvik, 2007) er det særlig hvordan ideer reiser til nye organisasjoner og sektorer det fokuseres på, og dette er også et sentralt element i Czarniawska og Joerges(1996) sin teori om hvordan ideer kan reise. Selv om jeg i oppgaven har fokusert på reisen innad i ASSS-nettverket har ASSS satt spor utenfor nettverket. Dette har nok blant annet skjedd fordi ASSS i de senere år har invitert fagfolk utenfra, det være seg fra departementer, direktorater eller forskningsmiljøer, inn på samlingene til ASSS og da kanskje særlig i fagnettverkene. Utdanningsdirektoratet kan sikkert kan ha nytte av å høre hva som rører seg innen skolesektoren i de ti største kommunene i Norge. Følgende utsagn fra informantene er eksempler på at ideer, beste praksis eller kunnskap fra ASSS synes å ha spredt seg til andre organisasjoner eller sektorer;

*«...splitte opp ressursindikator innen helse til over og under 67 år da mye av kommunenes ressurser går til yngre brukere. Dette var innspill fra ASSS som KOSTRA tok hensyn til «(KS-representant)*

*«ASSS-indikatorene brukes også i et lokalt nettverk her i regionen» (nettverksmedlem)*

*«Agderforskning tok i bruk sammenliknbardata-metoden i fylkeskommunene og Agderfylkene på midten av 1990-tallet(representant fra Agderforskning).*

*«...det ble laget avlegger av ASSS-prosjektet som het Optimal skolestruktur»(opphavsmannen)*

Nevnte uttalelser er indikasjoner på at ASSS som ide trolig har spredt seg utenfor ASSS-konteksten på samme måte som at ideen om ASSS kom fra landbrukssektoren.

### **5.5 ASSS-ideen, institusjonalisert eller mote?**

Organisasjonsideer på reise kommer til et veiskille hvor de enten dør ut eller blir institusjonalisert og tas for gitt av organisasjonen. Et spørsmål er om ASSS er institusjonalisert. Jeg vil drøfte dette kort i lys av Scott(2001) sine tre elementer; kognitive, regulative og normative elementer. Ideen om ASSS synes å ha festet seg kognitivt i språket og ASSS er et kjent begrep utover kommuneledelsen. Om dette uttalte økonomidirektøren at;

*«ASSS som begrep er godt kjent blant direktører og enhetsledere, også godt kjent blant politikere»*

Økonomisjefen sa følgende om kjennskapen til ASSS-begrepet;

*«ASSS-begrepet er ganske godt kjent i hvert fall i sentraladministrasjonen og også det politiske miljøet er kjent med ASSS da ASSS etter hvert er brukt mye i politiske saker»*

Ut fra overnevnte synes det som om begrepet ASSS i hvert fall er relativt godt kjent. Men om hva innholdet i ASSS består av er like godt kjent fikk jeg ikke noe klart inntrykk av fra informantene. Mitt forarbeid i forbindelse med denne oppgaven visste imidlertid at den eksplisitte bruken av ordet «ASSS» synes å være begrenset ihverfall slik det fremkommer i det litteratursøket jeg gjorde i handlingsplanene til tre kommuner. Resultatet av søket var relativt få treff og i en kommune var det ingen henvisninger til ASSS i budsjettet. I den kommunen ASSS var brukt var det som underlagsmateriale i handlingsplanen og ikke som direkte beslutningsgrunnlag for rådmannens prioriteringer. Dette kan tolkes som om kommunene i begrenset grad bruker informasjon og kunnskap fra ASSS i handlingsplanene eller bruker informasjon og kunnskap, men ikke alltid er like etterrettelig med å vise til ASSS som kilde. Informanten fra Agderforskning uttalte;

*«jeg vet at ASSS brukes mye i kommunene, men det er ikke alltid det står at kilden er ASSS».*

Ut fra overnevnte utsagn samt øvrige utsagn fra informantene er jeg av den oppfatning at ASSS brukes i utstrakt grad som norm for handlingsplaner og som underlagsmateriale for budsjett selv om dette sjelden framkommer eksplisitt i dokumentene.

I dag er det en samarbeidsavtale som regulerer innholdet i ASSS og slik sett er både struktur, innhold og rutiner nedfelt skriftlig. I tillegg har ASSS-ideen materialisert seg i en mengde

møteplasser og strukturelle ordninger hvor årsrapportene og egen internettside[3] er eksempler. Av informantene fremkommer det at en bør være forberedt til møtene i ASSS og dette er nok uttrykk for at normative elementer er institusjonalisert i ASSS. I tillegg synes legitimiteten til ASSS-nettverket stadig å øke både innad i kommunene og utenfor kommunene noe som kan sees på som et normativt uttrykk for at ASSS ideen er institusjonalisert.

Avslutningsvis vil jeg kort drøfte om ASSS-ideen kan sees på som en mote. Moter har det fellestrekk at de kommer, lever en stund også forsvinner de. ASSS har eksistert i over 25 år og kan etter mitt syn ikke være uttrykk for en mote. Men ASSS har nok møtt mange moter, ideer og organisasjonsoppskrifter på sin reise og flere av dem har, som jeg også tidligere har nevnt, nok i større eller mindre grad påvirket ASSS-ideen. En mote eller en ny organisasjonsoppskrift som synes å øke i styrke er å innføre parlamentarisme i kommunene. Om og i så fall hvordan denne moten kan påvirke ASSS gjenstår å se, foreløpig er det få spor av at parlamentarismen som styringsform har endret ASSS-ideen.



## 6. Oppsummering

Gjennom de funn jeg har gjort synes det å være flere drivkrefter og motiver bak etablering og oversetting av ASSS-ideen. Den viktigste og ikke minst utløsende drivkraften bak etableringen av ASSS synes å være at ledelsen i noen større kommuner opplevde at de styringsverktøy de hadde tilgjengelige ikke var tilstrekkelige for å møte nye utfordringer og opplevde krav fra sine omgivelser. Kommunene etablerte da et nettverk med andre sammenlignbare kommuner for å fremskaffe nye styringsdata og utveksle beste praksis.

Institusjonelle krefter drev nok også fram etableringen av ASSS. Et nytt statlig økonomisk regime var sannsynligvis en av drivkreftene til at kommunene fikk behov for bedre styringsverktøy. I tillegg kan populære organisasjonsoppskrifter på denne tiden som benchmarking og NPM ha vært med på å drive frem ASSS-ideen og innholdet i ASSS-ideen enten bevisst eller ubevisst. Czarniawska og Joerges(1996) beskriver at det kan være vanskelig å spore ideens egentlige opprinnelse og første tanke. Derfor er det interessant at denne ideens opprinnelse kan spores tilbake til en søndagsmorgen høsten 1986 da opphavsmannen hørte på landbrukshalvtimen og tenkte at kommunesektoren måtte ha mye å hente på hvordan landbruket sammenlignet ulike sektorer.

I ideens opprinnelige innhold lå det et ønske om å få tilgang til bedre styringsinformasjon og muligheter til å kunne sammenligne tjenesteproduksjon mellom kommunene for deretter å hente ut beste praksis eller drive benchmarking. I starten ble resultatene fra ASSS stort sett brukt av ledelsen og i liten grad spredt verken i kommuneorganisasjonen eller til politikerne. Derfor er det nok naturlig at mine funn viser at det meste av fokuset de første årene var å få god kvalitet på styringsdataene og at det ble lagt mindre vekt på beste praksis eller benchmarking mellom kommune.

En viktig milepæl i ASSS sin reise har vært innføringen av KOSTRA som skjedde i 1993 og som innebar klare regulative elementer for kommunene. Men KOSTRA hjalp kommunene langt på vei med å bedre datakvaliteten i ASSS da innrapportering og regnskapsføring ble lik for alle kommunene. Tidligere hadde hovedoppgaven i ASSS vært å sikre at det som ble rapportert var riktig og kunne brukes til sammenligning med hverandre. Dermed måtte data i stor grad kontekstuliseres før denne kunne tas i bruk. Graden av kontekstualisering av data ble

langt mindre etter at KOSTRA kom. ASSS stod ved et veiskille etter innføringen av KOSTRA hvor et alternativ var å legge ned ASSS. ASSS fortsatte imidlertid og brukte nå tiden mer på å analysere dataene, gå dypere inn i dataene og drive mer med beste praksis og benchmarking.

Beste praksis eller benchmarking er blitt tatt mer i bruk og til dels institusjonalisert, og kanskje da i størst grad i fagnettverkene hvor ulike praksiser mellom kommunene er et viktig tema. Selv om jeg i min hverdag som økonomisjef stadig hører om ideer vi har hentet fra andre kommuner viser mine funn få konkrete eksempler på at beste praksis enten er dekontekstualisert eller kontekstualisert, ett av eksemplene er fra barnehagenettverket. En av grunnene til at jeg trolig har fått så få eksempler på beste praksis eller benchmarking er at jeg har valgt undersøkelsesobjekter fra de grupper som jeg har antatt og fått bekreftet, har hatt størst påvirkning for ASSS-ideens reise, nemlig programkomiteen. Programkomiteen koordinerer arbeidet i ASSS og går i mindre grad i dybden i det enkelte nettverk. Røvik(2007) beskriver at ideer reiser inn i organisasjoner på flere måter enn tidligere da reisen først og fremst gikk gjennom toppledelsen eller i mitt tilfelle programkomiteen. Dermed er det ikke usannsynlig at beste praksis i betydelig grad reiser mellom kommunene i det enkelte fagnettverk uten at jeg kan dokumentere dette i min oppgave.

En annen årsak til at mine informanter ikke kommer med mange funn kan være knyttet til Røvik(2007) sin virusteori. Informantene klarer muligens ikke å kjenne igjen ideen eller praksisen fra andre kommuner fordi ideene og praksisene har endret både form og innhold på reisen. En av årsakene til at de trolig har endret seg mye er at kommuneorganisasjonene på langt nær er like selv om det de produserer oftest er det samme.

Oppsummert er det flere årsaker til at informantene ikke kommer med mange ideer, praksiser eller kunnskap som har reist mellom kommunene. At dette likevel skjer og er viktig viser konklusjonene fra undersøkelsen om ASSS våren 2001 hvor tilgang på kunnskap og beste praksis ble oppgitt som en av de to viktigste faktorene for kommunenes deltakelse i ASSS.

ASSS er i dag en ide som i stor grad tas for gitt og er institusjonalisert i kommunene. Ideen synes å ha festet seg kognitivt i språket og navnet »ASSS» er blitt mer og mer kjent både i kommuneorganisasjonene og hos politikerne. En annen mulig indikasjon på at ASSS tas for gitt kan være det faktum at kommuneledelsen ved rådmennene i dag på langt nær er så involvert i ASSS som de fleste var tidligere. Rådmennene føler muligens at ASSS går av seg

selv og ikke behøver en så nær oppfølging. Men her kan det også være andre forklaringer som at rådmennene ikke er så opptatt av ASSS eller at ASSS må vike for andre oppgaver. Ett område som kanskje tas for gitt, men hvor mitt inntrykk er at det kunne være behov for mer struktur og mulig nedfelte rutiner, er hvordan prosessene med å identifisere beste praksis og drive aktiv benchmarking skal gjennomføres i nettverkene.

Ideen har materialisert seg i en rekke møteplasser og arenaer gjennom nettverkene og i flere strukturelle ordninger hvor eksempler er årsrapporter om ASSS-nettverket, og at ASSS har en egen hjemmeside på internett. Strukturen i ASSS-nettverket har nok i seg selv blitt en viktig drivkraft noe som informantene fra Agderforskning understreket ved å uttale at;

*«Den viktigste drivkraften for ASSS er selve nettverksstrukturen med likeverdige og kompetente partnere med et sekretariat som har skapt et miljø over tid»*

I ASSS-strukturen er det nok programkomiteen som gjennom sin posisjon og kontinuitet i nettverket synes å ha vært og er den viktigste drivkraften for ASSS-ideen. Den sosiale konteksten fremheves også som en viktig drivkraft av medlemmene i programkomiteen og det at fagfolk møtes og utveksler erfaringer på tvers av kommunene.

ASSS-ideen har nok i en viss grad blitt normgivende for hvilken styringsinformasjon kommunene bruker i den daglige driften av kommunene og er nok også tatt mer og mer i bruk som underlagsmateriale i kommunens økonomiplaner og budsjett dokumenter. Normativt kommer det til uttrykk i måten arbeidet med årsrapporter og økonomiplaner gjennomføres og presenteres i kommunene selv om det ikke alltid oppgis at kilden er ASSS.

Avslutningsvis vil jeg nevne et utsagn fra informantene fra Agderforskning om ASSS som ide;

*«ASSS er et unikt nettverk som har eksistert siden 1986 og er et godt eksempel på en bærende ide om hvordan en kan jobbe i offentlig sektor på annen måte en tidligere uten at dette er hentet fra privat sektor.»*

## 7. Avslutning og refleksjoner

Min undersøkelse har i stor grad vist at ASSS-ideen kan settes inn i Czarniawska og Joerges (1996) sin teori om ideer på reise og at reisemetaforen er en måte å beskrive ASSS på fra starten i 1986 frem til i dag. ASSS som ide lever i beste velgående den dag i dag og må kunne karakteriseres som en suksess noe som støttes av få negative bemerkninger om ASSS fra informantene i min undersøkelse. At ASSS-ideen er en suksess var også en holdning jeg hadde før jeg startet med oppgaven og inntrykket er ikke svekket i løpet av oppgaven.

Ett suksesskriterie for å videreføre dagens høye aktivitetsnivå i nettverkene og stadig mer avanserte årsrapporter er nok at ideen om et eksternt sekretariat videreføres etter at avtalen med KS går ut høsten 2013. Et annet suksesskriterie etter min mening er at kommunene fremover fortsatt prioriterer arbeidet med ASSS i en stadig mer hektisk hverdag.

Min hensikt har vært å få sentrale personer sine tanker og refleksjoner om ASSS gjennom en lang tidsperiode slik at jeg har kunnet dannet med et oversiktsbilde av ASSS sin reise fra 1986 fram til 2012. En interessant vinkling videre ville være å gå i dybden i et fagnettverk og der fra prøve å følge en ide eller praksis fra en kommune til en annen kommune. Slike dybdeundersøkelser i fagnettverkene ville trolig også kunne være med på å bekrefte mine antagelser om at ideer reiser mellom kommunene i større grad enn hva jeg mine informanter har opplyst.

De institusjonelle kreftene har vært sentrale i min oppgave og her kunne en gått videre til SSB og Kommunal- og regionaldepartementet og kartlagt deres syn på ASSS og om ASSS har vært en ide som har reist inn i deres organisasjoner på ulike sett. Ideer stoppes ikke av landegrenser og en av informantene mener at metoden som brukes i ASSS også er formidlet til Sverige. Videre forskning kunne også sett på om en fant spor av ASSS i kommunal sektor i Sverige og hvordan ideen var oversatt og tilpasset der.

## Referanser

Alvesson, M. og Sveningsson, S(2008), *Changing organizational culture*, Routledge, New York.

Christensen, T., Læg Reid,P., Roness,P.G. og Røvik,K.A(2009) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*, Universitetsforlaget. Oslo.

Czarniawska, B. og Joerges, B. (1996). Travels of ideas. Czarniawska, B og Sevon, G.(red), *Translating Organizational Change* , de Greuter, Berlin, pp. 13-48.

Jacobsen, D.I(2005), *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Høyskoleforlaget AS. Kristiansand.

Jacobsen, D.I og Thorsvik,J.(2007), *Hvordan organisasjoner fungerer*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS. Bergen. 3.utgave,4.opplag.

Johnsen, Å(2007) *Resultatstyring i offentlig sektor-konkurranse uten marked*, Fagbokforlaget, Bergen

Røvik,K.A(2007), *Trender og translasjoner*. Universitetsforlaget. Oslo. 2.opplag

Røvik, K.A(1998), *Moderne organisasjoner. Ideer som former det 21.århundrets organisasjon*, Universitetsforlaget, Oslo.

Scott,W.R(2001) *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks:Sage.

### Andre dokumenter

Agderforskning ,*Utvikling av sammenlignbare data- et samarbeid mellom 5 kommuner* 7.12 1988

Andresen,K, Cruickshank, J., Friestad, L.B.H og Johnsen, Å(2001),*Sammenlignbare data i storkommuner. Sluttrapport fra ASSS-IV*. FoU-rapport nr.7/2001. Agderforskning. Kristiansand.

Kommunens Sentralforbund, *Hovedrapport ASSS-nettverket 2011*, 23.09.2011

Kommunes Sentralforbund, *Årsmelding for ASSS 2009-2010*, september 2010

Sintef Rapport nr. STF38 A98608, Produktivitet 2005-Satsningsområdet *Bedrifter i nettverk*.  
05.01.1998

### **Websider**

[1] Mestring av omgivelsesusikkerhet- en empirisk studie av prosjekter. Avhandling for graden doktor ingeniør. Web-side:

<http://prinsix.forsvaret.no/fagbibliotek/Documents/Usikkerhetsstyring/Mestring%20av%20omgivelsesusikkerhet.pdf>. Dato: 03.11.2012

[2] Helse og omsorgstjenesteloven. Web-side <http://www.lovdatab.no/all/hl-20110624-030.html> . Dato: 10.10.2012

[3] Internettside for ASSS. Web-side. <http://www.ks.no/Ekstranett/ASSS>  
Dato: 08.08.2012

## **Vedlegg: Intervjuguide**

### **A. Hvorfor oppstod ASSS-samarbeidet som ide ?**

- Hvilken rolle har du hatt i forhold til ASSS og over hvilken tid ?
- Kan du huske hvorfor ideen om et samarbeid kommuner imellom kom opp evt. første gang du hørte om ASSS ?
- Hvorfor tror du kommunesamarbeidet ble satt i gang ?
- Kjennte du til tilsvarende samarbeid fra før, fra andre bransjer/privat næringsliv etc. ?

### **B. Hvordan oppstod ASSS-samarbeidet ?**

- Kan du huske hvordan samarbeidet oppstod ?
- Hva skjedde ?
- Når ?
- Kan du huske hvor ?
- Hvem deltok, hvem kom på ideen slik du husker det ?
- Kan du huske første gang dere møttes fysisk, et eget møte, som del av andre møter/konferanser etc ?
- Hadde samarbeidet noe eget navn i starten? Hvis nei, husker du første gang samarbeidet fikk et navn ?
- Er det andre aktører du mener var særlig viktige i oppstartsfasen ?

### **C. Endringer i innholdet i ASSS ?**

- Hva vil du beskrive som selve innholdet i ASSS-samarbeidet ? (Stikkord: formål i dag -fremskaffe styringsdata som er egnet for sammenligning for å finne beste praksis)
- Har innholdet i ASSS endret seg over tid ?
- Har strukturen/arbeidsprosessen innen ASSS endret seg over tid ? (stikkord: endringer i antall nettverk, hvordan og hva nettverkene arbeider med, hvordan og hva programkomiteen arbeider med)
- Har rapportene dvs det som legges fram for rådmennene i styringsgruppen endret seg over tid ? Eksempler på endringer ?
- Milepæler i ASSS ?( overgangen fra Agderforskning til KS ? innen IKT-egen internettside ? andre milepæler)

### **D. Indre drivkrefter for ASSS ?**

- Hvem kunne/kan påvirke beslutningsprosesser i ASSS?
- Hvem styrte/styrer agenda og kunne/kan få saker på dagsorden ?
- Hvordan og av hvem ble nye problemstillinger bragt inn i nettverket ?
- I hvilken grad tror du ledelsen i din kommune har påvirket utviklingen til ASSS ? (stikkord: ASSS som verktøy for ledelsen jfr instrumentelt perspektiv ?)

- Har du noen oppfatninger om hvordan de enkelte tjenester i kommunen (skole, barnehage, etc) i har drevet ASSS fremover ?
- Har du merket motstand i egen kommune mot kunnskap eller praksis frambragt fra ASSS ? Hvis ja, på hvilken måte har du håndtert dette ?
- Hvordan er/ var organisasjonskulturen med hensyn til å få til endringer (ble/blir foreslåtte endringer i ASSS implementert eller gjennomført i kommunene ?)
- Hvilke endringer i ASSS-samarbeidet mener du har vært de viktigste ? (stikkord; mer formalisert etter at KS kom inn ? flere rapporter, flere fagnettverk)
- I hvor stor grad brukes informasjon og kunnskap fra ASSS i kommunes arbeid med økonomiplan/budsjett ? Endringer over tid ?
- I hvor stor grad synes du betydningen av å finne beste praksis og lære av denne har vært viktig for deg og din kommune i ASSS-arbeidet ?
- I hvilken grad mener du ASSS er kjent blant kommunens ansatte i dag ?
- I hvilken grad mener du ASSS som begrep er kjent blant politikere i din kommune ? fått bestillinger om ASSS fra politikerne ?

#### **E. Ytre drivkrefter for ASSS ?**

- I hvilken grad tror du andre ideer eller organisasjonsmessige konsepter har påvirket innholdet i ASSS ? (stikkord: benchmarking, Balansert Målstyring, NPM)
- Har styringssignaler eller reformer fra staten påvirket agendaen eller utviklingen i ASSS ? kan du nevne eksempler ? (stikkord: KOSTRA, mer øremerkede tilskudd, nye statlig reformer som eks. Barnehagereformen)
- I hvilken grad tror du aktører som har arbeidet opp mot ASSS har drevet samarbeidet framover ? (stikkord: forskningsmiljøet i Agder i starten, KS i den senere tid)
- I hvilken grad tror du samarbeid med andre aktører har påvirket utviklingen til ASSS ? (stikkord: Kommunal og regionaldep., SSB, KOSTRA)
- Oppsummert, hvem eller hva mener du har vært den viktigste drivkraften for ASSS ?

#### **F. Endringer i forholdet mellom ASSS og deltakende kommuner ?**

- I hvilken grad har du delt dine erfaringer og kunnskap fra ASSS-nettverket til resten av organisasjonen ? Eksempler ?
- Har kunnskap eller praksis fra ASSS blitt oversatt eller justert før den har blitt tatt i bruk i din kommune ? Eksempler ?
- Har du tatt med deg erfaringer og kunnskap inn i ASSS fra egen kommune ?
- Har praksis eller kunnskap fra din kommune blitt oversatt eller justert før den har blitt tatt inn i ASSS ? Eksempler ?
- Hva mener du har vært viktigst i ASSS-arbeidet utav det å bli mer effektiv som kommune vs det å finne nye løsninger på å produsere tjenester ? hvorfor ? Har dette endret seg over tid ?
- Hvordan mener du samarbeidet mellom ASSS og din kommune har utviklet seg over tid ?



### **G. Verdien av å være med i ASSS ?**

- Hvilken verdi eller nytte mener du ASSS har gitt deg selv som deltaker i ASSS?
- Hvilken merverdi mener du ASSS har tilført din kommune ?(stikkord: faktisk kunnskap, lærende organisasjon, innovasjon, resultatstyring)
- Hvilke endringer i ASSS vil kunne øke merverdien for deg som deltaker ?
- Hvilke endringer i ASSS mener du kunne øke merverdien for din kommune ?

### **H. Avslutningsvis;**

- spørsmål om ASSS du hadde forventet ?
- betraktninger om ASSS du ønsker å formidle ?
- andre jeg bør snakke med om for å kartlegge ASSS sin reise gjennom 25 år ?