



Masteroppgave

ADM750 Samfunnsendring, organisasjon og ledelse

Mål- og resultatstyring i norske kommuner i et læringsperspektiv

Asle John Giske

Totalt antall sider inkludert forsiden: 136

Molde, 19.mai 2012



Obligatorisk egenerklæring/gruppeerklæring

Den enkelte student er selv ansvarlig for å sette seg inn i hva som er lovlige hjelpemidler, retningslinjer for bruk av disse og regler om kildebruk. Erklæringen skal bevisstgjøre studentene på deres ansvar og hvilke konsekvenser fusk kan medføre. Manglende erklæring fritar ikke studentene fra sitt ansvar.

Du/dere fyller ut erklæringen ved å klikke i ruten til høyre for den enkelte del 1-6:		
1.	Jeg/vi erklærer herved at min/vår besvarelse er mitt/vårt eget arbeid, og at jeg/vi ikke har brukt andre kilder eller har mottatt annen hjelp enn det som er nevnt i besvarelsen.	<input checked="" type="checkbox"/>
2.	Jeg/vi erklærer videre at denne besvarelsen: <ul style="list-style-type: none">• ikke har vært brukt til annen eksamen ved annen avdeling/universitet/høgskole innenlands eller utenlands.• ikke refererer til andres arbeid uten at det er oppgitt.• ikke refererer til eget tidligere arbeid uten at det er oppgitt.• har alle referansene oppgitt i litteraturlisten.• ikke er en kopi, duplikat eller avskrift av andres arbeid eller besvarelse.	<input checked="" type="checkbox"/>
3.	Jeg/vi er kjent med at brudd på ovennevnte er å <u>betrakte som fusk</u> og kan medføre annullering av eksamen og utestengelse fra universiteter og høgskoler i Norge, jf. Universitets- og høgskoleloven §§4-7 og 4-8 og Forskrift om eksamen §§14 og 15.	<input checked="" type="checkbox"/>
4.	Jeg/vi er kjent med at alle innleverte oppgaver kan bli plagiatkontrollert i Ephorus, se Retningslinjer for elektronisk innlevering og publisering av studiepoenggivende studentoppgaver	<input checked="" type="checkbox"/>
5.	Jeg/vi er kjent med at høgskolen vil behandle alle saker hvor det forligger mistanke om fusk etter høgskolens retningslinjer for behandling av saker om fusk	<input checked="" type="checkbox"/>
6.	Jeg/vi har satt oss inn i regler og retningslinjer i bruk av kilder og referanser på biblioteket sine nettsider	<input checked="" type="checkbox"/>

Publiseringsavtale

Studiepoeng: 45

Veileder: Lars Rønhovde

Fullmakt til elektronisk publisering av oppgaven

Forfatter(ne) har opphavsrett til oppgaven. Det betyr blant annet enerett til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten (Åndsverkloven, §2).

Alle oppgaver som fyller kriteriene vil bli registrert og publisert i Brage HiM med forfatter(ne)s godkjenning.

Oppgaver som er unntatt offentlighet eller båndlagt vil ikke bli publisert.

Jeg/vi gir herved Høgskolen i Molde en vederlagsfri rett til å gjøre oppgaven tilgjengelig for elektronisk publisering:

ja nei

Er oppgaven båndlagt (konfidensiell)?

ja nei

(Båndleggingsavtale må fylles ut)

- Hvis ja:

Kan oppgaven publiseres når båndleggingsperioden er over?

ja nei

Er oppgaven unntatt offentlighet?

ja nei

(inneholder taushetsbelagt informasjon. Jfr. Offl. §13/Fvl. §13)

Dato: 19. mai 2012

MÅL- OG RESULTATSTYRING I NORSKE KOMMUNER I ET LÆRINGSPEKTRIV

**En undersøkende studie om mål- og resultatstyring og bruk av kvantitative
resultatindikatorer gir en lærende organisasjon**

“Not everything that counts can be counted, and not everything that can be counted counts”.

Albert Einstein

Asle John Giske

**Masteroppgave i samfunnsendring, organisasjon og ledelse
Høgskolen i Molde, avdeling for økonomi og samfunnsfag**

Forord

Denne oppgaven er skrevet som en del av Masterstudiet i samfunnsendring, organisasjon og ledelse ved Høyskolen i Molde vår 2012. Oppgaven omfatter 45 studiepoeng og setter med dette sluttstrek for to krevende men svært interessante år som deltidsstudent i godt voksen alder ved høyskolen i Molde.

Jeg ønsker først og fremst å takke Astrid, min beste halvdel, for at studiet ble fullført og oppgaven levert i tide. I de kveldene og helgene jeg har vært fysisk og mentalt fraværende er det du som har tatt deg av hus og hjem, mine og dine barn. Takk Astrid, du er enestående.

Jeg ønsker også rette en takk til Håvard Moe i Kommuneforlaget for at du velvillig har foret meg med data og informasjon om både Kommunekompasset, helhetlig styring osv. Dataene og informasjonen jeg har fått fra deg har vært av avgjørende betydning for oppgaven. Takk for tilliten.

Ellers vil jeg også takke mine kollegaer i Skodje kommune hvor jeg har mitt daglige virke som økonomisjef, for at dere har vært veldig tålmodige med meg i denne perioden og gitt meg den tid og det handlingsrommet jeg har trengt for å få studiet og oppgaven i havn. Takk.

En takk rettes også til Høyskolen i Molde for at dere har lagt til rette for at det har vært mulig å gjennomføre dette studiet som deltidsstudent.

Jeg håper oppgaven både i sitt innhold og konklusjoner vil være interessant lesing for alle som er opptatt av ledelse og organisasjonsutvikling i kommunal sektor.

Ålesund, 18. mai 2012

Innholdsfortegnelse

Forord

1.0	Innledning	5
1.1	Presentasjon av tema	5
1.2	Problemstilling og undersøkelsesspørsmål	8
1.2.1	Hva er en kommune i et styringsperspektiv?	10
1.2.2	Plan-og bygningsloven av 2008, mål og resultatstyring	14
1.2.3	Forvaltningsrevisjon og kravet til intern kontroll (COSO)	16
1.2.4	Kommuneforlaget (KF)sin forståelse av mål- og resultatstyring	17
1.2.4.1	Helhetlig styring og mål- og resultatstyring	18
1.2.4.1.1	Fokus på resultater	18
1.2.4.1.2	Fokus på flere dimensjoner enn økonomi	18
1.2.4.1.3	Kvantitative resultatindikatorer	19
1.2.4.1.4	Styringssystemet	19
1.2.5	Den kommunale styringssystemet- samlet sett	20
1.2.6	KF sin hypotese – oppgavens problemstilling	21
1.2.7	Undersøkelsesspørsmålet	23
1.3	Oppgavens videre oppbygging	23
2.0	Teoretisk rammeverk	24
2.1	Ulike syn på organisasjoner, strategi og ledelse	24
2.2	New Public Management og systemtenkning	30
2.2.1	NPM's teoretiske fundament og M-formen	31
2.3	Kritikken av NPM og systemtenkningen	36
2.3.1	Det overordnede problem med systemtenkningen	36
2.3.2	Problemet med kvantitative resultatindikatorer	40
2.4	Organisasjoner som komplekse prosesser	48
2.4.1	Ny tanker om styring av kommunene?	53
2.4.2	Strategi i et kompleksitetsperspektiv	54
2.5	Læringsbegrepet	55
2.5.1	Kognitive teorier om læring	57
2.5.2	Teorier om læring i organisasjoner	60
2.6	Syntese	63
2.6.1	Utfordringen – balansen mellom styring og læring	63
2.6.1.1	Den negative sonen	67
2.6.2	Hva bør ledere gjøre?	68
2.6.3	Diagnose av styring i kommuner	73
2.6.3.1	The Competing Value Model	73
2.6.3.2	Kommunens omgivelser	77
2.6.3.3	Hvordan møter kommunene utfordringene?	80
2.6.3.4	Effekten på læring	81
2.6.3.5	Konklusjon basert på litteraturgjennomgangen	81
3.0	Empiriske undersøkelser	84
3.1	Metode og forskningsdesign	84
3.2	Datainnsamling	86
3.2.1	Struktur i datainnsamlingen	86
3.2.1.1	Innsatsfaktorer	87
3.2.1.2	Prosesskvalitet	88
3.2.1.3	Læring	89
3.2.1.4	Effekt/produkt	89
3.2.2	Dataenes validitet, reliabilitet og type data	90
3.2.2.1	Innsatsfaktorer	91
3.2.2.2	Kommunekompasset	91
3.2.2.3	KOSTRA-indikatorer	91
3.2.2.4	Skoleporten.no	92
3.2.2.5	Bedrekommune.no	92

3.3	Analyser	92
3.3.1	Kommunekompasset og Competing Value Model	92
3.3.2	Beskrivelse av undersøkelsesenheterne	96
3.3.3	Prosessene	98
3.3.3.1	Er de i balanse?	98
3.3.3.2	Store innbyrdes forskjeller mellom enhetene?	103
3.3.3.3	Kan det sies noe om læring på bakgrunn av prosessene?	104
3.3.4	Undersøkelsesenheter som peker seg ut?	105
3.3.5	Støtte for påstanden?	107
3.3.5.1	Metodikk	107
3.3.5.2	Overordnet modell for analyser	108
3.3.5.3	Kommunekompassdata	109
3.3.5.4	Korrelasjonsmatrise Kommunekompassdata	110
3.3.5.5	Plott prosesser i Kommunekompasset	110
3.3.5.6	Regresjon prosesser i Kommunekompasset	112
3.3.5.7	KFBS el.I	112
3.3.5.8	Regresjon KFBS el.I	113
3.3.6	Er det mulig å se dette igjen på effekt/produkt?	114
3.3.6.1	Effekt på KOSTRA-indikatorer	115
3.3.6.2	Effekt på skolerresultat	115
3.3.6.3	Effekt på brukerundersøkelser	116
3.3.7	Har penger, størrelse, utd nivå og alder noen effekt på prosesskvalitet?	117
4.0	Konklusjon	118

Vedlegg:

Forkortinger

Figur og tabelloversikt

Undersøkelsesdata

Litteraturliste

1.0 Innledning

1.1 Presentasjon av tema

Denne oppgaven handler om styring av norske kommuner, nærmere bestemt om det finnes noen sammenhenger mellom måten å styre på og læringseffekter.

Norske kommuner er en hovedleverandør til samfunnet av det som kan kalles for kollektive goder. I følge Grønn (1998) er et kollektivt gode betegnet av at det ikke vil være mulig å stenge noen ute fra å bruke godet, eller at det blir brukt opp ved konsum. De tjenestene som norske kommuner tilbyr kommunens innbyggere er lovpålagt og kommunene er pålagt å levere disse tjenestene stort sett gratis, der prisen i form av ulike egenandeler blir fastsatt utenom et velfungerende marked.

Kollektive goder lider av det som blir betegnet som markedssvikt i forholdet mellom tilbud og etterspørsel, og denne markedssvikten gir *styringsutfordringer* for norske kommuner. I standard mikroøkonomisk teori i en frikonkurransesituasjon så er det prisen på en vare eller tjeneste som regulerer hvor mye som blir produsert og konsumert (jfr for eksempel Pindyck/Rubinfeldt, 2001). Slik er det ikke i kommuneøkonomien, og følgelig må norske kommuner styres etter andre prinsipper og mål enn privat sektor. De styringsutfordringene som norske kommuner står over for kan sees i et tilbuds- og etterspørselsperspektiv.

Tilbudsperspektivet:

I mangelen av en markedspris å forholde seg til, så blir utfordringen for en kommune, i større utstrekning enn i privat sektor, å ta stilling til hva de skal produsere, til hvem, i hvilket kvantum, til hvilken kvalitet og på hvilken måte skal produksjonen skje. En del av disse spørsmålene er regulert i lov eller andre statlige krav. Som for eksempel at alle barn har krav på grunnskoleutdanning eller at kommunens innbyggere har krav på vann, avløp og renovasjonstjenester av tilfredsstillende kvalitet. Andre krav er mer diffuse, som for eksempel innenfor kulturområdet. I privat sektor og i et frikonkurransemarked, så er det prisen på en vare eller tjeneste som langt på vei regulerer disse allokeringsproblemer. I den grad noen er villige til å betale for en vare eller tjeneste og noen er i stand til å produsere til denne prisen, så vil etterspørselen bli dekket. I en kommune, så er allokering (fordeling og bruk av knappe ressurser) i hovedsak og i utgangspunktet tenkt å være et politisk spørsmål. Det er politikerne i form av kommunestyrene som vedtar budsjett og økonomiplaner.

På mange områder så er politikken i sitt vesen mindre forutsigbar og mindre predikerbar enn endringer i markedspriser. Politiske prioriteringer er i større eller mindre grad preget av makt, opportunisme og flyktige allianser, som gir styringsutfordringer i forhold til forutsigbarhet.

Etterspørselsperspektivet:

I et normalt fungerende marked så vil prisen på en vare eller tjeneste regulere etterspørselen. Slik er det ikke for kollektive goder. I og med at en som hovedregel ikke kan stenge kommunens innbyggere ute fra å benytte seg av de kommunale tjenestene, så vil det heller ikke være mulig å kunne si noe om den marginale betalingsvillighet for tjenesten. Når tjenester tilbys gratis eller så godt som gratis, kan det pekes på i alle fall tre problem som kan oppstå knyttet til etterspørselen. Det første problemet gjelder generelt etterspørselspress og uforutsigbarhet i etterspørselen. Alt så lenge tjenester tilbys tilnærmet gratis og dette er likt mellom kommunene, så flytter folk til og fra kommuner etter egne ønsker ut fra andre faktorer enn prisen på kommunale tjenester. Eksempelvis så vil en kommune i liten grad ha mulighet til å styre tilflyttingen ut fra vurderinger av behovet for barnevernstjenester, PPT-tjenester osv. Styringsutfordring nr to gjelder det som kan kalles «gratispassasjerproblemet», og som gjelder generelt for alle kollektive goder. Når tjenester er gratis så har det en tendens til å skje et «overkonsum». Spesielt vil dette kunne gjelde innenfor legetjenester der tilbudet (legeundersøkelse mot en beskjeden egenandel og med korte ventetider) kan skape sin egen etterspørsel. Den tredje utfordringen kan knyttes til teorier om moralsk-hazard. Teorien om moralsk-hazard har sitt utspring fra forsikring. Der det finnes en forsikringsdekning, så vil det også medføre økt risikoatferd fra den som er dekket. Eksempelvis så kjører vi muligens mer skjødesløs når vi vet at forsikringsselskapet dekker skaden på bilen. På samme måte vil dette kunne gjelde innenfor visse deler av de kommunale tjenestene. Alt så lenge det finnes så godt som gratis tilbud av helsetjenester, eldreomsorg, ulike trygde- og sosialordninger osv, så vil det kunne øke risikoatferden i befolkningen, og der igjennom øke etterspørselen etter kommunale tjenester.

Det å styre en kommune er komplekst. Ut over markedssvikten som pekt på over, så kan det også pekes på andre særtrekk ved kommunene som gir styringsutfordringer. For det første så kan det pekes på at en kommunes «forretningsområder» spenner vidt, og kan best sammenlignes med et konglomerat og der også de ansatte består av et bredt spekter av ulike profesjoner. For det andre så består styret av folkevalgte lokalpolitikere med svært ulik

kompetanse, interesser og målsettinger. For det tredje så er kommunenes tjenesteproduksjon stort sett alltid i offentlighetens lys og satt under kritiske øyne både av brukere, pårørende, media og samfunnet generelt. Og for det fjerde, og en vesentlig faktor for styringsutfordringer er det som kan kalles for statens innføring av markedsmekanismer i styring av kommuner. Markedsliberalisme er ikke noe som bare vedrører privat sektor men berører også norske kommuner i stor grad. Med referanse til at kommuner leverer kollektive goder, og som lider av markedssvikt, så forsøker staten på ulike vis å innføre markeds- eller kvasimarkedsløsninger, der prisen fortrinnsvis skal spille rollen som allokeringmekanisme. Det kan pekes på ulike eksempler. Samhandlingsreformen, innført 1.1.12, overfører en del av behandlingstilbudet av utvalgte pasientgrupper fra helseforetakene til kommunene. I den grad kommunene ikke klarer å ta i mot disse pasientgruppene, og de blir liggende på sykehus må kommunene betale en døgnpris for dette. Hvilke pasienter og i hvilket omfang kommunene selv tar over behandlingstilbudet for vil være en marginalbetraktning ut fra prisen som er satt (av staten).

Ulike interkommunale samarbeid er også et eksempel på innføring av markedsmekanismer. Kommuneloven åpner for utstrakt samarbeid kommune i mellom der en nokså fritt kan velge organisasjonsform (AS, IKS, vertskommunemodeller osv). I en del tilfeller så er samarbeidet på tvers av kommunegrensene så omfattende med utstrakt handel og samkvem på andre måter at kommunebegrepet, kommunen som organisasjon og institusjon burde kanskje vert omdefinert.

Et annet eksempel på forsøk på å innføre markedsmessige vurderinger i kommunene er vektingen av den såkalte deflatoren. Deflatoren skal kompensere kommunene for lønns- og prisveksten. Trenden sisten årene er at vektingen på prisveksten har økt i forhold til vektingen på lønnsveksten. Begrunnelsen for dette er at kommunene i større grad skal kjøpe sine tjenester i markedet i stedet for å drive egenproduksjon.

Et siste eksempel er innføringen av merverdiavgiftskompensasjonsloven . Kommuner driver som hovedregel ikke avgiftspliktig omsetning av tjenester, men har gjennom kompensasjonsloven gitt anledning til å gjøre fratrekk for inngående merverdiavgift. Lovens begrunnelse er at merverdiavgift ikke skal være til hinder for kommunal tjenesteutsetting og der en gjennom markedsprisen skal ta stilling til hva som er den mest lønnsomme løsningen (egen- eller fremmedproduksjon).

Diskusjonen så langt reiser følgende spørsmål: Er det faktisk mulig å styre en kommune? Med markedssvikt å forholde seg til, med brukere som skal ha, og har krav på å få, mer eller mindre gratis dekket sine ulike individuelle behov gjennom livsløpet, ansatte med til dels svært ulike bakgrunner og perspektiv, en stat som forsøker å «privatisere» der en kan, og kanskje ikke minst en broket forsamling av lokalpolitikere som skiftes ut hvert 4. år, er det faktisk mulig, konsistent over tid, å styre den kommunale utviklingen i en eller annen gitt retning? Per Borten, tidligere stortingsmann og statsminister, sa vel noe slikt som at å styre i politikken er som å bære staur, det spriker i alle retninger.

I den grad det er mulig å styre en kommune, å få samlet staurene, for å bruke Borten sin retorikk, så reiser følgende spørsmål seg, nemlig hvordan skal en styre og hva skal en styre etter?

Styrings dualisme kan sies å være behovet for læring. En kommune har som alle andre organisasjoner behov for styring. Men en kommune har også behov for læring og å kunne sette læringsprosesser i system. Det er ikke gitt, verken fra staten eller andre hvordan kommunene skal organisere seg og løse sitt oppdrag. Dette er i stor grad opp til kommunene selv. Samtidig som etterspørselen etter de kommunale tjenester øker av ulike grunner og blir mindre forutsigbar og kommunene blir pålagt flere oppgaver, så vokser ikke de statlige overføringer og skatteinngangen i samme grad. Det betyr at skal kommunene være i stand til å opprettholde og helst forbedre kvantitet og kvalitet på tjenestene og skal den enkelte kommune og dagens kommunestruktur overleve over tid så må det jobbes «smartere» og mer «innovativt».

Det å skulle ha styring og kontroll og samtidig være i stand til å se gamle og nye problemstillinger på en ny måte kan fremstå som et paradoks. Og det er dette paradokset som er oppgavens tema og utgangspunkt for formuleringen av problemstillingen.

1.2 Problemstilling og undersøkelsesspørsmål

I dette kapittelet vil jeg konkretisere problemstillingen og undersøkelsesspørsmålet. I kapittel 1.2.1 vil jeg innledningsvis begynne med å si noe om hva en kommune «er» i et styringsperspektiv.

Dernest vil jeg i kapittel 1.2.2 beskrive Plan- og bygningslovens (PBL) krav til styring av norske kommuner. Nye PBL kom i 2008. I loven og dens forarbeide og diverse publikasjoner gitt i forbindelse med loven, så går det frem at norske kommuner skal styres etter prinsippene om mål- og resultatstyring, her under bruk av kvantitative resultatindikatorer.

På linje med de fleste andre virksomheter, så er også norske kommuner underlagt revisjonsplikt. I kommunal sammenheng legges det særlig vekt på den forvaltningsmessige delen, og om kommunene har tilstrekkelig nok intern kontroll. Hvor vidt den interne kontrollen er god nok, blir veid opp mot vurderingskriteriene trukket opp i COSO-rammeverket. Dette rammeverket baserer seg også på en forutsetning om at mål kan kvantifiseres, og at det eksisterer en påtakelig og konsistent sammenheng mellom tiltak og oppnådde resultat. COSO-rammeverket vil bli belyst i kapittel 1.2.3.

I kapittel 1.2.4 vil jeg si noe om Kommuneforlaget (KF), og deres forståelse av styring av norske kommuner. KF bruker begrepet «helhetlig styring». KF sin forståelse av styring av norske kommuner kan se ut til å bygge på den samme forståelsen av effektiv styring som er lagt til grunn i PBL og de revisjonskriterier om intern kontroll som COSO-rammeverket legger til grunn. På samme måte som PBL og COSO så ser det ut til at KF legger betydelig vekt på at effektiv styring skjer best d utstrakt bruk av kvantitative resultatindikatorer innenfor de ulike områder av den kommunale tjenesteproduksjonen og at dette vil gi en lærende organisasjon. KF har utviklet et elektronisk produkt som heter «KFBedreStyring». Dette produktet setter i system PBL's krav til mål- og resultatstyring i norske kommuner ved at det henter inn resultatindikatorer fra ulike kilder og ser dette i forhold til kommunenes ressursbruk på ulike områder. En antakeligvis effektiv måte å styre på etter PBL's intensjoner er å kjøpe og ta i bruk produkt som «KFBedreStyring» eller tilsvarende elektroniske produkt (her etter kalt KFBS e.l.1).

KF sitt begrep «helhetlig styring» er viet relativt stor plass i utformingen av problemstilling og undersøkelsesspørsmålet. Skal en tro markedsføringen, så vil helhetlig styring gjennom produkt som KFBS e.l.1 gi både effektivitet, involvering og læring .

I kapittel 1.2.5 gis det en skjematisk beskrivelse av den årlige styringssyklusen i en kommune.

Avslutningsvis i innledningen formuleres så problemstillingen i kapittel 1.2.6 og undersøkelsesspørsmålet gis i kapittel 1.2.7.

1.2.1 Hva er en kommune i et styringsperspektiv?

For å kunne si noe om hva som måtte være effektiv ledelse av en kommune og hvilke krav som må stilles til styring og ledelse kan det være nyttig å se på utvalgte kjennetegn på en kommune.

For det første. Norske kommuner driver forvaltning der pengene i all hovedsak i form av skatteinngang og statlige overføringer er midler til å skape resultater. Dette skiller kommuner fra økonomisk virksomhet i privat sektor der pengene stort sett er målet. Om hvor vidt en økonomisk virksomhet er drevet effektivt eller ikke kan i følge økonomisk teori og ulike teorier om prestasjonsmålinger som for eksempel ROI og ROA måles på bunnlinjen og avkastning på investert kapital (Drucker, 1972). For en kommune stiller dette seg annerledes. Fokuset i en kommune bør være hva en får ut av pengene i form av ulike kommunale tjenester. Det er av liten interesse ut over å ha kontroll på pengebruken å måle økonomiske prestasjoner i en kommune. Pengene er til for å brukes opp til gode formål for kommunen og samfunnet ellers. Prestasjonsmåling må følgelig skje på en annen måte i kommuner enn i privat sektor og der en i kommunene bør måle kvalitet på flere dimensjoner innenfor ulike områder av den kommunale tjenesteproduksjonen. Det betyr ikke at virksomheter i privat sektor ikke har kvalitative resultatindikatorer på ulike områder som for eksempel kundetilfredshet og medarbeidertilfredshet. Men i privat sektor vil dette være midler til å nå et mål om økonomisk overskudd. I kommuner og offentlig sektor er dette omvendt.

For det andre. Norske kommuner driver forvaltning på vegne av andre, først og fremst staten. Kommuneloven av 1992 definerer kommuner som autonome enheter og som er delegert makt og myndighet gjennom ulike politiske og administrative organ. Kommunelovens formål (§1) er å legge til rette for *et funksjonsdyktig folkestyre* og for en *rasjonell og effektiv forvaltning*. Det årlige budsjettvedtaket (gul bok), sikrer en betydelig del av kommunenes frie inntekter i form av overføringer fra staten. Den andre viktige inntektskilden for norske kommuner er gitt i skatteloven og de årlige skattevedtakene som sikrer kommunenes andel av skatteinngangen av personbeskatningen fra kommunens innbyggere. Skatteinngangen og det statlige rammetilskuddet utgjør nær 100% av kommunes frie inntekter. De frie inntektene står det kommunene ved kommunestyret fritt til å disponere innenfor den kommunale virksomheten, så som skole, barnehage, oppvekst, eldreomsorg, kultur, folkehelse osv. Ut over relativt generelle og vide normer gitt i ulike lover og forskrifter, finnes det i liten utstrekning konkrete krav til hvordan en kommune skal drive virksomheten sin. Kravene til f. eks «lærertetthet i

skolen», eller «antall førskolelærere/barn i førskole», eller «antall pleiere/eldre i sykehjem», er stort sett generelt og rundt formulert og i retning av at «det skal være tilstrekkelig», eller «godt nok». Dette henger selvfølgelig sammen med at hvis det gis alt for strenge statlige føringer for hvordan kommunene skal drive sin virksomhet, så undergraver det lokaldemokratiet og ett av kommunelovens to formål.

Dette betyr ikke at staten ikke følger med på eller ikke bryr seg om hva som skjer i kommunene. Tvert i mot, kommuner styrer på vegne av staten, og det er i statens interesse at dette skjer på en så effektiv måte som mulig, etter kommunelovens andre formål.

Statens behov for styring og kontroll med kommunene kan belyses innenfor prinsipp-agentteorien (Douma/Schreuder, 1991). Teoriens utgangspunkt er at en agent, kommunen, er satt til å styre på vegne av prinsipalen, staten. I forholdet mellom kommune og stat vil det eksistere informasjonsasymmetri ved at staten ikke har fullt innsyn i hva som skjer i kommunene. Spørsmålet er hvordan prinsipalen skal sikre seg at agenten styrer etter prinsipalens ønsker, når det eksisterer en slik informasjonsasymmetri. I privat sektor er ofte løsningen å innføre et belønningssystem som samvarierer med bedriftens økonomiske resultat (bonusordning). I forholdet mellom stat og kommune blir dette annerledes i og med at bonusordninger er mindre aktuelt. I stedet forsøker staten å få til et mer symmetrisk forhold mellom stat og kommune vedrørende informasjon. Dette gjøres først og fremst gjennom KOSTRA-rapporteringen (kommune-stat rapporteringen).

Gjennom kommunens innrapportering av økonomiske og ikke økonomiske data så blir det i KOSTRA utarbeidd ulike kvalitetsindikatorer som skal fortelle noe om hvor mye kommunal tjenesteproduksjon på ulike områder kommunene er i stand til å skape for de frie inntektene som de har til disposisjon..

KOSTRA skiller mellom indikatorer for kvalitet på struktur, prosesser, produkter og resultat, som skjematisk kan fremstilles slik (http://www.ssb.no/kostra/kvalitet_pub15032007.html):

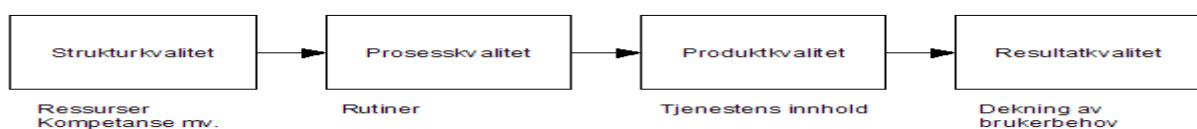


Fig 1

SSB skriver følgende om krav til og utvikling av kvalitetsindikatorerne:

«Det har krevd betydelig innsats å utvikle kvalitetsindikatorer, særlig slike som måler resultat- og produktkvalitet. Indikatorer for strukturkvalitet og prosesskvalitet er ofte lettere tilgjengelig, og flere av disse har til dels også vært tilgjengelig tidligere i KOSTRA under områder som dekningsgrader og enhetskostnader. For å få fram det vesentligste om kvalitet på de ulike tjenesteområdene er det nødvendig å presentere et knippe av nøkkeltall som hver for seg dekker bare en del av det samlede kvalitetsbegrepet». Enn videre fremgår det på SSB sine sider om KOSTRA og kvalitetsindikatorer: «Det kan argumenteres for at de viktigste indikatorene for tilfredsstillelse av brukerbehov er de som baseres på undersøkelser hvor brukerne selv er spurt om hvor fornøyde de er. Gjennomføring av slike brukerundersøkelser er imidlertid krevende, og mange av undersøkelsene som brukes i dag tilfredsstiller ikke metodiske krav som bl.a. sikrer sammenliknbarhet mellom tjenesteområder og kommuner. Utviklingen av kvalitetsindikatorer i KOSTRA har derfor vært konsentrert om objektive målbare indikatorer».

Av SSB sin informasjon om kvalitetsindikatorer i KOSTRA, kan det utledes tre poeng:

1: Det er ikke staten likegyldig hva kommunene får ut av kronene til disposisjon, selv om staten ikke konkret setter kvalitetskrav. I stedet utarbeider de noen kvalitetsindikatorer, som er felles for alle kommuner. Dette systemet legger til rette for benchmarking og i neste omgang spredning av beste praksis, altså en læringsprosess på tvers av kommuner. Er det kommuner som gjør det signifikant bedre enn andre kommuner på ulike indikatorer med sammenliknbar ressursinnsats så vil kanskje andre kommuner forsøke å kopiere.

2: Staten forsøker ved å innføre kvalitetsindikatorer å skaffe seg informasjon og jevne ut informasjonsasymmetrien mellom stat og kommune. Men samtidig er også staten oppmerksom på at det å skulle si noe dekkende om kompleks tjenesteproduksjon i kommunale regi og kvaliteten på dette kan være vanskelig ved bruk av noen enkle indikatorer. Som streket under over, så vil indikatorene i beste fall bare si noe om det mest vesentlige og som ikke er dekkende for hele kvalitetsbegrepet. Det staten her egentlig sier, er at de ved bruk av kvalitetsindikatorer kun får et lite blick inn i den kommunale hverdagen, og at det heller aldri vil være mulig (og sikkert ikke ønskelig heller) å få full innsikt og oversikt

3: Et hvert system som i større eller mindre grad har informasjonsasymmetri mellom prinsipalen og agenten, vil kunne legge til rette for juks. Presumptivt fra agentens side. Klassiske eksempel fra moderne tid er ENRON saken, World-Com, osv. Felles for disse sakene er at prinsipal-agent problemet og informasjonsasymmetrien var forsøkt løst med bonusordninger. Alt så lenge ledernes lønn var avhengig av selskapets avkastning og verdisetting på børs, så styrte agenten etter prinsipalens ønske (som i teorien er å maksimere profitten). Historien har vist at bonusordninger ikke er noen garanti mot sviktende moral og grådighet. Tvert i mot. Som en løsning på sistnevnte problem, faren for juks av ulikt slag, så kom det i etterkant av disse sakene skjerpet krav til intern kontroll, og revisjon av disse. Det kanskje mest kjente system for intern kontroll er COSO-rammeverket. På samme måte som privat sektor, så er også kommunene underlagt revisjon, og hvor forvaltningsrevisjonen, om kommunene har tilstrekkelig nok intern kontroll, er tillagt vesentlig betydning.

Hva er så en kommune i et styringsperspektiv?

Ut fra faktorene som her er nevnt, kan muligens følgende definisjon være brukbar:

En kommune er en autonom enhet som på vegne av staten og med statens midler skal produsere kommunale tjenester innenfor definerte områder på en mest mulig effektiv måte.

Med effektiv er å forstå samfunnseffektene som kommunene skaper. Det gjelder både i forhold til å skape velferdstjenester og ta i vare lokaldemokratiet.

Som belyst i kapittel 1.1 så står det kommunene nokså fritt for hvordan de legger opp til effektiv drift. Informasjonsasymmetrien mellom kommune og stat er forsøkt løst ved bruk av ulike resultatindikatorer for produktivitet og kvalitet rapportert inn til staten i KOSTRA-systemet, og der kommunenes intern kontrollsystem og rutiner er underlagt revisjonsplikt.

Statens prinsipp for hvordan de best skal styre kommunene er etter dette ved hjelp av mål- og resultatstyring basert på kvantitative resultatindikatorer i KOSTRA-systemet. Hvilke indikatorer som det skal styres etter settes sentralt. Nivået på indikatorene settes av kommunene selv. Hvis indikatorene faktisk virker styrende for kommunene og sporer til innsats og motivasjon så vil det medføre at en vil forsøke å score i øvre del av det

gjennomsnittet en sammenligner seg med. Hvis alle tenker og gjør det samme så vil effekten være at gjennomsnittet hele tiden blir forbedret. En har således innført en evigvarende konkurranse mellom kommunene gitt at indikatorene faktisk sporer til innsats.

Hvordan det tenkes om styring internt i kommunene er tema for resten av oppgaven.

1.2.2 Plan og bygningslov av 2008 (PBL) og kravet til mål- og resultatstyring

I 2008 kom det ny PBL. Av ca 6000 lover og forskrifter som norske kommuner må forholde seg til, er PBL den mest sentrale når det gjelder for hvordan en tenker om og hvilke forutsetninger en legger til grunn for hvordan en kommune skal styres på en effektiv måte. Et viktig poeng med den nye loven er større vektlegging av det kommunale planarbeidet, kravet til utarbeiding av planstrategier, større krav til *målstyring* og at det kommunale strategiarbeidet skal skje på bakgrunn av kommunens behov for ulike planer.

I følge regjeringens veileider for ny PBL så er det trukket opp følgende kriterier for å kunne vurdere om kommunenes målstyringssystem skjer i samsvar med de forutsetninger og kriterier som er gitt i PBL:

- Det skal ligge fore politisk vedtatte mål, som gir grunnlag for å utarbeide resultatmål for de enkelte resultatenheter. Det må med andre ord være samsvar mellom politiske mål og de resultatmålene som enhetene har nedfelt i sine virksomhetsplaner
- De tiltak som blir satt i verk må være et svar på hvordan resultatmålene kan nås. Det må med andre ord være samsvar mellom resultatenheter sine resultatmål og iverksatte tiltak.
- Resultatenheter sine aktivitetsmål i virksomhetsplanene skal være så presist formulert at de skal la seg etterprøve/evaluere. Det må være samsvar mellom mål og *indikatorer* for måloppnåelse.

Skjematisk kan styringsprosessen som PBL legg opp til vises som følgende:

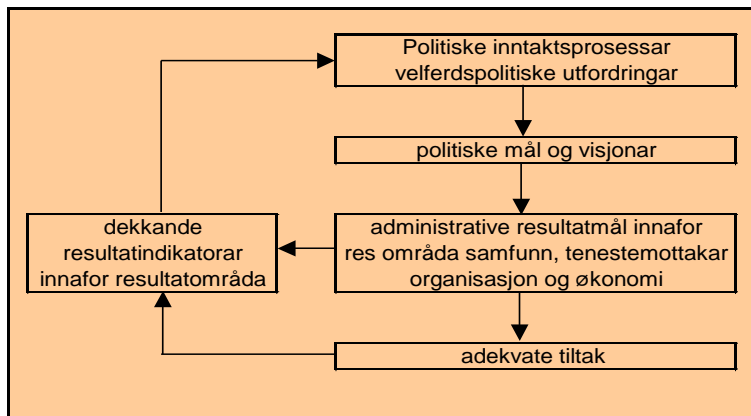


Fig 2

Prosessen som PBL beskriver er følgende:

Først skal en forsøke å klarlegge utviklingstrekk, utfordringer og trender som en mener vil kunne gi kommunen velferdspolitiske utfordringer innenfor kommunene sine ulike resultatområder som samfunn, tjenestemottaker, organisasjon og økonomi. På bakgrunn av dette skal politikerne trekke opp politiske mål og visjoner. Administrasjonen skal på sin side omsette disse politiske styringssignalene til konkrete resultatmål, utlede pålitelige og dekkende resultatindikatorer, og sette i verk tiltak som er egnet til å nå gitte mål. Prosessen skal så kontrolleres ved at oppnådde resultat på indikatornivå sammenholdes med gitte mål. Er ikke målene nådd, skal en evaluere, og om nødvendig gjøre korreksjoner. Det kan være at tiltaket var feil, eller feil utført, det kan være at målet var uklart, eller at indikatoren ikke var dekkende, eller det kan være at prosessen eller systemet ble påvirket av utenforliggende faktorer som en ikke hadde styring eller kontroll med. Prosessen skal legge til rette for en inkrementell læringsprosess, og som er i stand til å styre kommunen i en viss målsatt retning. Den kommunale planstrategien som beskrevet her skal i henhold til PBL kunne ut i en arealdel og en samfunnsdel, med tilhørende reguleringsplan og handlingsprogram. Kommunene er med ny PBL stilt mye friere enn tidligere til hvilke planer som skal utarbeides og vil være avhengig av de utfordringene som den enkelte kommune mener den måtte stå over for.

Ut over å beskrive en inkrementell plan/læringsprosess, peker også ny PBL på det forholdet at det å være lokalpolitiker bør handle om strategens rolle, hvis en legger et tradisjonelt syn på strategi til grunn. Det tradisjonelle strategisynet tar til orde for at en skal samle inn fakta, få

oversikt over situasjonen og berørte interessenter, se på hvilke konsekvenser ulike valg har for interessentene, ta stilling til hvem sine interesser som skal veie tyngst, og så ta en beslutning på rasjonelle valg, gjennomføre denne, og evaluere om målene ble nådd (se for eksempel Løwendal og Wenstøp, Grunnbok i strategi, 2003, eller Gulden, 2001, etikk i revisjon). Det er et åpent spørsmål om ulike lokalpolitikere med ulike motiv og ulik bakgrunn for å gå inn i politikken lar seg «styre» inn i en slik rasjonell beslutningsprosess som PBL legger opp til.

1.2.3 Forvaltningsrevisjon og krav til intern kontroll (COSO)

Som beskrevet under punkt 1.2.1, så stilles det krav til at kommunene skal ha en betryggende intern kontroll, og det blir jevnlig foretatt forvaltningsrevisjon av kommunene, for eksempel gjennom kommunerevisjon organisert som interkommunale foretak.

I følge COSO-rammeverket (1996), kan intern kontroll defineres som følgende:

Intern kontroll defineres i videste forstand som en prosess, iscenesatt og gjennomført av foretakets styre, ledelse og ansatte. Den utformes for å gi rimelig sikkerhet vedrørende måloppnåelse innen følgende områder:

- *Målrettet og kostnadseffektiv drift*
- *Pålitelig ekstern regnskapsrapportering*
- *Overholdelse av gjeldende lover og regler*

Rammeverket består av følgende 5 element (Moen/Havstein):

*«**Kontrollmiljøet:** er grunnmuren som de andre komponentene bygger på og omfatter menneskene i virksomheten - deres individuelle egenskaper og integritet, etiske verdier, holdninger og kompetanse - og hvordan virksomheten er organisert. Ledelsesfilosofi og lederstil inngår også i kontrollmiljøet. **Risikovurderingen** forutsetter at det fastsettes mål for virksomheten og aktivitetene. Risikoen for at vi ikke vil oppnå målene må kartlegges og analyseres. Analysen danner grunnlaget for hva vi velger å gjøre for å kontrollere risikoene. **Kontrollaktivitetene** skal sikre at det settes i verk tiltak for å møte risikoene, og bidra til at rutiner og systemer fungerer slik som bestemt. **Informasjon og kommunikasjon** må være effektiv og virke både horisontalt og vertikalt i organisasjonen. Tilstrekkelig og relevant informasjon til rett tid skal gjøre det mulig for hver enkelt å ivareta det ansvar de har blitt*

tildelt. **Oppfølging** skal sikre at nødvendige handlinger eller endringer blir gjennomført. Resultater skal følges opp mot mål som er fastsatt i virksomhetens strategier og planer.»

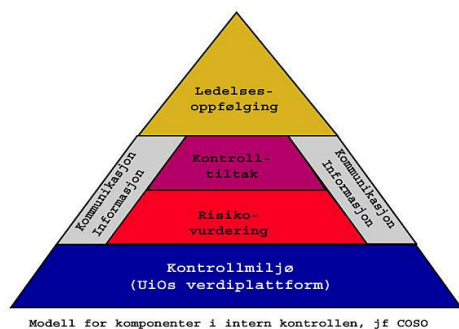


Fig 3

Som en ser så bygger COSO-rammeverket på den samme rasjonalitet som PBL legger til grunn og som legger til grunn en systemtanke om organisasjoner. Bare en lager presise nok mål, kvantifiserer disse og iverksetter passende tiltak så lar kommunen seg styre i ønsket retning.

1.2.4 Kommuneforlaget(KF) sin forståelse av mål- og resultatstyring

Kommunenes sentralforbund (KS) er norske kommuner og fylkeskommuners interesse – og arbeidsgiverorganisasjon. KS sin målsetting er å sikre kommunesektoren best mulig rammebetingelser, basert på en visjon om «en selvstendig og nyskapende kommunesektor». Gjennom det heleide selskapet Kommuneforlaget AS (KF), driver KS en omfattende virksomhet innenfor organisasjonsutvikling. KF sin visjon er «å være en ledende leverandør av kunnskaps- og informasjonsprodukter til Kommune-Norge. Våre elektroniske produkter skal bidra til høy kvalitet og effektivisering av tjenesteytingen i kommunal sektor». KF har en sterk markedsposisjon ved at alle landets 435 kommuner og fylkeskommuner er kunde av KF og i større eller mindre grad benytter seg av KF sine konsulenttjenester og ulike elektroniske produkter. Det synet på organisasjon og ledelse som KF står for vil trolig ut fra deres markedsposisjon ha stor gjennomslagskraft rundt omkring i kommunene. KF er en betydelig premissbærer for organisasjon- og ledelsesutvikling i kommunal sektor.(Gammelsæter i «Managers and Consultants as Embedded Actors: Evidence from Norway», omtaler til en viss grad problemstillingen om konsulenter rolle som kunnskapsbærere).

1.2.4.1 Helhetlig styring og mål- og resultatstyring

KF har gjennom begrepet og modellen helhetlig styring «operasjonalisert» PBL's krav til mål- og resultatstyring i kommuner. Modellen og begrepet vil i det følgende bli gjennomgått.

1.2.4.1.1 Fokus på resultater

I følge KF ønsker en gjennom helhetlig styring å sette fokuset på kvalitet og effektivitet. Hva har en oppnådd gjennom de ressurser en har tilført og prosesser en har gjennomført i produksjonen av kommunale tjenester.

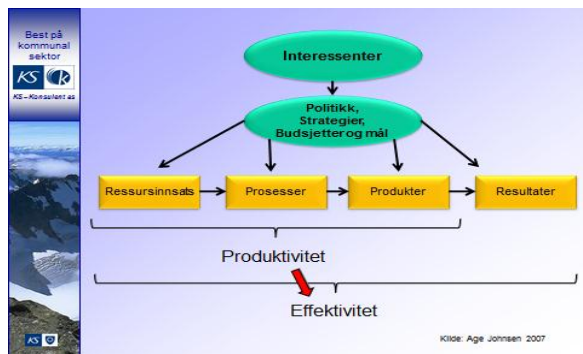


Fig 4

1.2.4.1.2 Fokus på flere dimensjoner enn økonomi

Tradisjonelt har norske kommuner nokså ensidig blitt styrt etter økonomiske resultat sett i forhold til budsjettoverholdelse. Det har i mindre grad vært fokusert på hva en får igjen for pengene målt i produktivitet eller effektivitet. Diskusjoner på hva som er tilfredsstillende tjeneste- og kvalitetsnivå har i liten grad også preget budsjettdebattene rundt omkring i norske kommunestyre. Gjennom helhetlig styring ønsker KF å bidra til å endre dette fokuset. Det primære fokuset er hva brukerne får igjen av kvalitet på de kommunale tjenestene og hvor politiske mål og prioriteringer i større grad styres av den enkelte kommunes velferdspolitiske utfordringer, og der kommunens organisasjon, prosesser og inntekter først og fremst er midler til å nå kvalitetsmål på tjenester til brukerne og kommunesamfunnet.



Fig 5

1.2.4.1.3 Kvantitative resultatindikatorer

Styringssystemets og resultatfokusets bærende element er bruk av kvantitative resultatindikatorer på de dimensjonene som blir målt. Det vil si innenfor økonomi, tjenestekvalitet, organisasjon og samfunn.

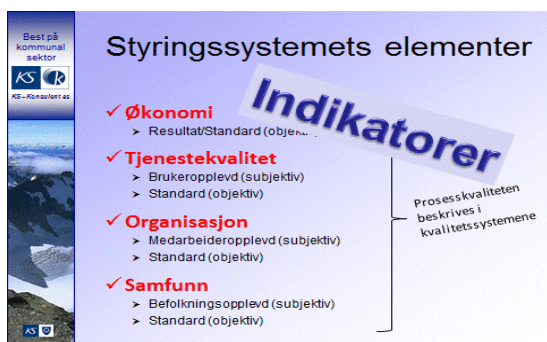


Fig 6

1.2.4.1.4 Styringssystemet

KF sier med dette på samme måte som PBL og slik som COSO legger til grunn at det er mulig å styre en kommune etter en rasjonell logikk. Måten å styre på er å sette fokus på resultatene og hva en får ut i form av kvalitet på ulike kommunale tjenester. Gjennom fokus på resultat skal det settes klare mål for virksomheten og det skal utarbeides gode og dekkende resultatindikatorer som måler graden av måloppnåelse. Måten å styre på er gjennom «helhetlig styring» og det skal fortrinnsvis styres etter kvantitative resultatindikatorer og der styringsdialogen er et verktøy for å bestille og evaluere mål. Hvis en styrer etter «helhetlig styring» så vil «uteffekten» være en *effektiv og lærende organisasjon* med *involverte* interessenter.

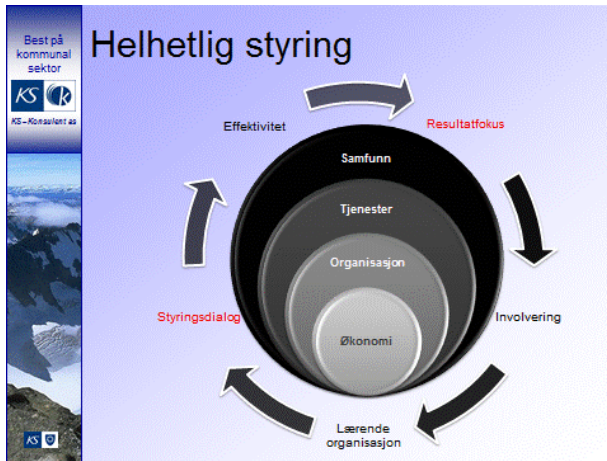


Fig 7

1.2.5 Det kommunale styringssystemet – samlet sett

En ofte vanlig måte å beskrive den kommunale styringsprosessen på er i form av et «årshjul». Like etter sommerferieavvikling er det vanlig at en begynner med en strategisamling for politikere og administrasjon. Her går det gjennom de ulike kommunale planer og strategier og det blir gjort en vurdering av hvilke planer som det er behov for å rullere. Det vedtas så politisk eventuelt nye planer og som følges opp av administrasjonen. Administrasjonen utarbeider konkrete tiltaksplaner og finner dekkende resultatindikatorer. Gjennom året men spesielt på vårparten når KOSTRA-tallene og kanskje også resultat fra ulike brukerundersøkelser er klare evalueres graden av måloppnåelse. Resultatene fra disse evalueringene blir så tatt inn i planstrategien på nytt, og en begynner på «ny runde». Årshjulet beskriver med andre ord en gjentagende årlig syklus av å planlegge, gjennomføre, kontrollere og handle (plan, do, check, act). Denne syklusen beskriver også samhandlingen mellom politikk og administrasjon. Denne måten å tenke på tillegger politikerne strategens rolle mens administrasjonen og byråkratiet er tiltenkt en mer operativ rolle lagt til grunn det tradisjonelle synet på strategi og der en ser for seg det kommunale styringssystemet som en inkrementell læringsprosess som skal føre kommunen i den målsatte retningen.

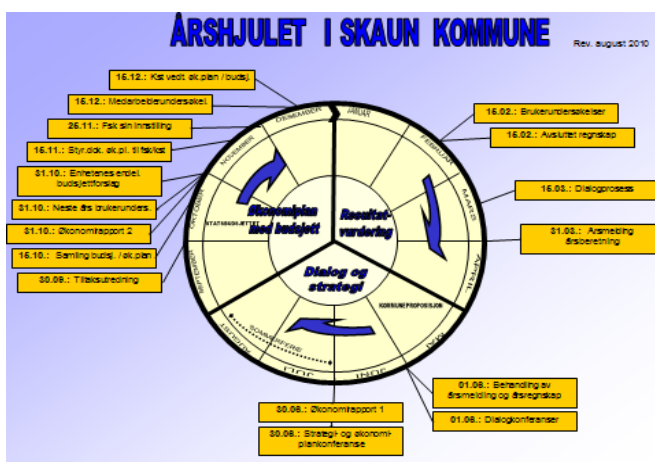


Fig 8

1.2.6 KF sin hypotese – oppgavens problemstilling

Det er innledningsvis pekt på kompleksiteten i å skulle styre en kommune og hvor det i kapittel 1.2. er stilt spørsmålet hvordan eller på hvilken måte skal en styre og hva skal en styre etter? I forholdet mellom stat og kommuner er det pekt på at statens styringsutfordring med kommunene og løsningen på informasjonsasymmetri ser ut til i stor grad å være løst ved å utvikle kvalitetsindikatorer spesielt i KOSTRA-systemet. Ved hjelp av disse indikatorene får staten et innblikk i kommunene samtidig som disse indikatorene også kan bidra til konkurranse kommunene i mellom. Staten gjennom KOSTRA bestemmer på hvilke indikatorer kommunene skal måles, nivået på indikatorene gir seg til en viss grad selv «i markedet».

Hvordan styring internt i kommunene skal løses er konkret angitt i PBL og hvor det fremkommer at mål- og resultatstyring er normen.

I den grad kommunene følger normen om mål- og resultatstyring blir fulgt opp av forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjonen bygger på COSO-modellen sitt rammeverk for god eierstyring, selskapsledelse og intern kontroll.

KF har gjennom begrepet og rammeverket «helhetlig styring» operasjonalisert PBL's krav til mål- og resultatstyring i norske kommuner. I dette rammeverket legger en til grunn at det på bakgrunn av vedtatte politiske mål så skal administrasjonen sette konkrete resultatmål, utarbeide dekkende kvantitative indikatorer på ulike områder og styre mot disse ved å gjøre de tiltak som en mener er nødvendig for å nå gitte mål. Denne måte å styre på bygger på en rasjonalitet som på engelsk ofte blir kalt for «plan, do, check, act syklusen». Hele mål- og resultatstyringssystemet kan oppsummeres og illustreres som i fig 9.

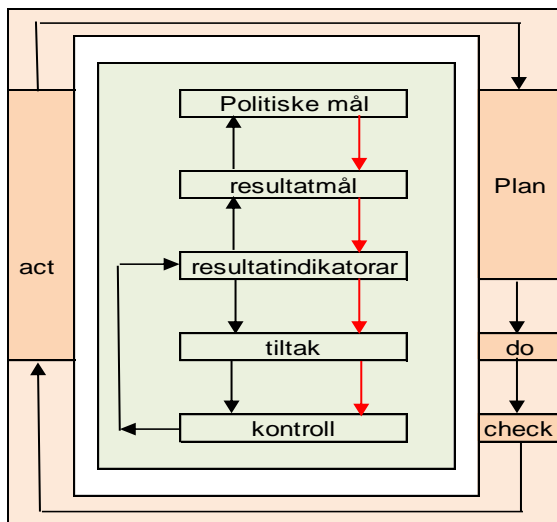


Fig 9

De røde pilene angir at hele prosessen begynner med politiske mål, så resultatmål, så resultatindikatorer, så tiltak og så kontroll mot indikatorene. Eventuelle avvik på indikatornivå er då tenkt å gi en inkrementell læringsprosess angitt ved sorte piler. Er det målene eller er det tiltakene som er problemet? Eller kan det være indikatoren?

Norske kommuner er etter dette normativt mål- og resultatstyrt og det skal styres etter kvantitative resultatindikatorer. Denne måten å styre på mener en også skal gi en *lærende organisasjon* (i tillegg til involvering og effektivitet) og på det viset mener en også å kunne ta i vare kommunelovens begge formål om et funksjonsdyktig folkestyre og en rasjonell og effektiv forvaltning. I dette perspektivet blir kommunepolitikerens strategens rolle mer operativ karakter.

Ut fra KF sitt rammeverk og begrepet ”helhetlig styring” der helhetlig styring kan sees på som synonymt med begrepet mål- og resultatstyring, kan følgende hypotese utledes:

«Mål- og resultatstyring med bruk av kvantitative resultatindikatorer gir en lærende organisasjon.»

Det er ikke fra KS sin side nærmere redegjort for på hvilken måte, og i hvilken grad mål- og resultatstyring og kvantitative resultatindikatorer gir en lærende organisasjon, annet enn å påstå at det eksisterer en positiv samvariasjon, og som et generelt utgangspunkt grafisk kan illustreres som følgende:

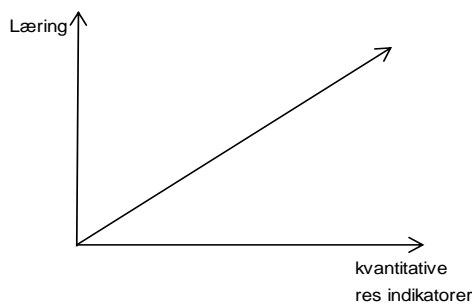


Fig 10

1.2.7 Undersøkelsesspørsmålet

Fra hypotesen/problemstillingen kan følgende undersøkelsesspørsmål utledes:

Gir mål- og resultatstyring i norske kommuner med bruk av kvantitative resultatindikatorer en lærende organisasjon?

Det finnes ulike typer av læring som vil bli belyst i oppgavens teoridel. I den grad en mener å kunne si at mål- og resultatstyring med bruk av kvantitative resultatindikatorer gir læring så er det interessant å se på hva slags type læring det er snakk om. Oppgavens teoridel vil også belyse hvilke betingelser som bør være tilstede i en organisasjon for å kunne gi ulike typer av læring.

1.3 Oppgavens videre oppbygging

Den videre oppbygging av oppgaven er som følgende. I kapittel 2.0 vil jeg belyse det teoretiske rammeverket som jeg mener er relevant for å kunne si noe om oppgavens undersøkelsesspørsmål. Innledningsvis vil jeg i kapittel 2.1 vise til at det finnes til dels to ulike syn på organisasjoner, strategi og ledelse. Det ene synet legger et systemteoretisk perspektiv til grunn. Det andre synet legger et kompleksteoretisk perspektiv til grunn. Hvilket perspektiv man legger til grunn, vil også ha betydning for hva en mener er gode måter å styre på. I kapittel 2.2. vil jeg belyse begrepet «manegerialisme» (eller New Public Management) i offentlig sektor, dens bakgrunn og det teoretiske fundament for denne styringsfilosofien. I kapittel 2.3 vil jeg ta for meg deler av kritikken mot NPM og systemtenkningen, herunder si noe om hva som er systemtenkningens og kvantifiseringens problem i et læringsperspektiv. Kompleksitetsperspektivet vil bli belyst i kapittel 2.4, før jeg ser på læringsbegrepet i kapittel

2.5. I kapittel 2.6 vil jeg peke på en kommunes styringsutfordringer sett i forhold til teorien som er gått igjennom. Kapittel 2.7 oppsummerer kort teoridelen og gir noen tanker om hva en på bakgrunn av teorigjennomgangen kan forvente å finne i de empiriske undersøkelse. Kapittel 3.0 er selve undersøkelsen, og det kan allerede her opplyses at studiens metodiske tilnærming er kvantitativ og basert på data hentet inn fra ulike datakilder. Kapittel 4.0 oppsummerer oppgaven og funnene og konkluderer.

2.0 Teoretisk rammeverk

2.1 Ulike syn på organisasjoner, ledelse og strategi

Den norm som er beskrevet i innledende kapittel for hvordan kommuner bør styres gir samtidig også uttrykk for en rasjonell kausalitet for hvordan en mener organisasjoner «dypest sett» fungerer og der organisasjoner blir sett på som system. Den andre og mer moderne måten å se på organisasjoner er som komplekse sosiale prosesser. Begge disse synene vil i det følgende bli belyst. Hvilket syn man legger til grunn har betydning for hvordan en mener organisasjoner bør styres og hvordan læring skjer.

I følge Johannessen (2005) kan en legge til grunn to ulike måter å tenke på organisasjoner og ledelse. Et syn basert på et systemperspektiv og et annet syn basert på et kompleksitetsperspektiv.

Johannesen gir følgende skjematisk beskrivelse av det tradisjonelle vs det kompleksteoretiske synet på ledelse – jamfør figur 11 neste side:

Ledelse basert på tradisjonell tenking:	Ledelse basert på kompleksitetstenking:
<ul style="list-style-type: none"> • Organisasjoner er systemer som lederne kan designe og styre og får oversikt over ved hjelp av forenkling, avgrensing og analyse • Ledelse er å skape aktivitet og gjennomføre planlagte forandringer • Ledelse er å gjennomføre rasjonelle beslutninger om mål og å føre organisasjonen mot slike oppgitte mål • Ledelse er å utvikle stabile og forutsigbare handlingsmønstre mellom mennesker • Ledelse er å implementere beslutninger med en gitt positivt resultat for virksomheten • Ledelse er å løse paradokser for å skape stabilitet, harmoni, enighet samt felles visjoner, mål og verdier • Mening skapes gjennom klare beslutninger, planlegging, prosedyrer, rutiner og policies • Ledelse er å redusere usikkerhet og skape forutsigbarhet 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisasjoner er komplekse selvorganiserende prosesser mellom mennesker. Ingen kan designe eller kontrollere disse prosessene • Ledelse er å delta i menneskelige relasjoner hvor mening vokser frem • Ledelse er å ha mot til å delta i prosesser hvor strategier og resultater ikke er gitt på forhånd • Ledelse er å delta i politiske prosesser som skaper både forutsigbare og uforutsigbare handlingsmønstre • Ledelse er å delta kompetent i relasjoner hvor det ikke er opplagte sammenhenger mellom årsak og virkning, et tiltak kan få ulike resultater • Ledelse er å bidra til å holde paradokser levende ved å akseptere at stabilitet og ustabilitet, enighet og konflikt, felles mål og ulike mål, felles verdier og ulike verdier eksisterer i organisasjonen på samme tid • Planlegging og rapportering kan være meningsfylt, men like gjerne meningsløst. Mening er ikke avhengig av spesielle aktiviteter. Mening og handlingsmønstre skapes i relasjoner mellom mennesker • Ledelser er å leve med usikkerhet og uforutsigbarhet.

Fig 11

Systemteorien tar som utgangspunkt at organisasjoner er system eller mekanismer der en i stor grad kan designe system og strukturer for å velge strategier, implementere disse og gjennom involvering, motivering og resultatmåling skal kunne klare å kontrollere og styre organisasjonen i en gitt retning og i tråd med de målene og strategiene som er valgt.

Kompleksteorien på sin side legger til grunn et prosessorientert syn på organisasjoner og ledelse. Der valg, retninger, strategier, oppfatninger og individuelle og kollektive meninger skapes gjennom den daglige samhandlingen og kommunikasjonen mellom individer i

organisasjoner. Det legges vekt på de sosiale prosessene og at virkeligheten er sosialt konstruert og i mindre grad kontrollerbar og forutsigbar.

Løwendal mfl (2005) stiller to sentrale spørsmål i diskusjonen av og forståelsen av strategi og ledelse:

1. Handler strategi og ledelse om å legge gode planer og så gjennomføre dem, eller handler strategi om å gjøre de riktige tingene i forhold til de (delvis uventede) mulighetene og utfordringene som dukker opp ?
2. Handler strategi om å tenke fremover og langsiktig? Eller kan man si at en organisasjon som har fattet konsistente beslutninger og oppført seg konsistent over tid, har en strategi, selv om denne verken er dokumentert eller er kjent for de ansatte? Er det nok at «sånn og sånn gjør vi det her», og dermed blir et mønster over tid? Eller må vi analysere og planlegge for forhånd for det skal kunne kalles en strategi? Kan vi si i etterkant at de hadde en glimrende (eller elendig) strategi, selv om de ikke var bevisst på det da de gjennomførte ulike tiltak?

På samme måte som Johannessen (2005) så trekker også Løwendal et al (2005) også opp et syn på organisasjoner, strategi og ledelse som kan beskrives enten i et systemperspektiv eller i et kompleksitetsperspektiv.

Systemperspektivets syn på strategi handler om at «tanke kommer før handling», der en skal følge en på forhånd gitt plan og strategi, og gjerne en konkretisert handlingsplan. I et kompleksteoritisk perspektiv er det ikke nødvendigvis at tanke (i form av en strategi) kommer før handling (i form av en tiltaksplan). I et kompleksitetsteoretisk perspektiv handler strategi like mye eller kanskje mer om de daglige små og store hendelser, diskusjoner, beslutninger og handlinger, og som over tid utgjør et systematisk og konsistent mønster.

Skal en plassere det normative synet på styring av norske kommuner slik som skissert i kapittel 1.2 flg så er det rimelig åpenbart at denne måten å tenke på hører hjemme i den systemteoretiske tradisjonen. All styring av kommuner bygger på et planleggingsregime i form av kommuneplanens arealdel og samfunnsdel, der en mener at en gjennom ulike analyser og innhenting av «fakta» skal kunne klare å skaffe seg en oversikt over kommunens fremtidige behov og utfordringer, utarbeide planer og strategier for å møte disse utfordringene, og iverksette tiltak som fører til at mål blir nådd. Planleggingshorisonten er

også lang, ofte 4- 5 år frem i tid, tilsvarende som økonomiplanene. Selv med jevnlig rullering av planverket (pbl§10-1) ut fra vurdert behov forteller dette om en måte å tenke på som legger til grunn en rasjonell kausalitet.

I følge Stacey et al (2000) kan den systemteoretiske måten å tenke på om organisasjoner, ledelse og strategi skrives tilbake til «vestens notasjon om kausalitet» der det filosofiske spørsmålet har vært og er om virkeligheten er noe som «er», eller noe som «kommer». Denne filosofiske diskusjonen kan relateres til diskusjoner om stabilitet og endring i samfunn og organisasjoner. Plato for eksempel argumenterte for at virkeligheten er stabil og uten endringer. De endringer som vi mener å se er skapte illusjoner og fordreininger av en stabil virkelighet. Aristoteles på sin side argumenterte for at de endringer som vi ser i naturen og ellers rundt oss ikke er illusjoner men virkelige endringer. Mennesket kan med andre ord stole på sine observasjoner.

Aristoteles introduserte også en teori om kausalitet, eller «forklaringsmodeller» av kategorien «hvis x så y» for de endringer som en kan observere i naturen og samfunnet. Vestens filosofi og det vestlige tenkesett, i naturvitenskapen, i sosiologien, i psykologien, videre i tanker og ideer om hvordan organisasjoner fungerer og hvordan ledelse bør praktiseres er mer eller mindre gjennomsyret av rasjonalitet og «notasjonen om kausalitet». Fra opplysningstiden og fremveksten av det sekulære vestlige samfunnet og frem til vår tid har det vært slik. Naturvitenskapen og senere også samfunnsvitenskapens viktigste rolle var å avdekke naturen og samfunnets universelle lover.

Med spørsmålet om kausalitet, og med en viss fare for meningsstap under veis så har et annet spørsmål forsvunnet bakgrunnen, nemlig spørsmålet om «til hvilket formål».

Den rasjonelle kausalitet bygger på en forestilling om at det gjennom ytre stimuli så er det mulig å påvirke den menneskelige atferd. I et slikt perspektiv vil mennesket være et redskap eller et middel til å nå et ytre gitt mål. Menneskets egne behov for vekst, læring og anerkjennelse blir satt til siden. For mennesket vil den rasjonelle kausaliteten kunne føre til fremmedgjøring og meningsstap (Marx med flere tar opp fremmedgjøring i sine beskrivelser av det moderne kapitalistiske samfunn basert på arbeidsdeling og spesialisering). For mennesket er det ikke nok bare å være et middel til å nå et ytre mål, vi er også avhengige av å skape oss en meningsfull tilværelse.

Læren om fenomeners formål kalles for teleologi. Stacey et al (2000), beskriver ulike teleologiske syn på formålet med endringer. Kant (i Stacey et al) beskriver en rasjonell og en sekulær teleologi. Den rasjonelle teleologien sier at endringer skjer som følge av mål valgt av rasjonelle selvstendige mennesker, styrt av universelle etiske lover. Den sekulære teleologien sier at det ikke skjer noen endringer, men at fremtiden bare er repetisjoner av fortiden, hvor formålet er nå ett eller annet optimum, der prosessen er styrt av «hvis x så y» sammenhenger. Disse to teleologiene beskriver til sammen den tradisjonelle vestlige måten å tenke på ledelse om. Teorier som vitenskaplig ledelse (Taylor/Fayol), teorier innen humanitisk psykologi (eksempelvis Maslow) og ulike kognitive teorier om ledelse, hører mer eller mindre hjemme i den rasjonelle teleologien, der tanken om kontroll og det å kunne styre mot et gitt fremtidig mål, er fremtredende. Begrep som «design, «regularitet» og «kontroll» hører hjemme i denne enden av den teleologiske skalaen. Overført til organisasjons- og ledelsesteorier betyr dette at ledelsen som utarbeider planer med videre gjør dette innenfor en rasjonell teleologi mens de ansatte som skal utføre jobben gjør dette innenfor en sekulær teleologi. Det vil si en splitt mellom ledelse og arbeider, de som skal planlegge og bestemme og de som skal utføre. Den samme splitten finner vi igjen om hvordan en tenker på styring av kommuner.

I motsatt ende av skalaen, finne vi den transformativ teleologien. I følge blant andre Hegel (i Stacey et al), så tar den transformativ teleologien til orde for at formålet (for what purpose) med de menneskelige beveggrunner i første rekke er å skape og å bygge seg en identitet. Dette kan være både kollektive og individuelle identiteter, enten å bekrefte de, eller endre de, der prosessene skjer på et mikronivå og der prosessene vanskelig lar seg styre. Ledelse basert på kompleksitetstenkingen bygger på en transformativ teleologi og der det ikke er noen «splitt» mellom ledelse og de andre ansatte.

Det tradisjonelle systemperspektivet på organisasjoner og ledelse bygger altså på to kausaliteter og der de ansatte blir sett på som verktøy eller middel for å nå ytre gitte mål. Det kompleksitetsteoretiske perspektivet på ledelse bygger på en felles teleologi, den transformativ. I en transformativ teleologi er fokuset på menneskets egne behov gjennom identitetsbygging å skape seg en mening i tilværelsen. Dette endrer også fokuset fra ytre stimuli til indre mål og verdier som motivasjon for å delta i organisasjoner og arbeidsliv. I følge teorien så er det i de tilfeller der en ser på organisasjoner og ledelse i et kompleksitetsperspektiv at virkelig læring og nyorientering vil kunne skje og at denne nyorienteringen er av en selvorganiserende karakter som ikke lar seg kontrollere eller styre.

Det teleologiske perspektiv en legger til grunn for hvordan samfunn og organisasjoner fungerer kan også sees i forhold til ens ontologiske og epistemologiske standpunkt. I følge Jacobsen (2005) så legger en positivistisk ontologi vekt på faste strukturer og lovmessigheter i organisasjoner, og at en kan skaffe seg viten om en organisasjons strategier mv gjennom objektive metoder i søken etter faste mønstre og generelle lover. Dette synet på strategi og ledelse bygger på en rasjonell teleologi. En fortolkningsbasert ontologi derimot legger større vekt på det unike og særegne og at organisasjoner og omgivelser i mindre grad er preget av regularitet, stabilitet og forutsigbarhet, men i større grad preget av kompleksitet og uforutsigbarhet. Skal en skaffe seg viten om organisasjonens strategier må en studere de sosiale relasjonene, der virkeligheten blir til/konstruert i disse relasjonene. En fortolkningsbasert ontologi bygger på en transformativ teleologi.

Ulike syn på hvordan organisasjoner fungerer kan også sees i et sosiologisk perspektiv. I følge Aakvaag (2008) så kan sosiologisk teori beskrives/klassifiseres ut fra følgende 6 teoretiske motsetningspar:

	A	B
Kausal forrang:	Aktør	struktur
analysenivå:	mikro	makro
Menneskesyn:	kreativt	forutsibart
Handlingsmotiver	verdier	nytte
Sosiale relasjoner:	konflikt	konsensus
sosiale prosesser:	endring	stabilitet

Fig 12

Der aktør/struktur problematikken i følge Aakvaag er den viktigste teoretiske debatten i moderne sosiologisk teori, der en forsøker å utvikle teorier som gjør det mulig å forstå sammenhengen mellom individuelle handlinger og sosiale strukturer.

Som forsøkt belyst så langt, så kan ulike syn på organisasjoner, ledelse og strategi belyses ut fra teleologiske, ontologiske, epistemologiske og sosiologiske innfallsvinkler. Hvilket synspunkt en legger til grunn, har også metodiske implikasjoner. Dette gjelder både i forhold til hvordan en mener at organisasjoner bør ledes, og hvordan de bør studeres for å skaffe seg viten om de.

Hvis en skal forsøke seg på å klassifisere disse to synspunktene som Johannessen skisserer for hvordan ledelse og organisasjoner fungerer, det tradisjonelle vs det kompleksitetsteoretiske synspunktet, så er det grunnlag for å hevde at:

Et tradisjonelt syn på ledelse bygger på en rasjonell og sekulær teleologi, en positivistisk ontologi og epistemologi, og et sosiologisk synspunkt som gir struktur og stabilitet forrang. Metodisk, i forhold til å utøvelsen av lederskap, så betyr dette at lederen «setter seg på utsiden» av organisasjonen og inntar en observerende rolle, der en kan observere «objektive fakta», sette mål, iverksette tiltak, kontrollere disse osv.

Et kompleksitetsteoretisk synspunkt på ledelse bygger på en transformativ teleologi, en fortolkningsbasert ontologi og epistemologi, og et sosiologisk synspunkt som gir aktøren og endringsperspektivet forrang. Metodisk, i forhold til å lede organisasjoner så betyr dette et deltakende perspektiv, der virkeligheten og eventuelle sosiale strukturer blir skapt gjennom den daglige samhandlingen.

Som beskrevet over, så er det grunnlag for å hevde at styring og ledelse av norske kommuner er basert på det tradisjonelle synet for hvordan organisasjoner og ledelse fungerer.

2.2 New Public Management og Systemtenkning

Styring og ledelse av offentlig sektor herunder kommunene har de cirka siste to tiårene gjennomgått en rekke reformer som har fått samlebetegnelsen «New Public Management (NPM)». I følge Gammelsæter (2004) så er en viktig begrunnelse for disse reformene statens behov for kontroll med bruken av statens penger som kommunene gjennom lov og budsjettvedtak er satt til å forvalte.

I følge Vanebo (kommunerevisoren nr 4, 1999), så er ikke NPM en samlet teoridannelse eller modell, men må snarere forstås som et empirisk fenomen. I følge Vanebo er følgende elementer sentrale i NPM:

- Borgerne er forbrukere med fritt valg mellom offentlige goder
- Brukermedvirkning i tilretteleggelsen av offentlige tjenester
- Skape markeder/kvasimarkeder for å utvikle større konkurranse og selvstendighet
- Bedriftsøkonomisk produksjon og effektivitet

- Rammebudsjettering, desentralisering, resultatvurdering og kvalitetsmåling
- Organisasjons- og ledelsesprinsipper fra privat sektor

Professor Tom Christensen ved Institutt for statesvitenskap, Universitet i Oslo, beskriver NPM slik:

«Økt bruk av forbilder fra det private, herunder management-orientering. Mer vekt på klare mål og virkemidler, med tilhørende måling av resultat (utvikling av resultatindikatorer) og belønning/straff ut fra disse. Mer vekt på formalisering og bruk av kontrakter i styringsrelasjoner og ved utøvelse av service, herunder mer vekt på individuelle kontrakter. Mer intern fristilling av statlige etater og tilsyn, men også mer ytre fristilling av statlige selskap, som mer snevert skal fokusere på kommersielle hensyn».

NPM's sentrale ide ser altså ut til å være nettopp mål- og resultatstyring og der en skal forsøke å måle kvaliteten på ulike kommunale tjenester ved bruk av kvantitative indikatorer. I følge NPM blir da de ansatte motivert gjennom ytre faktorer, måloppnåelsen målt mot kvantitative resultatindikatorer, mens den indre motivasjonen i form av opplevelsen av mening og mestring, spiller en mindre rolle. I kombinasjon med mer markert og profesjonell ledelse mener en da at dette skal gi økt kostnadseffektivitet for stat og kommuner.

2.2.1 NPM's teoretiske fundament og M-formen

Reformen i styring av offentlig sektor, betegnet NPM, er påvirket av ulike «møtebølger», alt etter hva som har vært i fokus innenfor organisasjons- og ledelsesteori. Men i hovedsak kan, i følge Gammelsæter (2004), reformer i offentlig sektor forklares eller beskrives ut fra offentlig sektors adopsjon av den multidivisjonale formen (M-formen), som siden ca 1920-tallet og utover har vært den mest dominerende organisasjonsformen for større multidivisjonale selskap.

I følge Douma et al (1991) så var M-formen en organisasjonsmessig innovasjon som svar på de styringsutfordringer en møtte etter hvert som selskapene fra 1920 og utover, først i USA og senere i Europa, vokste og ble diversifisert med nye produkter. Tidligere var den dominerende organisasjonsformen unitær, eller U form (Williamson). I en unitær organisasjon produserer en stort sett ett produkt, og organisasjonens inndeling er funksjonell. For eksempel i økonomavdeling, produksjonsavdeling, salgs- og markedsføringsavdeling osv. Etter hvert som selskapene divisjonaliserte, det vil si tok opp i seg flere og flere produkt, og ble

konglomerat, så fungerte ikke lenger den unitære formen som koordineringsmekanisme. M-formen var den organisasjonsmessige innovasjonen som svar på disse styringsutfordringene.

Det var først og fremst to problem som meldte seg i den unitære modellen. Det ene problemet skyldes det som blir kalt for kumulativt tap av kontroll, og kommer som følge av at jo flere produkt en tar opp i porteføljen, jo flere nivå med ledere må til som det skal rapporteres gjennom. Dette problemet kan relateres til teorier om begrenset rasjonalitet. Det andre problemet gjelder mangelen på tid og overskudd for ledelsen til å ta seg av strategiske beslutninger (hvis en legger den tradisjonelle tanken om strategi til grunn) fordi de blir opptatt av å måtte handtere dag for dag problemstillinger. Ledelsen fikk liten eller ingen mulighet til å «trekke seg ut av situasjonen, få et overblikk, og ta strategiske beslutninger». Dette problemet kan også relateres til begrenset rasjonalitet.

Løsningen på disse to problemene er den multidivisjonerte organisasjonen eller M-formen. I følge Williamson (i Douma et al), så kan hovedtrekkene ved M-formen beskrives som følgende:

- Det operative ansvaret er delegert til mer eller mindre selvstendige enheter
- Sentraladministrasjonen sin oppgave er å utforme strategier, allokere ressurser, gi råd, sette mål, og overvåke i form av revisjon og annen intern kontroll.

M-formen bygger på en «dobbel kausalitet» som beskrevet tidligere i oppgaven.

I følge Gammelsæter (2004), så er en av hovedfordelene ved M-formen at den balanserer sentraladministrasjonen sitt behov for kontroll opp mot delegert frihet og myndighet i divisjonaliserte selskap. Et sentralt kjennetegn (Gammelsæter, 2004) ved M-formen er fokuset på prestasjonsmåling og separasjonen av strategisk og operativ ledelse. Drucker (1972) poengterer også dette i sin studie av General Motors at «of all functions of central management, this responsibility to think ahead is perhaps the most important as it more than anything else makes General Motors a unified institution with but one purpose».

M-formen som en innovasjon for å løse problem knyttet til begrenset rasjonalitet og opportuniste kan belyses både i prinsippal-agentteorien og teorier om transaksjonskostnader.

Prinsipal-agentteorien er allerede belyst i kapittel 1.2.1 der KOSTRA-kvalitetsindikatorer var pekt på som et middel for å bøte på informasjonsasymmetri og forhindre opportunistisk atferd.

Transaksjonskostnadsteorien skal forklare hvorfor vi har organisasjoner og ulike organisasjonsformer. I transaksjonskostnadsteorien stilles det spørsmålet «hvorfor har vi organisasjoner og ulike organisasjonsformer hvis det er slik at den optimale løsningen kan allokeres i markedet».

I standard mikroøkonomisk teori så er det antatt at prisen for en vare eller tjeneste er den mest effektive allokeringmekanismen. Konsument og produsent forholder seg til prisen som informasjonsbærer om ulike sider ved varen eller tjenesten og der den mest effektive løsningen for hvor som skal produseres til en gitt pris i markedet vil være der den marginale nytten for konsumentene er lik den marginale kostnaden for produsentene. Denne markedsløsningen er effektiv (om ikke nødvendigvis rettferdig) og det som kalles for Paretooptimal. En Paretooptimal løsning vil si at det ikke er mulig at noen får det bedre uten at andre får det verre. I et såkalt nullsumspill finnes det bare en Paretooptimalitet. I et plussumspill vil det kunne finnes flere Paretooptimaliteter.

I en del tilfeller vil ikke markedet være i stand til å levere Paretooptimalitet fordi prisen ikke er en fullstendig informasjonsbærer og det å skulle skaffe seg fullstendig informasjon vil bli kostbar. Ut fra dette eksisterer altså organisasjoner, herunder M-formen på grunn av transaksjonskostnader. I de tilfeller transaksjonskostnaden, det vil si å innhente all informasjon ved en transaksjon som ikke gjenspeiler seg i prisen vil være høy i markedet så antas det at løsningen blir i stedet å produsere internt i egen organisasjon.

De atferdsmessige betingelser som ligger bak både transaksjonskostnadsteorien og prinsipal-agentteorien er som nevnt av begrenset rasjonalitet og opportunisme og preget av informasjonsasymmetri.

I de tilfeller markedet ikke fungerer fordi prisen som informasjonsbærer «bryter sammen», så antas det altså at transaksjoner gjøres innad i organisasjoner. Det kan enten være i form av oppkjøp eller andre ulike samarbeidsformer.

Et annet og viktig kjennetegn ved at transaksjoner flyttes fra markedet til organisasjoner er at det ikke lenger er frikonkurransen og prisen som fordeler ressurser men i stedet samarbeidet. Dette kan belyses innenfor spillteori og fangens dilemma. Et viktig poeng med fangens dilemma er at så lenge partene ikke får anledning til å samarbeide eller gjøre avtaler seg i mellom så ender de begge opp som tapere, de finner ikke den Paretooptimale løsningen. Hvis de derimot får anledning til å «bryte spilllets regler» ved å samarbeide vil begge kunne få det bedre uten at den andre får det verre.

Overført til transaksjonskostnadsteori, så betyr dette at skal en sikre Paretooptimalitet så må partene ikke bare konkurrere og forfølge egeninteressen ut fra liberalistisk teori om den usynlige hånd, men de må også kunne samarbeide og bli veiledet i sine valg til også å tenke på hva som gavner den andre part. «Individuell egoisme sikrer ikke nødvendigvis et resultat som er til fordel for alle parter (Østerud, 2002:37).»

Det er i kapittel 1.1 pekt på at i produksjonen av kollektive goder så vil det oppstå såkalt markedssvikt. Det vil si at prisen ikke fungerer som effektiv allokeringmekanisme. M-modellen er da den innovasjon og som NPM er tuftet på som i mangelen av et fungerende marked skal sørge for effektiv allokering og Paretooptimalitet.

Det er følgelig tre viktige kjennetegn ved M-formen som er viktige å merke seg. To av de er «samarbeid» og konkurranse», det vil si at for å sikre Paretooptimalitet så må systemet legge til rette for begge deler. Det å kunne samarbeide er av betydning for hvordan en ser på og snakker om virkeligheten, er verden et nullsum eller plussumspill. Samarbeid er viktig for å kunne unngå suboptimalisering mellom enhetene i organisasjonen og innbyrdes konkurranse om ressurser. «Konkurranse» på sin side er viktig for å spore til innsats og effektiv utnyttelse at de ressursene en har fått tildelt. I M formen er dette løst ved det tredje karakteristika og som er påpekt tidligere, nemlig den doble kausaliteten. Samarbeid oppnås ved at divisjonslederne må møte til felles plan- og strategimøtet hos den sentrale ledelsen. Konkurranse oppnås ved at det utformes resultatindikatorer som er sammenlignbare på tvers av divisjonene. ROI (return on investments) kan være et eksempel på en slik indikator. Til sammen skal altså denne formen å styre på, den doble kausaliteten og vekslingen mellom samarbeid og konkurranse sikre den Paretooptimale løsningen.

Det kan hevdes at de reformene som en har sett i offentlig sektor, og som samlet sett har fått betegnelsen NPM, er ut fra en motivasjon om Paretooptimalitet i produksjonen av offentlige tjenester. NPM som paradigme og styringsform kan belyses både i forholdet mellom stat og kommune, og interne i kommunene. Som nevnt innledningsvis så er kommunene gjennom lov og budsjettvedtak gitt autonomitet til å forvalte statens penger for å produsere kollektive goder. Det er ikke likegyldig for staten til hva og på hvilken måte kommunene bruker pengene på. Det er staten som bestemmer hva som er kommunene sine oppgaver, hvilke produkter og tjenester de skal produsere. En kan da således si, at forholdet mellom stat og kommune er «divisjonalisert» i M-form, og organisert i ca 425 geografiske områder (tilsvarende antall kommuner).

For å unngå suboptimalisering, opportuniste osv innføres det fra statens side ulike kvantitative mål og indikatorer for hva en får ut av de kommunale kronene. Gjennom KOSTRA – rapporteringen får en vite hvordan egen kommune ligger an i forhold til andre kommuner. Ved KOSTRA-rapporteringen oppnår en således to ting. Det ene er at hva som er «god kommunal tjenesteproduksjon» begrepsfastsettes gjennom kvantitative resultatindikatorer. Det andre som KOSTRA bidrar til, er at kommunene sammenlignes med hverandre. Dette skal bidra til konkurranse og spredning av beste praksis.

Internt så er en kommune typisk organisert i resultatenheter (der hver skole, barnehage, sykehjem osv), utgjør en resultat enhet, og på toppen så finner vi en sentraladministrasjon bestående av rådmann og hans/hennes stab. Enhetene rapporterer direkte til rådmannen. Dette er også M-formen. Også her er forholdet mellom rådmann og enhetene ment i stor grad å være styrt av de samme indikatorene som en finner i KOSTRA (og skoleporten og diverse brukerundersøkelser). De enkelte enheter disponerer sine budsjetter som de vil, i den forstand at rådmannen ikke gir regler for hvordan den enkelte enhetsleder skal drive butikken. I stedet blir det styrt etter gitt mål for enheten. På denne måten ønsker en altså å sørge for Paretooptimalitet ved at forholdet mellom rådmann og enhetene og enhetene i mellom ikke er et anarki, og således havne i fangens dilemma. En innfører visse regler eller normer, for hva som ansees som «god kommunal tjenesteproduksjon». Dette blir normsatt og begrepsatt ved utviklings av styringsindikatorer. På den annen side blir det også på ulike vis forsøkt å innføre markedsmekanismer, eller prismekanismer, som også skal sørge for Paretooptimalitet. Virkemidlene på dette området er mellom annet konkurranseutsetting, privatisering, internprissetting og stykkprisfinansiering.

I sum så vil da dette si at ved innføring av NPM, M-formen i offentlig sektor og med alle dens karakteristika så handler dette i bunn og grunn om et forsøkt på å sikre Paretooptimalitet i produksjonen av kollektive kommunale goder som i større eller mindre grad i utgangspunktet lider av markedssvikt.

Det er reist en del kritikk av NPM som styringsparadigme. En del av denne kritikken er tema for neste kapittel.

2.3 Kritikken av NPM og Systemtenkningen

Det kan som vist argumenteres for at samlebegrepet NPM i hovedsak hører til i den tradisjonelle måten å tenke på organisasjoner, strategi og ledelse. Det kan enn videre argumenteres for at PBL's krav til mål- og resultatstyring, herunder kravet til tilstrekkelig intern kontroll og revisjon av dette i h t COSO-rammeverket, og KS sitt begrep «helhetlig styring», er sterkt tuftet på de premissene som er skissert i den tradisjonelle måten å tenke på, eller det som blir kalt for systemtenkning. Jeg skal i det følgende forsøke å belyse noe av den kritikken som er reist mot systemtenkningen, og som også har implikasjoner for læring.

2.3.1 Det overordnede problem med systemtenkningen

Systemtenkingen og PBL's norm for «god styring av en kommune» er basert på en forestilling om at det er mulig å ta strategiske valg, og å kunne styre utviklingen i en eller annen gitt retning (Johannesen, 2005). Det betinger i så fall at en kommune har full oversikt over og kontroll på alle viktige faktorer som har betydning for kommunens utvikling. Det kommunale plan- og strategiarbeidet, på samme måte som annen tradisjonell strategitenkning er tuftet på en slik forestilling. Metoder og verktøy som incentivprogram, total kvalitetsledelse, BRP-analyser, SWOT/SOFT-analyser, balansert målstyring osv, er alle verktøy basert på den samme forestillingen om kontroll og organisasjoner som system.

I prinsippet handler disse måtene å analysere og styre på at en skal avklare «nåsituasjonen» (hvor er vi), fastsette et mål for fremtiden (hvor skal vi), og ut fra dette velge strategier og iverksette tiltak.

I en brosjyre utgitt av kommunal- og regionaldepartementet (2012) om «strategier for innovasjon og godt styresett på lokalt nivå» heter det seg at innovasjonsarbeidet følger vanligvis følgende steg:

- En behovsanalyse for å se hvilke områder som trengs å bli jobbet med
- Utarbeide et handlingsprogram med konkrete aktiviteter for forbedring (f. Eks opplæring og kapasitetsbyggingsprogrammer, endringer i regelverket, tilby incentiver, sikre erfaringsutveksling).

Med andre ord er statens beskrevne metodikk for innovasjon den samme som for all annen kommunal planlegging og styring. At kommunene driver planleggings- og strategiarbeid som beskrevet i PBL er rimelig sikkert, noe annet vil være brudd på loven. Men om det faktisk virker er kanskje mer tvilsomt. Det er grunn til å spørsmål ved om styringen av kommunene skjer i form av det kommunale planleggingsarbeidet eller om styring skjer på andre måter og på andre arenaer. Er det de kommunale planene som har gjennomslagskraft i utviklingen av kommunen, eller er det andre ting?

I følge Mintzberg (2004) I Johannessen (2005) så synes en forestilling om gjennomslagskraften i plan og strategiarbeidet å være tvilsom, der det blir vist til forskning på området i over 20 år. Dette inntrykket har, i følge Stacey (2003), «forsterket seg i de senere år og mange hevder med tyngde at disse aktivitetene er bortkastet, eller i beste fall har svært begrenset hensikt i den komplekse og omskiftelige virkeligheten bedrifter møter i dagens globaliserte økonomi». Hovedproblemet er, i følge Johannessen(2005), «at det blir stadig tydeligere forskjeller mellom det som de etablerte teoriene om strategiske valg, scenarieplanlegging o.l foreskriver, og den virkeligheten ledere og ansatte i virksomheter faktisk erfarer».

Clegg et al (2011) stiller spørsmålet «hva er strategi». Den beste måten i følge Clegg et al, er å studere hva «strateger gjør når de strategerer». I en studie av tre strategiske ledere ble det funnet følgende felles karakteristika:

«De er handlingsorienterte. De driver ikke kun med å legge planer for fremtiden, men de er like mye involverte i de daglige gjøremål. Med andre ord, disse lederne er forventet at de er

kontinuerlig involvert i syklusen med å tenke, planlegge, endre og implementere» (Clegg et al).

Dagens strategiske ledere er med andre ord «hand on» egen organisasjon. De stiller seg ikke på utsiden som en «objektiv» betrakter, slik som det er tenkt i en M-organisasjon, men går i stedet «inn i situasjonen» for å skaffe seg forståelse for hva som skjer og som rører seg.

Denne måten å «strategere på» er i følge Clegg med flere stadig viktigere, fordi forretningslandskapet og organisasjoners omgivelser skifter mye raskere enn tidligere. Det blir pekt på faktorer som globalisering, nye organisasjonsstrukturer, allianser og partnerskap, og ikke minst et stadig press om å være innovativ. De problemene man så ut til å løse med M-organiseringen, og som NPM langt på vei handler om, separasjonen av strategisk og operativ ledelse ikke lenger fungerer i dagens virkelighet.

Den største haken med M-organiseringen (og følgelig NPM) er nettopp dette at endringer skjer så raskt i dagens samfunn og som igjen fører til at organisasjonene også må raskt være i stand til å lære og å omstille seg så fungerer ikke M-organisasjonen fordi avstanden fra «der det skjer» til «der det skal besluttes» blir for stor. I tillegg så er informasjonen som tilflyter toppledelsen i form av oppnådde resultat i forhold til kvantitative indikatorer av begrenset verdi for å kunne beskrive virkeligheten. Det som var M-organisasjonens konkurransefortrinn for sin tid har blitt dens «konkurranseulempe» i vår tid.

Det å lage eller legge strategier er ikke en periodisk hendelse, men en kontinuerlig prosess (Clegg et al, 2011). En slik kontinuerlig prosess betinger at den strategiske ledelsen er «i ett med organisasjonen», og ikke separert ut fra resten av organisasjonen slik som i M-formen.

I følge Johannessen (2005), så viser forskning at innovasjon først og fremst skjer som følge av illojalitet, annerledeshet og misforståelser. M-organiseringen, NPM, PBL og «helhetlig styring» derimot er tuftet på kontroll, lojalitet og felles forståelse fra ledere og ansatte. «Erkjennelsen og utfordringen til eiere og ledene i den globale økonomien, blir altså å ta inn over seg at innovasjon og kreativ endring i stor grad skjer på tross av vedtatte strategier og ikke på grunn av» (Johannessen, 2005). Av dette vil det kunne være grunn til også å hevde at i den grad det skjer innovasjon og læring i norske kommuner så er dette på tross av og ikke på grunn av ulike planer og strategier. Det kan av og til se ut som planene er til planenes skyld.

Uten å ha noen slags form for vitenskaplig belegg eller grunnlag for å kunne generalisere så er dette også mitt inntrykk av mye av det kommunale planleggingsarbeidet. Mitt erfaringsgrunnlag er som økonomisjef i en kommune. Planleggingsarbeidet skjer i hovedsak av planingeniøren og med varierende involvering fra andre i organisasjonen. Politikernes involvering i planprosessen har tradisjonelt heller ikke vært stor, ofte begrenset til å vedta planstrategien i kommunestyremøtet.

Det er også langt fra de fleste lokalpolitikere som ser ut til å ha forstått sin rolle som «strateger» etter NPM's og PBL's tankesett, der de skal «trekke seg ut», studere verden «objektivt» og så utforme strategier for kommunesamfunnets fremtid, minst 5 år frem i tid. De er i stedet mer opptatt av å få gjort ting «der og da», og mer eller mindre etter «innfallsmetoden» alt etter hva som rører seg i bygda av små og større ting.

Min observasjon støtter med andre ord opp om Johannessen (2005) sin påstand om at « innovasjon og kreativ endring i stor grad skjer på tross av vedtatte strategier og ikke på grunn av».

En parallell kan også trekkes til bilverden. M-formen ser ut til å ha hatt sin opprinnelse i General Motors (Sloan, 1964). Sloans utfordring var å samle et selskap som var sterkt diversifisert og som manglet sentral styring. Innovasjonen som da skulle balansere forholdet mellom desentralisering og behovet for sentral styring var M-organisasjonen. Så langt vites var og er dette gjeldende organisasjonsform og styringsmekanismer i GM frem til vår tid. GM har i mange år slitt i økonomisk motbakke, og var for noen få år siden på konkursens rand fordi de ikke er i stand til å produsere biler som markedet etterspør. GM's organisering i M-formen med dens sentraliserte strategiske ledelse er altså ikke innovativ nok.

På den andre siden, så har vi japanske Honda som lang på veg har fått skylden for å ta knekken på amerikansk bilindustri. Hvis en leser historien om Honda sitt inntog og fremmarsj på det amerikanske marked (The Honda Effect, Pascale), så kan den enkelt beskrives som å «snuble seg til suksess». De hadde ingen plan eller strategi på forhånd, men i stedet håndterte de problem og utfordringer som måtte dukke opp under veis. Og det som kanskje særlig skiller Honda (og annen Japansk bilindustri) fra den amerikanske er evnen til kontinuerlig å hente informasjon og ideer fra bunn av organisasjonen til toppen av organisasjonen og tilbake igjen. Strategi er således en evolusjonerende læringsprosess. For Honda er strategi «all the

things necessary for the successful functioning of organization as an adaptiv mechanism» (Pascale). Det vil si at strategi, med japanske øyne er å legge til rette for en lærende organisasjon slik at en er i stand til å fungere med sine omgivelser på en kompetent måte.

Systemtenkningens overordnede problem er først og fremst dette at den normen for styring i form av «plan, do, check, act» har lite til felles med for hvordan strategiarbeid, styring og ledelse faktisk skjer i organisasjoner og trolig i kommuner også. Det er mye som taler for at beslutninger tas utenom og mye på tvers av planarbeid og planverk. Shaw (1997, 2002) kaller dette for skyggeorganisasjonen.

Grinyer/Norburn (1975) i Starbuck (2004) belyser det samme i sin forskning der de har sett på sammenhengen mellom profitt og strategisk planlegging, og hvor det ikke ble funnet noen klar tendens til at en slik sammenheng finnes.

Systemtenkningens syn på at en organisasjon først og fremst er et system og et middel til å nå et mål (for eksempel maksimere profitt til eierne eller produsere velferd til kommunens innbyggere), setter også begrensinger på organisasjonens kapasiteter til å lære. Dette synet på organisasjoner som system skiller seg blant annet fra det japanske synet der organisasjoner i større grad blir sett på som læringsprosesser.

2.3.2 Problemet med kvantitative resultatindikatorer

«Jacobsen et al (2002) peker på en rekke problem knyttet til effektivitetsmålinger og bruk av kvantitative resultatindikatorer. Det ene problemet handler om opportunistisk atferd. Det kan enten være at en ikke slutter opp om de målene som er satt eller at en feilrapporterer (pynter på resultatene) for å oppnå gitte mål. Førstnevnte kan for eksempel skyldes at de kvantitative målene som er satt ikke på noen som helst måte er dekkende for den aktiviteten som skjer. Sistnevnte har det vært mange eksempler på fra helsevesenet. Manipulering av ventelister er alminnelig kjent og har jevnlig vært fremme i media. I Klassekampen av 24. februar 2012 er tillitsvalgt for legene ved Oslo Universitetssykehus, Christian Grimsgaard, referert på at han vært borte i tilfeller der det har vært uvilje mot å sette i gang behandling av pasientgrupper fordi man risikerer å score dårlig ved rapportering av resultat. «Kvalitetsrapporteringen og finansieringsordningene kan bidra til en vridning av aktiviteten ved sykehusene slik at rapportene ser best mulige ut, i stedet for å styre etter hva som faktisk fungerer best», sier Grimsgaard.

Øvrige problem som Jacobsen et al (2002) peker på i forhold til å måle effekten (effektiviteten) av tiltak og prosesser er følgende:

- Mål er en subjektiv størrelse – det er et aspirasjonsnivå for hva man ønsker å oppnå i fremtiden.

En kommune kan for eksempel ha som mål å øke innbyggertallet med 1000. En måte å bli mer effektiv på er ved å senke måltallet, til for eksempel 500. Staten, gjennom KOSTRA, skoleporten og til dels gjennom KS og brukerundersøkelser i bedrekommune.no, forsøker å løse dette problemet gjennom «benchmarking». I praksis vil det si at for de utvalgte kvalitetsindikatorerne som er felles for alle kommuner så vil egen kommunes score bli sett i forhold til sammenlignbare kommuners score. KOSTRA-tall blir vanligvis sett i forhold til landsgjennomsnittet, snittet i fylket, og et såkalt k-snitt. Der k-snittet skal være et utvalg kommuner som på vesentlige områder skal være sammenlignbare med egen kommune. Ved å «benchmarke» bli følgelig aspirasjonsnivået satt utenfra. Det skal antakeligvis gode grunner til å sette eget kvalitetsmål lavere enn gjennomsnittet for sammenlignbar gruppe.

- Problem med overmåling og målforskyvning.

Overmåling knytter seg til at det er ikke alle sider ved en aktivitet og effektene av dette som lett lar seg måle. I skolesammenheng for eksempel kan en lett måle elevenes kunnskapsnivå for eksempel ut fra oppnådde grunnskolepoeng. Men det er vanskeligere å måle om elevene har blitt «gagns mennesker» som det heter i mønsterplanen. I et slikt tilfelle (og ofte i praksis), så ender en opp med å måle det som lett lar seg måle, resten blir liggende. Målforskyvning knytter seg til at måлиндikatorene som er valgt ikke nødvendigvis stemmer over ens med det egentlige mål. Eksempelvis så kan et sykehjem ha en målkategori på liggetid på såkalte utskrivningsklare pasienter. Men kort liggetid som gir god score på indikatoren er ikke nødvendigvis i samsvar med det overordnede mål om at pasienten skal bli frisk.

- Andel av effekten som skyldes egen ressursinnsats og prosesskvalitet

I det mål- og resultatstyringsregimet som NPM tar til orde for så er det en grunnleggende forutsetning at det eksisterer en konsistent og signifikant sammenheng mellom de ressurser en bruker og tiltak som gjennomføres og de resultater (effekter) som en oppnår. I så fall så forutsetter dette at en kommune har kontroll med og har mulighet til å påvirke alle faktorer som kan påvirke resultatet. Det er ikke alltid sikkert. Fra forskning vet en for eksempel at elevenes skolerresultater først og fremst henger sammen med morens utdanningsnivå. Ordningen med leksehjelp var et forsøk på å jevne ut disse sosiale forskjellene. Også her viser forskningen så langt at dette ikke er et effektivt tiltak som klare å viske ut disse forskjellene.

Stacey/Griffin (2005) peker også på tilsvarende og andre problem knyttet til mål- og resultatstyring og bruk av kvantitative resultatindikatorer. Fra skolesektoren og helsevesenet (i England) er det funnet betydelige med feilrapporteringer der lærere og helsepersonell tilpasser både rapporteringen og adferden sin når arbeidsoppgavene blir inspisert av ledere. Stacey (2005) kaller dette for «counterfeit quality». Counterfeit kan oversettes til «ulovlig kopiering» og kan relateres til det som i vitenskapelig metode blir kalt for kontrolleffekten. Når ansatte blir målt enten gjennom ulike indikatorer eller gjennom inspeksjon (observasjon) så blir atferden tilpasset det som blir målt. Det igjen betyr at en gjennom ulike skjema, inspeksjoner, revisjoner og observasjoner ikke får tak på det som egentlig skjer. Det å bli målt skaper sin egen virkelighet og måler i liten grad den autentiske kvaliteten.

Starbuck (2004) beskriver også tilsvarende problemstilling i artikkelene «why I stopped trying to understand the real world», hvor det går frem at han (som «kvantitativ» forsker) ble talsmann for en forskning som aktivt forsøkte å endre virkeligheten i stedet for bare å observere hva som spontant skjedde.

Tilsvarende problemstilling er belyst i Power (2004) om «the audit society», der det går frem at i mye av offentlig sektor så kan ikke effektivitet (effekten av tjenestene) enkelt måles med noen (få) kvantitative variabler. Som følge av de problem som en ser med å måle effektivitet, så ender en ofte opp med indikatorer som sier noe om enten økonomi eller produktivitet. Fortsatt i følge Power så skaper denne formen for reduksjonisme si egen sosiale virkelighet. Hvis noe skal bli revidert etter standard revisjonsprosedyrer (jfr f. Eks. COSO-rammeverket), så kreves det også en standardisering av arbeidsoppgaver og rapporteringsprosedyrer. Det å bli «målt» og det å bli «revidert» skaper således si egen sosiale virkelighet hvor atferd blir tilpasset det som blir målt. Et eksempel på en obskur ytterlighet av å bli målt kan nevnes at

det har blitt rapportert om tilfeller der svake elever blir holdt hjemme når Pisa-tester har blitt gjennomført.

Stacey(2005) beskriver også egen erfaring med at undervisningspersonell bruker svært av tiden sin til planlegging og rapportering slik at undervisningen skal være etterprøvbare og reviderbar. Læringseffekten av dette rapporteringsregimet synes også lav i det de ansatte blir mer opptatt av å fylle ut skjema korrekt og tilpasse svarene så godt som mulig slik at scoren blir akseptabel. Tid eller incentiv til å reflektere «bak tallene» finnes ikke.

Tilsvarende funn rapporterer også Finstad/Wathne i en doktorgradsavhandling om mål – og resultatstyring i politiet. I avhandlingen går det frem at «til forskjell fra privat sektor så forvalter offentlig sektor verdier som det kan være vanskelig å måle, og at de styringsmål som politiet har valgt, nemlig oppklaringsprosent og saksbehandlingstid, ikke fanger disse verdiene. Styringsfokus i politiet ser ut til å bidra til at ledelsen bruker vesentlig energi på å telle og måle fremfor å lede i betydning av å stille grunnleggende spørsmål ved om man er på riktig kurs. Lederrollen blir på denne måten styringssystemets forlengede arm fremfor at styringssystemet blir ledelsens hjelpemiddel for å dreie organisasjonen i ønsket retning. Så lenge styringssystemet dominerer ledelsespraksisen og ikke omvendt, vil organisasjonslæringen være minimal», heter det i avhandlingen.

De problemene som det her er referert til har ifølge Jacobsen et al (2002) fått enkelte til å forlate tanken på om det virkelig går an å måle eller fastslå en organisasjons effektivitet, altså effekten av de ressursene en setter inn i systemet, og prosessene de går igjennom. I stedet foreslås det at en må se på hvor lenge organisasjoner overlever. Overlevelse blir med andre ord det endelige effektivitetskriteriet. Selv for en kommune som ikke er konkurranseutsatt på samme måte som deler av privat sektor så er dette et interessant perspektiv. Det virker som det er bred politisk enighet om at eventuelle kommunesammenslåinger skal skje på frivillig basis. Dette er sammenfallende med at kommunene er autonome eller selvstendige resultatenheter under statens styre. Så lenge kommunene innenfor knappe ressurser er i stand til levere kommunale tjenester til sine innbyggere av tilfredsstillende kvalitet (hva nå det måtte være...), så øker det sannsynligheten for overlevelse på lang sikt. Når kommunene opplever at det blir stadig mer utfordrende å levere lovpålagte tjenester av tilfredsstillende kvalitet, fordi etterspørselen øker, oppgavene blir flere, statens overføringer og skatteinngangen holder ikke tritt, og ikke minst at en opplever store utfordringer med å

rekruttere kvalifiserte arbeidskraft på ulike områder. Når slike problem oppstår, så tvinger det kommunene til i større grad å rette fokuset utover og inngå samarbeid med andre aktører enten private eller offentlige for å levere de tjenestene en skal på en mer kostnadseffektiv måte.

Det finnes i dag på svært mange område, i større eller mindre grad et svært omfattende samarbeid kommuner i mellom på tvers av kommunegrensene av formell og mindre formell karakter. Fra egen kommune kan for eksempel nevnes felles møtepunkt og deltakelse i systemløsninger for økonomisystem og andre administrative støttesystem, betegnet «Møresamarbeidet», og som innbefatter 7 sunnmørskommuner. Deltakelse i «ekommuneSunnmøre», med felles serverløsninger, felles ASP-tjenester mv, som innbefatter 12 sunnmøreskommuner med Ålesund kommune som tyngdepunkt. Deltakelse i Sunnmøre Regionråd IKS som inkluderer 17 kommuner på Sunnmøre og i Romsdal. Deltakelse i felles revisjonsordninger organisert som IKS. Deltakelse i felles barneverntjenester for kommunene langs Storfjorden, deltakelse i felles PPT-tjeneste, felles NAV (sosialkontor)- tjeneste, deltakelse i felleskommunal renovasjonstjeneste osv. Kommunen innehar også på linje med mange andre kommuner strategiske eierposter i kraftselskap og plassert mye av sin likviditet gjennom fondsforvaltere. I tillegg til disse formaliserte samarbeidene, så kommer også mer uformelt samarbeid, erfaringsutveksling og sosiale relasjoner på tvert av kommunegrensene.. Lagt alle disse formelle og uformelle relasjonene og samarbeidsordningene som finnes på kryss og tvers kommuner i mellom så kan det også reises spørsmål ved om slike «samarbeidskommuner» har og vil overleve som selvstendige kommuner i et mer tradisjonelt perspektiv.

I følge Smircich/Stubbard (1985), kan organisasjoner sees i et fortolkningsbasert perspektiv der en organisasjon er definert som «as the degree to which a set of people share many beliefs, values and assumptions that encourage them to make mutually reinforcing interpretations of their own acts and the acts of others. Organizations exist in this pattern of on-going action-reaction» (Weick, 1979).

I et slikt perspektiv på organisasjon kan det stilles spørsmål ved om den tradisjonelle forståelsen av for eksempel Skodje kommune fortsatt har overlevd og eksisterer. Om ikke kommunen er «død», så er den i alle fall kraftig omdefinert, fra å være en organisasjon bestående av ca 350 årsverk organisert med en sentraladministrasjon og 10 tjenesteenheter

styrt av et valgt kommunestyre, til å være «et mønster av relasjoner på kryss og tvers av den definerte strukturen». Det er ikke nødvendig å tvinge kommuner til å slå seg sammen. Det er tilstrekkelig å åpne opp for samarbeid på tvers av kommuner, innføre ulike markeds- eller kvasimarkedsløsninger og samtidig være tilbakeholden med statlige overføringer til kommunene. Så slår kommunene seg sammen av seg selv ved å inngå ulike former for samarbeid selv om struktur og navn som et slags «ytre skall» fortsatt består. Alle disse kommunale samarbeidsordningene og som mye er regulert med markedsløsninger reiser også et demokratisk problem, hvor det er rimelig grunn til å stille spørsmål ved om det er kommunestyret som fortsatt har makten, eller om de (ved å vedta å gå inn i slike samarbeid) har gitt fra seg makten til disse aktørene og markedet.

Som belyst over, så er det mye som taler for at prestasjonsmålinger ved bruk av kvantitative resultatindikatorer skaper sin egen virkelighet og læringseffekten av dette synes å være lav. Det er her grunn til å bemerke at KF i sitt rammeverk også legger vekt på det som kalles styringsdialogen.

Styringsdialogen (for eksempel mellom rådmann og rektor), skal være et verktøy til å bestille og evaluere mål. I teorien i alle fall så gis det her en åpning eller mulighet for at styringen og evalueringen kan gjøres på andre måter og med en mer kvalitativ tilnærming enn kun ved bruk av «telling og måling». Som belyst over så kan det eksistere betydelige problem med å finne kvantitative indikatorer som er dekkende (valide) for alle sider ved den kommunale virksomheten og mål som er satt. Tall bør i tillegg suppleres med «ord og fortellinger». Sagt litt enkelt rådmannen vil ikke få tilstrekkelig nok strategisk informasjon ved kun hver måned å studere noen kvantitative indikatorer.

Townley et al(2003), tar opp deler av denne problemstillingen i artikkelen «Performance Measures and the rationalization of organizations». Artikkelen tar for seg en studie av Alberta kommune i Canada, og deres innføring av prestasjonsmåling. I artikkelen går det frem at skal en lykkes med å effektivisere og innføre prestasjonsmåling, så trengs det både «instrumentell rasjonalisering» (dvs kvantitative indikatorer) og «kommunikativ handling».

I følge Habermas (i Aakvaag, 2008), så er «kommunikativ handling» en sosial samhandling hvor to eller flere tale- og handlingskompetente aktører koordinerer sine individuelle handlingsplaner gjennom en felles fremforhandlet språklig enighet. Kommunikativ handling

innebærer altså at man «snakker seg frem til» en felles og forpliktende situasjonsdefinisjon og at denne deretter legger til grunn for og koordinerer aktørenes handlinger». Habermas tar med dette begrepet et aktørperspektiv og analysenivået er på mikronivå. En kan med Habermas (og flere) si at virkeligheten ikke er noe som «er», men noe som «kommer». Virkeligheten er sosial konstruert og ved språkets bruk der «språket er virkeligheten».

Studien til Townley et al (2003) fra Alberta i Canada, viser, på samme måte som andre funn, at ved innføring av prestasjonsmåling så var det en sterk tendens til at i dialektikken mellom «tall» og «ord», mellom kvantitative indikatorer og kvalitative samtaler så fikk tallene forrang fremfor ordene. Townley et al kaller dette for rasjonalisering av organisasjoner og som kan relateres til Habermas' modernitetsteori (I Aakvaag, 2008) der han bruker begrepet rasjonalisering av livsverden. I følge Habermas så har det som et resultat av forsøket på å effektivisere politisk styring og økonomisk produksjon i moderne samfunn vokst frem det han kaller for styringsmedier som på visse områder har erstattet kommunikativ handling som koordineringsmekanismer. Styringsmediene som Habermas peker på er særlig marked og byråkrati, eller penger og makt. I et organisasjonsperspektiv på kommunenivå kan dette relateres til kvantitative resultatindikatorer.

Problemet med at organisasjoner blir rasjonalisert er som belyst todelt. For det første så vil ikke kvantitative indikatorer gi «full innsikt» men gir bare begrenset og overfladisk innsikt. Det andre problemet knytter seg til læring. Læring er en kognitiv prosess sterkt knyttet til språket og bruk av språklige begrep. Hvis styringen kun skjer etter «tall» og ikke etter «ord» så vil en organisasjon også miste mye av sin evne til læring og utvikling. Nettopp fordi tallene ikke gir full informasjon og fordi tall er et syntaks uten annen mening en tallet i seg selv som ikke er gjenstand for fortolkninger og fordreininger. I følge Rose (1991:673-674) så har tall en voldsom kraft i moderne samfunn der tallene er gitt forrang og privilegie i politiske beslutninger, men samtidig som de «avpolitiserer politikken» ved å gjøre politikk til en teknisk mekanisme for å ta beslutninger, prioritere problem og fordele knappe ressurser». Ord derimot er semantikk der ordenes betydning kan fortolkes, fordreies, snues og vendes på, både enkeltvis og i sammensatte strukturer. Med referanse til at språket er virkelighet så er det da først og fremst gjennom dialog og retorikk at vi kan skape en virkelig lærende organisasjon. Som en oppsummering av denne delen av oppgaven har jeg pekt på overordnede problem knyttet til systemtenkning og problem knyttet til kvantifisering. Dette kan kort oppsummeres som følgende:

De overordnede problem med systemtenkningen:

- Systemtenkningen og dens normative teorier om strategi og ledelse ser ut til i liten grad å stemme over ens med hvordan strategiarbeid og ledelse faktisk skjer
- Systemtenkningens syn på hva en organisasjon «er», legger i liten grad til rette for nødvendig læring i dagens raskt skiftende samfunn.

Problem knyttet til kvantifisering:

- Bruk av kvantitative resultatindikatorer forteller ikke «alt» det gir kun en begrenset forenklet og trolig også fordreid innsikt i en kompleks verden og der kvantifiseringen skaper sin egen virkelighet
- Økt fokus på og økt snakk om «tall» legger i liten grad til rette for nødvendig læring i dagens raskt skiftende samfunn.

Som avsluttende kommentar på denne delen av oppgaven, så kan det også vises til et tredje mulig problem med «rasjonaliseringen av livsverden».

Som nevnt i kapittel 1.2.1 så er formålet med kommuneloven todelt, den skal sikre et *funksjonsdyktig folkestyre* og en *rasjonell og effektiv forvaltning*. Etter systemteorien så er en god måte å sikre en effektiv og rasjonell forvaltning på er å fremstille kommunens status og stilling i form av utvalgte tall og indikatorer. Et funksjonsdyktig folkestyre derimot vil være avhengig av bred debatt og brede politiske inntaktsprosesser der problemstillinger blir drøftet med ulike syn og ulike innfallsvinkler som helst ikke bør være begrenset av kvantitative resultatindikatorer som sier bare litt om den kommunale aktiviteten. Økt rasjonalisering og økt kvantifisering kan i sin ytterlighet utgjøre et demokratisk problem der makten flytter seg fra kommunestyresalen over til byråkratiet og videre ut til markedet. Det er disse utviklingsrekkene Habermas blant annet gjør rede for i sin modernitetsteori.

I dagens raskt omskiftende virkelighet og når en i alle fall studerer strategiarbeid i virksomheter som må forholde seg til den globale økonomien så kan det se ut som om syntaksen, tallbruken, er på vikende front til fordel for semantikken.

Hva «strategene gjør når de strategerer» i kommunal sektor (les kommunestyret) er sammensatt. Men hvis jeg skal bruke egen erfaring som empirisk materiale, så er det mye som taler for at de «strategerer slik som strategene gjør i privat sektor», og ikke nødvendigvis slik som normen i PBL beskriver.

Politikerne gjør det som de selv mener er best. De bruker list, makt, overtalelse, prater med folk både hist og her og setter saker på dagsorden etter eget for godt befinnende uavhengig av planer. Sett i et systemperspektiv så er politikerne en uregjerlig gjeng som vanskelig lar seg temme eller styre på noe som helst vis. De har også den leie tendensen at de graver og spør om alt mulig som måtte «ligge bak tallene», heldigvis. De gir ikke fra seg makten til tallene uten kamp ser det ut til og sånn sett så tar kanskje Habermas litt feil i sin teori om rasjonalisering av livsverden, i vert fall hvis en studerer dette ned på mikronivå i form av en «typisk norsk» småkommune.

Det avsluttende spørsmålet i denne omgang blir da, hvordan skal en ellers styre hvis systemtenkningen ikke fungerer?

Den alternative måten å tenke på organisasjoner, strategi og ledelse er tema for neste kapittel.

2.4 Organisasjoner som komplekse prosesser

Som belyst i foregående kapitler, så er det mye som tyder på at systemtenkningen i alle fall i privat sektor er på vikende front fordi den måten å tenke på om organisasjoner, strategi og ledelse ikke lenger fungerer i en raskt skiftende verden preget av blant annet økonomisk globalisering, uro i finansmarkeder, åpne arbeidsmarked på tvers av land og til dels kontinenter osv. Mye av dette slår også inn i den kommunale hverdagen, og som også gir vanskeligere vilkår for styring av kommuner. Kompleksiteten har økt og dette gir styringsutfordringer.

Den tradisjonelle måten å styre i offentlig sektor og i kommuner er ved bruk av mål- og resultatstyring, tuftet på systemtenkningens ideologi. Mye kan tyde på at denne måten å styre på i dagens virkelighet fungerer dårlig, også i offentlig sektor. Ulike studier som belyser dette er beskrevet i oppgaven. En studie i form av mastergradsoppgave gjennomført av Larsen (2011) tyder også på det samme. I det undersøkte datamaterialet finnes det liten eller ingen

samvariasjon mellom mål- og resultatstyringsindikatorer i KOSTRA og effektivitetsmål innenfor skole og pleie/omsorg.

Den andre måte å tenke på organisasjoner, strategi og ledelse på er tuftet på kompleksitetsteorien, og der organisasjoner blir sett på som *komplekse responderende prosesser mellom kompetente sosiale aktorer*. Ledelse i et slikt prosessperspektiv vil i første rekke dreie seg om «ledelse av meninger» («smircich/Stubbard, 1985), og som vil kunne ha potensialet i seg til det som kalles for *selvorganisering* (Stacey, 2006).

Systemperspektivet og kompleksitetsperspektivet bygger også på to ulike normative forutsetninger for hvordan beslutninger tas. For sammenligningens skyld gis det her en beskrivelse av begge disse forutsetningene om beslutningsteorier.

For at organisasjoner i et systemperspektiv skal være «predikerbare», må det settes visse betingelser ved menneskets atferd og tenkemåte som også gjør de predikerbare. Teorien om rasjonelle valg (TRV) (Aakvaag, 2008) gjør en forutsetning om at mennesker er rasjonelle i den forstand at det ligger en bevisst mål-middel kalkyle til grunn for atferden. På bakgrunn av rasjonelle ønsker og oppfatninger skal en så foreta ulike valg og gjennomføre handlinger i tråd med valgene, på samme måte som en ser for seg en rasjonell beslutnings- og styringsprosess i styringen av norske kommuner slik som beskrevet blant annet i PBL. Denne måten å tenke på forutsetter blant annet at en er i stand til å skaffe seg full objektiv oversikt over problemet, mulige handlingsalternativer som finnes, at en er i stand til å rangere disse og utlede konsekvensene av handlingsalternativene. I følge TRV består handlingsvalget i en «bevisst og overveid beslutning om å iverksette det beste (mest effektive) av tilgjengelige alternativer med henblikk på å realisere ønsker i lys av oppfatninger» (Aakvaag, 2008).

Alternativet til å hevde at mennesket først og fremst er styrt av sine rasjonelle valg for å maksimere nytten, vil være å si at de er verdistyrt. I tradisjonell/klassisk teori om å gjøre rasjonelle strategiske valg ut fra en nyttemaksimering, forsøker en også å bringe etikk og moral inn i de strategiske beslutningene. Dette kan belyses med følgende eksempel:

		alternativ			
		1		2	
	Vekt	konsk	score	konskv	score
Leder	0,1	9	0,9	4	0,4
medarbeider	0,1	9	0,9	6	0,6
samfunn	0,4	4	1,6	6	2,4
miljø	0,4	3	1,2	4	1,6
Sum	1	25	4,6	20	5

Fig 13

La oss si at en bedrift står over for et strategisk valg. Den rasjonelle tilnærmingen forutsetter at en først skal kartlegge interessentene, f. Eks. «leder», «medarbeider», «samfunn» og «miljø», som blir berørt av beslutningen. Dernest skal en kartlegge mulige handlingsalternativer og utlede konsekvensene av disse for interessentene. I tabellen over ser en at alternativ 1 får større score enn alternativ 2 og uten etiske overveielser ville alternativ 1 blitt valgt. De etiske overveielsene kommer inn i form av i hvilken grad interessentene skal vektlegges (og hvem skal vektlegges). I eksempelet over har en valgt å sette samfunn og miljø fremfor medarbeider og leder samt at medarbeider og leder vektet likt. Ut fra vektingen kan en muligens ane en beslutningstaker som er demokratisk, samfunnsbevisst og opptatt av miljøet. Med andre ord verdier som er sterkt rådende i vårt samfunn. Lagt til grunn disse normene, så endrer valget seg, alternativ 2 scorer bedre enn alternativ 1.

Poenget er, at selv med normative overveielser i beslutningsprosessen så legger en til grunn av mennesket er rasjonelt i den klassiske strategiske teori om hvordan beslutninger tas. Den andre vesentlige forutsetningen som TRV bygger på er det som kan kalles for metodologisk individualisme. Det betyr at eventuelle sosiale strukturer springer ut av individuelle rasjonelle aktørers handlinger. Dette betyr igjen at helhelheten, for eksempel hvordan en organisasjon fungerer, kan studeres ved å ta utgangspunkt i de enkelte individ, «helheten er summen av delene».

Kompleksitetsteorien ser annerledes på dette. De ser ikke på organisasjoner som system med aktører som systematisk og bevisst tar rasjonelle valg for å maksimere ett eller annet fremtidig gitt mål, men de ser på organisasjoner som *komplekse responsive prosesser, og med aktører som i større grad er styrt av verdier og som er mer opptatt av seg selv og sin egen identitet og i mange sammenhenger opptrer lite forutsigbart.* (Stacey, 2006).

I et kompleksitetsperspektiv er ikke beslutningsprosesser så lineære og stiliserte som beskrevet i den rasjonelle modellen over men mer randomiserte.

Cohen, March og Olsen har utviklet en beslutningsmodell, «garbage can decision making», som kanskje bedre passer inn i et kompleksitetsperspektiv. I følge Clegg et al (2011) så er organisasjoner i mange tilfeller kaotiske og lite rutiner for hvordan strategiske beslutninger tas, beslutninger tas ofte i tvetydige situasjoner og beslutningsprosessen er mer randomisert enn lineær. I et «søppekasseperspektiv» blir organisasjoner sett på som «organiserte anarki» (Cohen, March, Olsen, 1972), som er preget av tvetydighet i forhold til mål som skal oppnås, uklar teknologi, det vil si at det er lite klart hvilke tiltak som må gjennomføres for å nå de uklare målene, og deltakelsen i problemløsningen er flytende. I dette ligger det da at beslutninger tas på et mer eller mindre» løst» grunnlag og er preget av makt, politikk og interessekonflikter. Der problem, valg, løsninger og deltakelse er en sammenvevd og er en «flytende» prosess (Maister, 2005). Slike prosesser kan fremstå som forvirrende og er lite predikerbare og styrbare. I følge Cohen, March, og Olsen kan det se ut til deltakelsen i diskusjonen og meningsytringene er viktigere enn den beslutningen som en måtte komme frem til. Egen erfaring i styring av kommuner støtter også opp om «søppekkaseteorien», problemstillingene er ofte uklare, likeså er løsningene. Hva som kommer på dagsorden, hvem som mener noe om det og på hvilken måte og i hvilket fora beslutninger tas er ikke alltid så lett å få øyne på. Og svært ofte føres diskusjoner for diskusjonens skyld og ikke nødvendigvis for å ta en beslutning.

Å si at mennesket først og fremst er identitetsskapende og meningsskapende og ikke rasjonell nyttemaksimerende har også implikasjoner for systemtenkningens tilnærming til bruk av kvantitative resultatindikatorer og bruk av ulike incentivsystemer. Motivasjonen vil i et slikt perspektiv først og fremst være ens indre motivasjon i form av å få til noe, skape mening og som er i tråd med ens egne verdier og interesser og i mindre grad dreie seg om ytre motivasjon i form av for eksempel belønningssystem.

I den grad kvantitative resultatindikatorer skal være styrende for valg og handlinger og gi rom for læring og utvikling må følgelig indikatorene også være dekkende for aktørenes verdisyn og hva er det som skaper mening for de. Kvantitative indikatorer som ikke sier noe om verdisyn vil ikke ha motiverende eller styrende effekt ut over de incentivsystem som eventuelt måtte være koblet til indikatorene. Hvis for eksempel en skoleleder blir målt etter «antall grunnskolepoeng» og belønnet (eller avstraffet) der etter så vil det virke motiverende på lederens atferd. Men det er da ikke målet i seg selv som virker motiverende men incentivsystemet. Et slikt incentivsystem vil kunne legge til rette for opportuniste av ulikt

slag som for eksempel å jukse med innrapportering av data til skoleporten.no (det er faktisk fullt mulig å gjøre). Hvis en derimot også kunne målt mer komplekse og mer verdirelaterte ting ved rektors utøvelse av jobben sin så kan det tenkes at målet i seg selv, f. Eks «å få eleven til å gjøre sitt beste, og gi en følelse av å ha prestert og gjort så godt en kan ut fra egne forutsetninger», vil kunne virke motiverende uavhengig av incentivsystemer.

Problemstillingen omkring det å kunne måle og belyse «den kommunale virkeligheten» er tatt opp i artikkelen «Public Managers amidst Ambiguity (Abma/Nordergraaf, 2003) hvor det tas til orde for at metode for prestasjonsmåling og evaluering av oppnådde resultat må vurderes ut fra situasjonens tvetydighet. Artikkelen bygger på en forutsetning om at ledelse først og fremst er en fortolkende prosess som er omgitt av tvetydighet og at tilstedeværelsen av tvetydighet er viktige betingelser for kreativitet, innovasjon og overlevelse. I følge artikkelen så kan en situasjons tvetydighet klassifiseres ut fra om hvor vidt interaksjonen er ensidig eller tosidig, og om produksjonen er rutine eller ikke rutine. Dette kan vises i en 2x2 tabell:

	En sidig interaksjon	to sidig interaksjon
Rutine produksjon	eks vis offentlig transport, utstedelse av løyver	helsetjenester, utdanning
Ikke rutine produksjon	Inspeksjoner og offentlige pålegg	Strategiske prosesser som tilrettelegging av fysiske, sosial og økonomisk infrastruktur

Fig 14

Eksemplene er hentet fra typiske kommunale tjenester. Det vil da være graden av tvetydighet som vil være avgjørende for hvilken evalueringspraksis som det bør legges vekt på. I relativt ensidige og rutinerte situasjoner vil en kunne si noe ganske dekkende om kvaliteten på tjenesten ved å bruke kvantitative resultatindikatorer. Lik en vil en også kunne si noe temmelig sikkert om hvilke tiltak som eventuelt måtte virke for å nå gitte mål. I mer to sidige interaksjoner og hvor prosessene er mer uklare så vil det ikke være mulig å kunne si noe fullt dekkende ved kun kvantifisering. Først og fremst vil en få et innblikk i sitasjonen ved dialog og hvor også verdier og makt vil være en del av evalueringspraksisen. På et slikt nivå og i et slikt perspektiv er det ikke like opplagt hva som «rett og galt», og hva som eventuelt måtte være den rette løsningen på det tvetydige problemet. Abma/Nordergraaf tar altså med dette til orde for ikke bare en balansert målstyring i form av tall men også en balansert målstyring og evalueringspraksis i kombinasjonen mellom «ord» og «tall».

I forlengelsen av avsluttende kommentarer i kapittel 2.3.2, og hvor det er tatt til orde for at «tallene» muligens også i offentlig sektor er på vikende front i forhold til «ordene», så avslutter Abma/Nordergraaf artikkelen som følgende:

- In the field of public administration we note a transition for purely rational models to institutional and constructionist approaches that acknowledge the shortcomings of rational approaches of policy and decision making.
- In the field of evaluation the shortcomings of performance measurement are becoming more known and there are several authors arguing for additional process evaluations and alternative approaches.
- Practitioners in public management are experiencing the shortcoming of the use of performance-driven models and the underlying economic discourse.

Kompleksitetsteorien bygger som sagt på en transformativ teleologi der skapningen av individuelle og kollektive identiteter er sentralt. En organisasjon er i et slikt perspektiv ikke et middel til å nå et «ytre mål», og hvor en gjennom resultatmåling og incentivsystem mener å kunne styre organisasjonen i en viss retning. I et kompleksitetsperspektiv er en organisasjon først og fremst en arena for identitetsbygging. Dette synet på organisasjoner endrer følgelig også perspektivet på hvordan beslutninger i organisasjoner skjer, hvordan organisasjoner styres og hvordan mål og resultat blir evaluert, og ikke minst hvilken betydning et slikt perspektiv har for hvordan en ser på læring.

2.4.1 Nyte tanker om styring av kommunene?

Er du mulig å si noe om det er endringer å spore i det rådende paradigmet for hva som er «effektiv styring» av kommuner her i Norge? Er det systemtenkningen og NPM som fortsatt råder grunnen eller kan en se tendenser til endringer og dreining mot kompleksitetstenkningen?

Som belyst så langt så kan det i alle fall i et internasjonalt perspektiv se ut som NPM er i ferd med å bli erstattet av en «postNPM», som i mindre grad er preget av styring etter kvantitative resultatindikatorer og i større grad har fokus på verdistyring.

St. melding nr 12 (2011-2012) – om stat og kommune, styring og samspill kan gi visse indikasjoner for hvordan det tenkes om styring av norske kommuner.

I sin kommentar til meldingen sier statsråd Navarsete følgende: «Vi treng nasjonal styring på viktige område, men styringa skal vere godt grunngeven og målretta. Eg trur dialog og samhandling om utviklingstiltak ofte vil gje betre resultat enn sterke styringsverkemiddel»

Stortingsmeldingen gir slik som jeg ser det et signal om at kommunene må også måles og vurderes ut fra andre kriterier enn kvantitative resultatindikatorer der dialogen er vel så viktig for å skape nødvendig utvikling og læring. Det betyr ikke nødvendigvis at systemet med KOSTRA-indikatorer, pisa-målinger osv er under avvikling. Men det peker på at kvantitet og tall må følges opp og kanskje helst erstattes av kvalitet og ord skal kommunenorge være i stand til å lære raskt nok for å møte dagens utfordringer. I tråd med Mead med flere så er det gjennom praten vi lærer, virkeligheter blir skapt og identiteter forsterkes, endres og utvikler seg. Dette poenget kan de se ut til at statsråden har tatt. Tiden vil vise om dette avstedkommer grunnleggende endringer i kommunenorge i synet på hva en kommune «er» i et organisasjonsperspektiv.

2.4.2 Strategi i et kompleksitetsperspektiv

Som belyst så er virkeligheten i et kompleksitetsperspektiv ikke noe som er ytre objektivt gitt men noe som blir skapt i de sosiale relasjonene. Dette henger sterkt sammen med læring og språkets bruk. Hva som «er» og hva som «kommer», kommer an på hvordan ting blir omtalt og hvilke sine meninger som blir hørt og får gjennomslag.

Lederens rolle i et fortolkningsbasert perspektiv vil i første rekke dreie som om «ledelse av meninger». I følge Smirchich/Stubbard så tar kloke ledere fordel av språk, metaforer og historier for å styre og frembringe budskapet sitt.

Mintzberg (1987) bruker begrepet «crafting strategy». Strategi er ikke noe som skjer i toppledelsen distansert fra organisasjonen. Strategier er noe som skjer og blir utviklet i «ett» med organisasjonen gjennom dialog og samhandling og kan like gjerne være oppstå i nuet som å være en på forhånd lagt plan.

Quinn/Voyer beskriver strategi som logisk inkrementalisme og som også tar til orde for at strategier er en «sammenvevd» prosess der det ikke alltid er mulig å skille strategiformulering fra implementering. Strategi er en «randomisert språklig prosess».

Kompleksitetstenkingen bygger på en forutsetning om at organisasjoner på visse betingelser er selvorganiserende og selvfornyende. Nonaka (1988) sier at selvfornying handler om å skape meningsfull informasjon. «Et selvorganiserende system skaper orden gjennom fluktuasjoner ved å reagere selektivt på informasjon fra sine omgivelser» i følge Nonaka. Fortsatt i følge Nonaka «orden, som brukt her, betyr ikke bare de fysiske mønstre i en organisasjons strukturer og system, men også de *mentale mønstre* som visjoner, konsept og verdier». Med andre ord, det Nonaka beskriver her, er en læringsprosess, og hvor essensen i læringsprosessen og selv-organiseringen er det som kalles for å «skape informasjon». Gjennom semantisk informasjon, ordene, så oppfører vi oss ikke bare som datamaskiner som prosesserer data blindt men vi forholder oss til ordene på en refleksiv måte i sosiale prosesser. På det viset er vi også skapere av informasjon.

I et slikt perspektiv så handler strategi om i første rekke å legge til rette for organisatorisk læring gjennom språkets bruk. Dette perspektivet vil også ha til konsekvens at syntaksen, tallene i form av kvantitative mål og resultat kommer i andre rekke. Det er gjennom «skapelsen av semantisk informasjon» at virkelig nytenking, nyskaping og selvfornying i en organisasjon skjer. Det handler om langt på vei å kunne ha kapasitet til å stille spørsmål ved de gamle og vedtatte sannheter, sette nye begrep på gamle fenomen og å åpne opp for annerledes tenking og motsetninger og ikke «lukke diskusjoner» på et for tidlig stadium før alle nye perspektiv har blitt gitt muligheten til å bli vurdert.

2.5 Læringsbegrepet

Som belyst i foregående kapittel så kan en si at strategi i et kompleksitetsperspektiv handler langt på veg om å legge til rette for det som kan kalles for en «lærende organisasjon». I dette kapittelet skal jeg gå litt nærmere inn på selve læringsbegrepet.

En av svakhetene med den tradisjonelle strategiske litteratur er at den i mindre grad ser ut til å stemme med for hvordan strategi i praksis fungerer. Problemet med den tradisjonelle strategilitteraturen og for hva som ansees som «god ledelse» er at den ser ut til å fungere dårlig i en verden som er mer skiftende og omstendelig enn noen gang før. Den tradisjonelle

måten styre på legger ikke til rette for at organisasjonene er i stand til å lære raskt og å omstille seg raskt nok i forhold til stadig skriftende omstendigheter.

Hvis en går tilbake til den normative modellen for styring av kommuner som er skissert i figur 9:

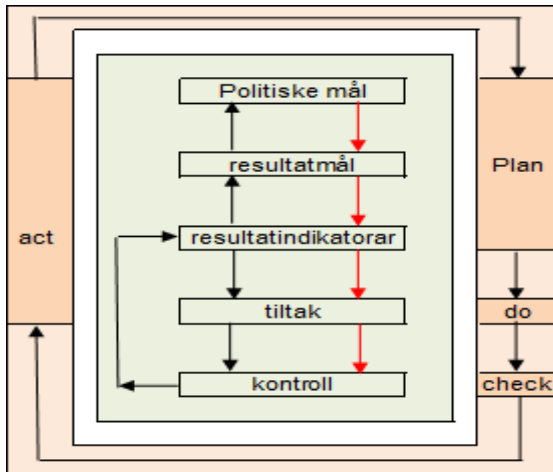


Fig 9

Som tidligere beskrevet, så ser en altså for seg en stilisert prosess der det skal være mulig å «gjøre om» alle, eller iallfall de meste sentrale mål og aktiviteter ved den kommunale tjenesteproduksjonen til tall og resultatindikatorer. Enn videre ser en for seg at den kommunale planleggingen og styringen er en årlig syklus og med lang planleggingshoresont. En legger strategier, planer og mål med der tilhørende tiltaksplaner på høsten som en så skal gjennomføre i tiden fremover og som årlig skal evalueres (spesielt når KOSTRA-tallene blir publisert i april). I den grad mål ikke blir nådd så skal altså dette medføre en læringsprosess i forbindelse med evalueringen der en sammenligner oppnådde mål med gitte mål på indikatornivå. Enten så kan en endre på målene, resultatindikatorene eller tiltaket.

Problemer med denne måten å styre på og som er belyst tidligere kan være som følgende:

- Den normative prosessen gir sannsynligvis i liten grad en reell beskrivelse av hvordan styring i kommuner faktisk skjer.
- Så fremt en ikke er i stand til å finne resultatindikatorer som også gjenspeiler verdimål så er det lite sannsynlig at kvantitative mål i seg selv virker motiverende og styrende for den enkeltes atferd i produksjonen av kommunale tjenester.

- Tallene, resultatindikatorene, syntaksen, virker etter all sannsynlig «fordekkende» og forenkler for en komplisert og kompleks hverdag og som bidrar til å begrense den kommunikative samhandlingen.

Den samlede effekten av denne måten å tenke på styring er at en kan risikere å få en organisasjon som er rigid og fastlåst og som ikke klarer å tenke nytt og endre seg ut fra raskt skiftene omstendigheter. Den inkrementelle læringsprosessen som en mener å ha lagt til rette for er med andre ord ikke «lærende nok».

Strategi i et kompleksitetsperspektiv der i mot ser ut til å være mer fokusert på handling og i mindre grad fokusert på selve planleggingsarbeidet fordi omstendighetene skifter så raskt at skal en klare å følge med og endre seg raskt nok må en raskt oppfatte hva som skjer og påvirke og endre seg der etter. Det er ikke alltid mulig eller tid til å lage planer i forkant. Slik er det også til en viss grad i den kommunale virksomheten. Markedet tar i liten grad hensyn til de kommunale planene og strategiene for utnyttning av areal og samfunnsplanlegging og svært ofte må de kommunale planene omarbeides for å kunne «passe inn» i virkeligheten. Det kan stilles spørsmål ved om det er kommuneplanene som påvirker samfunnet eller om det er motsatt.

I et læringsperspektiv i en relativt raskt skiftende og stadig med kompleks virkelighet så er det viktig at en som organisasjon er i stand til å oppfatte og sanse det som skjer og å kunne omsette dette til håndfaste og konkrete strategier som fungerer og sikrer overlevelse. I et slikt perspektiv er det også viktig at organisasjonen gjennom semantikk legger til rette for å kunne snakke om «hva virkeligheten er» i stedet for at diskusjoner om mål, tiltak osv blir begrenset av fokuset på resultatindikatorene og syntaksen. Dette er slik jeg ser det kjernen av strategi i et kompleksitetsperspektiv. Med referanse til Nonaka (1988) så handler strategi i et kompleksitetsperspektiv om organisasjonslæring og organisasjonslæring igjen handler om semantisk informasjonsprosessering og informasjonsskapning.

2.5.1 Kognitive teorier om læring

I følge Kaufmann/Kaufmann (1998) så kan kognitive læringsteorier beskrives som følgende:

«I kognitive læringsteorier er utgangspunktet at menneskelig læring kan forstås som et spørsmål om å tilegne seg kunnskaper om de regelmessigheter i omgivelsene som gjør at vi

kan danne *begreper* og utvikle *regler* for våre handlinger». Som belyst hittil i oppgaven så er det vesentlige med strategi i et kompleksitetsperspektiv at en gjennom semantikken kan begrepsfastsette en skiftende og subjektiv virkelighet. Dette bygger på kognitive læringsteorier.

Sentralt i kognitiv læringsteori er begrepet skjema. Skjema er vår begrepsforståelse av mer eller mindre komplekse fenomen. Begrepet «Skodje kommune» er et eksempel på et komplekst begrep, og som antakeligvis vil ha ulikt innhold alt etter hvem en spør. Noen element vil kanskje være «faste» og som en raskt kan enes om. For eksempel at organisasjonsstrukturen er «flat» og består av sentraladministrasjon og 10 selvstendige resultatenheter eller at ordføreren er fra FrP. Men det finnes også mer variable element i skjemaet «Skodje kommune» og som nødvendigvis ikke deles av alle andre. For meg er «Skodje kommune» først og fremst et relasjonelt begrep hvor jeg også inkluderer samarbeidspartnere utenfor kommunen i kommunebegrepet. Hva eller hvem «Skodje kommune» er kan synes opplagt sånn med det første men begynner en først å problematisere dette så er det mindre opplagt hva «Skodje kommune» er. Det er ikke sikkert at en en gang kan klare å bli enige om noen felles begrepsforståelse. Eksempelet her illustrerer poenget med hvor viktig semantikken er og hvor viktig det er å kunne «prate» om virkelighetsoppfatningen spesielt når begrepene (skjemaene) øker i kompleksitet.

Det er viktig å understreke at skjemaer er *aktive kunnskapsstrukturer* og at skjemaer læres ved problemløsende atferd der vi starter med forventninger basert på hypoteser utledet fra eksisterende skjema (Kaufmann). Vår persepsjon og forståelse av verden baserer seg på den kunnskap (skjema) vil allerede har opparbeidet oss om begrep og fenomen (og med den fare det kan medføre til forutinntatthet og fastlåsthet for å kunne skifte perspektiv). Etter hvert som vi blir eldre og får mer kunnskap og erfaring gjennom arbeid, utdanning og ellers sosialt liv så vil vi forhåpentligvis være i stand til å utvikle flere og flere skjema som blir mer nyanserte og hvor vi kanskje blir mindre fastlåst i tidligere oppfatninger om begrep og sosiale fenomen.

I følge Donald Norman og David Rumelhart (i Kaufmann), så kan skjemalæring beskrives utfra følgende tre mekanismer:

- Skjema-assimilasjon. Som betyr at ny informasjon legges til eksisterende skjema. Ved assimilasjon skjer det altså ingen ny læring, men bare en bekreftelse eller forsterking av det en allerede mener å kunne.
- Skjema-finstemming. Som betyr at eksisterende skjema blir mer presist og detaljert. Heller ikke her skjer det noen radikal ny læring
- Skjema-akkomodasjon. Det betyr at vi står over for en situasjon eller informasjon som ikke lenger lar seg beskrive eller forstå ved eksisterende skjema. Følgelig må enten nye skjema legges til, eksisterende skjema differensieres på sentale punkt eller at eksisterende skjema må restruktureres. Det er først ved skjema-akkomodasjon at det har skjedd ny og radikal læring. I følge Kaufmann kan kreativitet og innovasjon sees som et uttrykk for omfattende reorganisering av eksisterende skjema.

I forbindelse med dette er det viktig å peke kort på persepsjonsprosessen, vår sanseoppfatning og fortolkning av sanseintrykkene. Hva vi ser og hva vi retter oppmerksomheten mot og hvordan vi oppfatter og fortolker dette kommer i stor grad an på vår eksisterende kunnskap eller skjemaer. Samtidig som skjemaene gir oss en mulighet til å forstå vil de samtidig også kunne virke begrensende og fordreie hvis de ikke er «finstemte» nok. En «rigid» person eller organisasjon vil etter dette være preget av relativt få og «grove» skjema for å beskrive virkeligheten og som i mange tilfeller kanskje ikke vil være i stand til å gi en passende eller korrekt virkelighetsbeskrivelse fordi begrepsapparatet og prosesser rundt begrepsutvikling ikke fungerer som de bør. En fleksibel person eller organisasjon derimot vil være preget av mange og nyanserte skjema og hvor en er i stand til å koble disse skjemaene på så ulikt vis og danne nye begrep igjen. Slike personer eller organisasjoner vil i større grad være i stand til å gi en mer korrekt og nyansert beskrivelse av virkeligheten fordi begrepsapparatet og prosessene rundt begrepsutvikling fungerer som det skal.

I et organisasjons- og strategiperspektiv så betyr dette at hvis fokuset og temaet i organisasjonen kun blir syntaks, det vil si tall eller ord som beskriver enkle begrep som de fleste enes om og som ikke er gjenstand for ulike fortolkning så vil det skje liten eller ingen innovasjon, nytenking eller læring i en slik organisasjon. Enten skjer det skjema-assimilasjon eller skjema-finstemming. Skal en få til skjema-akkomodasjon må en også ha prosesser som tillater at det kan bli stilt fundamentale spørsmål ved rådende sannheter. For eksempel om mål- og resultatstyring egentlig har noe for seg. For igjen å gå tilbake til Nonaka (1988), som sier at essensen i selv-organisering er i skapelsen av informasjon, «the essence of self-

organization is in the creation of information. The self-renewal strategi of an organization lies in its ability to manage the continuous dissolution and creation of organizational order». Overført til kognitiv læringsteori så betyr dette at strategi i et komplekseoretisk perspektiv handler om å legge til rette for ny læring i forma av skjema-akkomodasjon. Skal en organisasjon være i stand til å være innovativ og å kunne endre seg må den følgelig legge til rette for å kunne innta ulike og motstridende perspektiv for hvordan en mener at verden og virkeligheten muligens ser ut.

2.5.2 Teorier om læring i organisasjoner

Teorien om kognitiv læring kan videreføres for ulike typer av læring i organisasjoner. I følge Kaufmann (1998) kan læring i organisasjoner forstås som «sosiale prosesser som tar sikte på å avdekke og korrigere den kunnskapen som organisasjonen har, og som kan virke hemmende på ny læring».

I følge Argyris og Schön (i Kaufmann) er det fremhevet som vesentlig at « i organisasjonslæringen så dannes det såkalte kollektive kart, det vil si et forståelsesmønster som flere personer eller arbeidsgrupper utvikler i fellesskap og som gir uttrykk for organisasjonens forståelse av virkeligheten».

I et sosiologisk perspektiv vil begrepet «kollektive kart» gis et strukturelt innhold. En kan således si, lagt kognitive læringsteorier til grunn at en organisasjons strukturer er organisasjonens kollektive kart.

Argyris/Schön bruker også begrepet handlingsteorier om organisasjonslæring. For en organisasjon er det ikke først og fremst interessant å finne ut hvordan ting «er», men å finne ut hva er det som fungerer i den verden som organisasjonen opererer i. I følge Argyris/Schön kan da organisasjonslæring mer presist forstås som «utprøving av og restrukturering av handlingsteoriene». Hensikten er å utvikle mer gangbare bedriftskonsept og kollektive kognitive kart.

For Argyris/Schön så er organisasjoner først og fremst er en arena for læring. Både fordi organisasjonen trenger å kunne lære for å kunne påvirke og tilpasse seg skiftende omstendigheter, men først og fremst fordi de individene som utgjør organisasjonen i form av individuelle og kollektive mentale skjema og kart er «lærende individ». Det å kunne lære og å

forholde seg refleksivt til informasjon er en grunnleggende menneskelig egenskap og som er sammenfallende med kompleksitetsteoriens ide om at organisasjoner først og fremst er arenaer for å bekrefte, skape og utvikle identiteter. Hvem vi er som individ er mulig bare å få bekreftet gjennom andre og deltakelse i et sosialt liv. En lærer, en sykepleier, en rådmann eller en kommunal økonomisjef blir etter dette lite trolig trigget og giret av hvordan kommunen ligger an på ulike KOSTRA-indikatorer. I den grad slike indikatorer virker styrende så er det fordi det knytter seg sanksjoner til disse, enten positive eller negative. Dette er en enkel form for læring basert på operant og klassisk betinging (Kaufmann, 1998) der incentivsystem blir brukt til å fremme ønsket atferd og få vekk uønsket atferd. Det er altså ikke målet i seg selv men incentivsystemet koblet til målet som motiverer til ulike typer av atferd. Denne måten å styre og å lede på legger lite til rette for det som kan kalles for en lærende organisasjon.

Det som derimot holder oss gående uten noen slags form for belønningssystem og så lenge vi føler oss rettferdig behandlet er å få en bekreftelse på om vi duger som medarbeidere og om det bildet vi har av oss selv stemmer med det andre mener om oss. Som rase er vi ikke bare «informasjonsmottakere som prosesser ytre stimuli, man vi skaper også informasjon», og i følge Nonaka så er det dette som utgjør forskjellen mellom «maur og mennesker».

Lagt dette perspektivet til grunn og trukket til sin ytterlighet så kan det hevdes at ut over at organisasjoner eksisterer av hensyn til transaksjonskostnader så eksisterer de også fordi de er sosiale arenaer for å kunne realisere oss selv og få en bekreftelse på oss selv, hvem vi er, hva vi kan få til og hva vi står for og det som Maslow kaller for selvaktualiseringsbehovet.

En organisasjon i et systemperspektiv eksisterer for å nå et «ytre mål». En organisasjon i et kompleksitetsperspektiv eksisterer for å nå et «indre mål», nemlig deltakernes behov for skape og utvikle sin egen identitet. Det som da blir de ansattes egne mål blir samtidig organisasjonens mål og dette danner grunnlaget for godt fungerende, veltilpassede og lærende organisasjoner i følge teorien. Organisasjoner som er dominert av et systemperspektiv vil etter dette ha problem med å kunne overleve i dagens virkelighet fordi de ikke legger til rette for rett type læring. Organisasjonens handlingsteorier blir lite tilpasset den virkelighet som organisasjonen opererer i.

Argyris/Schön opererer med ulike begrep på læring i organisasjoner. Den enkleste formen for læring kalles for enkeltkretslæring og som kan overføres til skjema-assimilasjon og skjema-finstemming. I et organisasjonsperspektiv så betyr dette at læringen begrenser seg til å justere eksisterende prosedyrer og avvik. En mer avansert for læring blir kalt for dobbelkretslæring og som kan sammenlignes med skjema-akkomodasjon. I et organisasjonsperspektiv så betyr dette at en stiller spørsmål ved grunnpremissene for forståelsen av problem og hvordan en løser oppgaven. Et siste læringsbegrep som Argyris/Schön nevner er deuterolæring, og som handler om å «lære seg å lære». Dette begrepet er i kjernen av kompleksitetsteoriens forståelse av hva en organisasjon «er».

I følge Argyris/Schön så er deuterolæring betegnet av at:

- Organisasjoner betraktes som arenaer for læring
- Læring er nødvendig fordi organisasjoner og deres medarbeidere er i konstant utvikling og omstilling
- Et gjennomtenkt forhold til læring vil bedre evnen til å kombinere organisasjonens og individets utvikling

Fortsatt i følge Argyris/Schön så er det sjeldent at organisasjoner tilfredsstiller betingelsene for deuterolæring fordi «medarbeiderne i de fleste organisasjoner er opptatt av å oppfylle organisasjonens etablerte mål og bli belønnet ut fra organisasjonens rådende verdier». Man er normalt så opptatt av å måle sin effektivitet ut fra allerede eksisterende normer at deuterolæring blir vanskeliggjort i følge Kaufmann (1998).

Normann (2001) gir følgende oversikt over hvilke kapasiteter som må finnes i en organisasjon for å kunne gi ulike typer av læring.

	Kritiske kapasiteter:					
Kritiske prosesser :	Sosial interaksjon	Kognitive kapasiteter	Artefakter	Omgivelser	makt	Gir:
Enkelkretslæring	kommando/kontroll	Klart forstått - objektivt	Fokus på målet	rasjonell persepsjon	rasjonell	Tilpasning og korreksjon
dobbelkretslæring	Modell II	mindre forstått- subjektiv	åpenhet for ulike mål	fortolkningsbasert	Visjonær/karismatisk	Nye måter å jobbe på
deuterolæring	emensipatorisk	språkets bruk	Integrert diversivitet	Ny tenking	Ledelse av prosesser	Endrer "landskapet"

Fig 15

Tilsvarende som Argyris/Schøn sier Normann også at hvis de styrende verdiene handler om kontroll og ensidig styring basert på en rasjonell logikk så gir dette enkeltkretslæring. Er de styrende verdiene derimot preget av informasjon og valg og medbestemmelse, så vil dette kunne gi dobbeltkretslæring. Hvis derimot de styrende verdiene er det som Normann kaller for emensipatoriske (frigjørende), og der en i tråd med argyris/Schøn betrakter organisasjoner som arenaer for læring og hvor strategi og ledelse nettopp handler om å legge til rette for slike prosesser så vil en kunne få det som heter deuterolæring eller knowing how to know i Normann (2001).

Sentralt i deuterolæringen er bruk av språket på en frigjørende men samtidig integrert måte og der strategi og ledelse først og fremst handler om å lede og legge til rette for disse prosessene. Det er retorikken som skaper virkeligheten og gir muligheten for selvorganisering. Hvordan en snakker om ting er mer viktig enn hva en gjør (Clegg et al, 2011).

2.6 Syntese

I dette kapittelet skal jeg forsøke å samle trådene fra den teoretiske gjennomgangen. I kapittel 2.6.1. vil jeg si noe om hva som er utfordringen for en kommune og for en hver organisasjon som ønsker å være effektiv og på sikt overleve. I kapittel 2.6.2 stiller jeg spørsmålet om «hva bør ledere gjøre» i en kompleks verden. I kapittel 2.6.3 vil jeg forsøke å «diagnostisere» styringen av kommuner med fokus på dynamikk i kommunens omgivelser og hvordan kommunen møter disse utfordringene. I samme kapittel vil jeg også si noe om effektene på læring. Kapittelet avsluttes med noen foreløpige konklusjoner basert på teorigjennomgangen.

2.6.1 Utfordringen – balansen mellom styring og læring

Det er i teorigjennomgangen gjort rede for at organisasjoner kan sees på to vidt forskjellige måter, enten i et tradisjonelt perspektiv der organisasjoner blir sett på som mekanismer som kan designes og styres etter på forhånd lagt planer eller organisasjoner kan sees i et kompleksitetsperspektiv der organisasjoner er å anse som sosiale prosesser mellom kompetente individ og hvor det egentlig ikke vil være mulig å designe eller kontrollere disse prosessene. Organisasjoner er i sistnevnte perspektiv selvorganiserende.

Hvordan en ser på organisasjoner vil henge sammen med ens ontologiske og epistemologiske grunnholdning for hvordan en mener det sosiale liv grunnleggende sett er skrudd sammen. En positivist vil hevde at mennesket er styrt av sosiale lover og er således kontrollerbar og styrbar

og at virkeligheten er objektivt gitt, noe som «er». En fortolkningsbasert posisjon vil hevde at slike generelle sosiale lover ikke finnes og at mennesket er fritt og ikke kontrollerbar og styrbar og at virkeligheten er sosialt konstruert i sin kontekst. Virkeligheten er subjektiv og gjenstand for fortolkning, virkeligheten er noe som «kommer».

Mellom disse to ytterlighetene finner en det som en kan kalle for realisten (March, Furlong, 2002). Deres syn går ut på at mye av det sosiale liv er styrt av sosiale lover og normer og som gir føringer for hva som er akseptabel atferd i en organisasjon. Selv om vi som utgangspunkt i teorien skulle være frie mennesker så er vi ikke fritt i større utstrekning enn i den grad vi tør å overskride de sosiale normer som finnes i samfunnet og i organisasjoner. Mennesket er både normstyrt men også potensielt normsprengende (Aakvaag, 2008). I den grad de mer avanserte formene for læring måtte skje i organisasjoner så handler det egentlig om normsprenging og ny normsetting og der normene kan sees på som organisasjonens felles mentale kart og felles bruksteorier.

Hvorfor er så dette viktig å poengtere disse ulike synene?

Jo, fordi ens epistemologi og ens ontologi er ikke noe som «en tar av og på seg som en genser» men det handler om ens grunnleggende syn på hvordan sosiale fenomen som organisasjoner fungerer og dette grunnleggende synet vil ha betydning for hvordan en ser både på ledelse av organisasjoner og hvordan en mener en skal studere organisasjoner. «Researchers cannot adopt on position at one time for one project and another on another occasion for a different project. These positions are not interchangeable because they reflect fundamental different approaches to what social science is and how we do it. That is the key point» (March, Furlong, 2002).

Hvilken «fundamental tro» man erkjenner seg til har som sagt konsekvenser for hvordan man ser på organisasjoner, «hva de er», hvordan man leder de, og hvordan man studerer de.

Mitt ståsted er omtrentlig som realisten sin. Det vil si at verden er sosialt konstruert og subjektivt gitt. Hvem vi er og hvordan vi ser på oss selv kommer i stor grad an på andre og den «feedback» vi får fra våre omgivelser. Denne «feedbacken» setter samtidig rammer og normer (sosiale strukturer) for hva som er akseptabel eller ikke akseptabel atferd. I hvilken grad vi lar oss som individ sosialisere inn i eksisterende strukturer eller om vi forsøker å endre

disse strukturene er et spørsmål om makt i relasjonene og makt i strukturene. Det er derfor mitt ståsted at organisasjoner i all hovedsak er komplekse sosiale selvorganiserende prosesser mellom kompetente mennesker og der makt i relasjoner og strukturer er av avgjørende betydning for i hvilken retning organisasjonen måtte utvikle seg (jeg går ikke nærmere inn på maktbegrepet, men viser til Claes et al, s.40 flg i Økonomisk Globalisering og Politisk Styring, 2007). Noen organisasjoner er mindre komplekse andre mer. Slik jeg ser det så er en kommune ikke i den mindre komplekse enden av skalaen men tvert i mot. Som belyst så er den besatt av svært ulike profesjoner med svært ulikt utdanningsnivå og skal produsere alt fra vann og avløp til spesialpedagogiske tjenester. De fleste kommuner har et ustrakt nettverk spesielt kommuner i mellom og ikke minst de er styrt av lokalpolitikere som utgjør maktbastionen og som har ulike motiv og interesser for å gå inn i lokalpolitikken.

Metodologisk betyr mitt standpunkt at i studiet av organisasjoner både kan bruke kvantitativ og kvalitativ tilnærming men jeg vil uansett tilnærming være forsiktig med å trekke for vidtrekkende konklusjoner av de funn som er gjort. Dette gjelder spesielt i forhold til å generalisere i tid og rom fordi det sosiale liv er kontekstavhengig og fortolkningsbasert. Hva som er «sant» i en kommune trenger ikke være «sant» i en annen kommune. Og det som er «sant» i dag trenger ikke være «sant» i morgen. Ting forandrer seg mer eller mindre kontinuerlig.

Når det gjelder statens og kommunenes eget syn på seg selv som organisasjoner så ser det ut til at systemtenkningen fortsatt står sterk selv om kommunal- og regionaldepartementet ved statsråden ser ut til i større grad å ville legge vekt på samarbeid og dialog som styringsform (jfr kapittel 2.4.1)

Stacey et al (2002), stiller spørsmålet om kompleksitetsteorien bare er «en motebølge eller en radikal utfordring til systemtenkning». Stacey et al sitt budskap er at skal en få til nødvendige omstillinger og læringsprosesser i organisasjoner så må en også grunnleggende endre sin oppfatning av hva en organisasjon er. En slik grunnleggende endring ser det ikke ut til å være på gang i kommunene. Kanskje snarere tvert i mot når en ser på hvordan KF legger frem dette med helhetlig styring. Systemtenkningen er gjennomgående og dialogens formål i KF sitt perspektiv er en styringsdialog for å bestille og evaluere kvantitative mål. Dette synet på organisasjoner, strategi og ledelse legger begrensninger på læringspotensialet i organisasjonen.

Uansett ståsted så står kommuner som andre organisasjoner over for det samme problem som alle andre organisasjoner som ønsker å overleve over tid nemlig det å kunne opprettholde et balansert forhold mellom nødvendig stabilitet og nødvendig endring. Hvis det stemmer at norske kommuner er avgjørende for lokaldemokratiet så er det også av avgjørende betydning at kommunene som institusjon overlever og at eventuelle endringer i kommunestrukturen må skje ut fra kommunenes egne valg og forutsetninger. Det er derfor av største betydning at kommunene klarer balansen mellom endring og stabilitet, mellom styring og ny læring.

Quinn (1988) kaller dette «å forbli i transformasjonssirkelen». Ved over tid å forbli i transformasjonssirkelen og håndtere balansen og paradokset mellom behovet for styring og behovet for radikale endringer og nytenking, mellom behovet for både stabilitet og endringer vil en kunne ta i vare kommunelovens begge formål om både et levende og funksjonsdyktig lokaldemokrati og en effektiv og rasjonell drift.

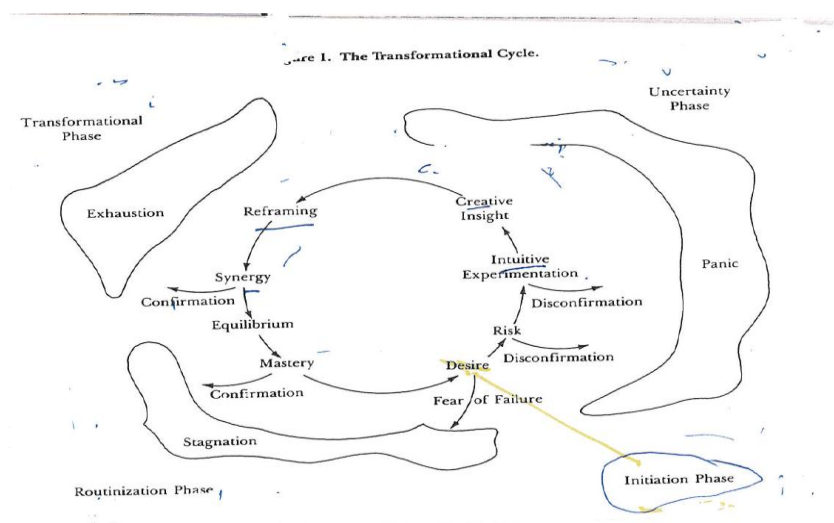


Fig 16

Figur 16 viser transformasjonssirkelens ulike faser (Quinn), og hva som kan skje hvis en stopper opp/faller ut av transformasjonen. En organisasjon vil på kort og lang sikt og i et mikro og et makro perspektiv befinne seg i ulike faser i forhold til om en er i stabil fase eller i en endringsfase. Behovet for endringer kan komme enten fra avhengighet av ressurser (leverandører, kompetanse, kunder osv), usikkerhet i eller utenfor organisasjonen eller som ytre press av ulikt slag. Eksempler fra egen arbeidshverdag kan nevnes. Det er mangel på It-kompetanse og den enkelte kommune på Sunnmøre sliter både med å rekruttere, utvikle og

beholde bærekraftige it-miljø. Som et svar på denne utfordringen har kommunene gjort en innovasjon ved at de har slått seg sammen i et interkommunalt selskap som heter «e-kommune Sunnmøre». Alle it-ressurser i samarbeidende kommuner blir lagt til denne enheten. En håper således at dette skal bygge et bedre og mer formålstjenlig it-miljø for kommunene. Et annet eksempel i mikroperspektiv kan nevnes at tidligere så har økonomiavdelingen arbeidet nokså isolert i forhold til regnskapsrapporter, budsjettoppfølging osv sett i forhold til enhetene (de som vi lager regnskaps og budsjetter for). For å bedre på dette har vi lagt om på arbeidsrutinene. Blant annet i forbindelse med månedlige regnskapsavslutninger så skal enhetslederne ta ut økonomiske rapporter og kommentere avvik mot budsjett. Større avvik som kan skape problem skal diskuteres med økonomisjef og/eller rådmann. På denne måten har en således fått til et bedre samarbeid mellom økonomi og enhetene og som forhåpentligvis vil gi bedre økonomistyring. Begge disse historiene er eksempler på transformasjon men på ulike nivå. I begge tilfellene har en gått i fra en stabil fase og der rutiner er innarbeidet, mål er rimelig klare osv, til en fase der en begynner å diskutere og se på andre løsninger, og eksperimentere med andre løsninger. Når så løsningen har vært prøvd en stund og man enes om at dette er en grei måte å gjøre det på så sementeres de nye rutinene. En har da gått «turen rundt» transformasjonssirkelen og lagt om på bruksteoriene. Når det gjelder omlegging av regnskaps- og rapporteringsrutinene så har vi gått sirkelen helt rundt. Når det gjelder omlegging av it så vil jeg si at de er omtrentlig ved «reframing» fasen, der samarbeidende kommuner nå etter hvert skal begynne å innrette seg etter den nye måten å gjøre ting på.

Quinn sitt hovedpoeng med transformasjonssirkelen er at det er ikke tilstrekkelig å ha gjort en omdreining, men at en må alt etter situasjonen være i en kontinuerlig transformasjon. Hvis en som organisasjon stopper opp så vil en kunne «fall ut» av sirkelen og alt etter i hvilke fase man er, så kan en enten stagnere, få panikk eller lide av utmattelse.

2.6.1.1 Den negative sonen

Organisasjoner som ikke klarer å balansere forholdet mellom kontinuitet og endring og således havne ut av transformasjonssirkelen havner også i det som Quinn (1991) kaller for den negative sonen. En organisasjon og dets ledere må ta i vare både behovet for å sette mål, sørge for produktivet, sørge for innovasjon og endring, sørge for deltakelse og engasjement og sørge for rutinisering, stabilitet og kontroll. Hvis det ikke finnes en naturlig balanse i disse faktorene i en organisasjon vil en til slutt havne i grøfta eller i den negative sonen. For mye

krav til mål og måloppnåelse uten samtidig å sørge for deltakelse, åpenheng og utvikling av de menneskelige ressurser fører til utmattelse. For mye fokus på diskusjoner og deltakelse uten fokus må målrettethet fører til uproduktivitet. For mye krav til saksbehandlingsregler, intern kontrollrutiner osv uten samtidig å ha fokus på endring og innovasjon fører til et frossent byråkrati. Og motsatt et ensidig fokus på innovasjon vil føre til anarkistiske tendenser.



Fig 17

2.6.2 Hva bør ledere gjøre?

Transformasjonssirkelens faser kan også sees i et fortolkningsbasert og et positivistisk perspektiv.

Øverste halvdel av figuren representerer en fortolkningsbasert tilnærming. Her er problemene uklare og likeså løsningen på de. Det vil være vanskelig å sette konkrete mål, finne dekkende resultatindikatorer og iverksette tiltak som en mener er passende for å nå målet. I det hele tatt, situasjonen er kompleks. Problemløsning i et slikt perspektiv krever åpne og deltakende prosesser og en lederstil som legger vekt på relasjoner.

Nederste halvdel av figuren kan sies å representere en mer positivistisk tilnærming. Her er problemene godt forstått og det samme er løsningen på de. I denne fasen kan en jobbe rutinert

og målrettet med kjente oppgaver og problem med en lederstil som legger på å bygge system og strukturer og sette klare mål for organisasjonen.

Det som kompleksitetsteorien hevder og som også etter min oppfatning er gjeldende for en kommune er at de stabile fasene i en organisasjons liv blir kortere og kortere. Ikke bare må en som organisasjon ut på flere transformasjonsrunder, men en må også komme seg fortere rundt. I en del tilfeller så er også omgivelsene og omstendighetene så skiftende, at en i store deler av organisasjonens liv mer eller mindre befinner seg i sirkelens øvre halvdel. Av hensyn til overlevelse på lang sikt er det derfor viktig at en organisasjon er i godt inngrep både med seg selv om sine omgivelser slik at en er i stand til oppfatte (persipere) det som skjer og rører seg og fortolker (kognisjon) dette på en meningsfull måte slik at organisasjonen er i stand til utvikle nye mentale kollektive kart og bruksteorier etter hvert som landskapet forandrer seg, det som Normann (2001) kaller for reframing. Reframing betyr ikke bare nødvendigvis å tilpasse seg slik som kontingensteoriene beskriver (Simon i Nonaka, 1988) men også at en organisasjon er i stand til forme forretningslandskapet rundt seg. Hvis for eksempel Skodje kommune i stedet for å tenke tradisjonelt om seg selv i stedet tenkte på seg selv som et nettverk av sosiale relasjoner og at kommunens fremste strategi er å drive dette nettverket fremover og andre omkringliggende kommuner måtte tilpasse seg dette nettverket så har Skodje kommune forandret forretningslandskapet i sitt «nedslagsfelt». Normann (2001) kaller denne typer organisasjoner for «Prime Movers».

Et viktig spørsmål blir da hva en leder bør legge vekt på for å kunne holde organisasjonen så vital og levende som mulig for å kunne overleve men samtidig som en også sørger for nødvendig stabilitet og målrettethet.

Et gjennomgående tema for så å si all «ny» teori om ledelse i et kompleksitetsperspektiv setter dialogen og språkets betydning i fokus. Som belyst i kapittel 2.4.2 så kan strategi og ledelse i et kompleksitetsperspektiv forstås som *ledelse av meninger* og der slik ledelse vil kunne gi det som kan kalles for en lærende organisasjon.

Med referanse til figur 14 så trenger organisasjoner ulike typer av læring, både enkeltkrets, dobbeltkrets og deuterolæring og der ulike kapasiteter og prosesser som gir ulike typer av læring. For å kunne legge til rette for også deuterolæring er det særlig lagt vekt på språkets bruk og hvordan man ser på, betrakter og omtaler verden og de sosiale prosessene.

Normann (2001) legger vekt på språket som redskap for å formidle verdier og holdninger, og på det viset også legge til rette for deuterolæring.

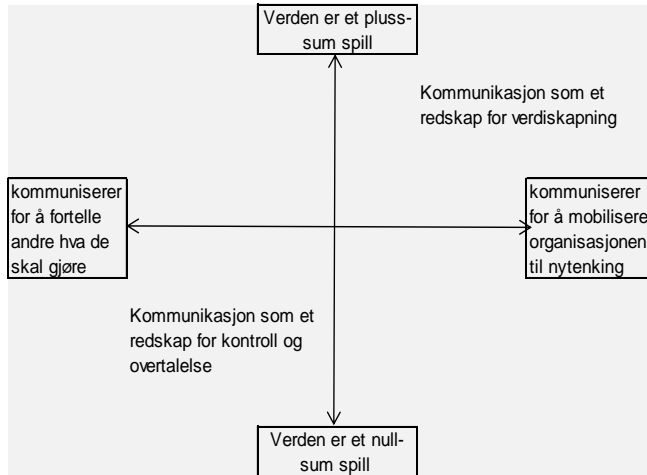


Fig 18

Alt etter som hvordan en betrakter verden og organisasjoner og deres omgivelser så kan en bruke språket enten som et redskap for å skape merverdier i fellesskap for alle eller en kan bruke språket som et redskap for kontroll og overtalelse. Det er førstnevnte perspektiv som legger til rette for deuterolæring. I sistnevnte så betrakter en verden som et nullsumspill og læringseffektene vil også bli der etter. I et nullsumspill så vil den Paretooptimale løsningen forrykkes hvis noen skal få det bedre fordi andre vil få det verre. I førstnevnte tilfeller så betrakter en verden som et plussumspill. Det vil si at det finnes flere Paretooptimaliteter fordi det er mulig at noen (mange) kan få det bedre uten av andre får det verre. Som en husker fra fangens dilemma i forholdet mellom to parter så er det mulighetene for samarbeid som gir muligheten for å finne de Paretooptimale løsninger.

I forbindelse med deutoerlæring bruker Normann (2001) også begrepet «integrert diversivitet». Det han forklarer med dette er at skal ulike meninger og synspunkt gi en lærende effekt for organisasjonen så må de også integreres. Dette er det samme som å gjøre organisasjonens tause kunnskap til uttalt kunnskap og fungerende bruksteorier. Quinn (1988) omtaler også dette i forbindelse med transformasjonssirkelen, hvor han sier at et hvert problem har en fase hvor en «åpner opp», og en fase hvor en etter hvert «lukker igjen». Med det er å forstå, spesielt når en står over for nye og ukjent problem, så er det viktig å drøfte problemstillingen på bred front før en konkluderer. Igjen, dette peker på språkets betydning,

hvordan en formulerer seg og hvordan en betrakter verden og på det viset legger til rette for deoterolering. Gjennom fasene «åpne opp» og «lukke igjen» kan en således håndtere balansen mellom styring og læring og skape det som Normann da kaller for «integrert diversivitet».

Så langt jeg kan se så bygger både Quinn og Normann sine teorier langt på veg på Kurt Levins «3 trinns modell» for planlagte endringer (Burnes, 2004). Levin snakker om fasene «unfreeze», «move», «refreeze», på samme måte som Quinn og Normann snakker om fasene «åpne opp» og «lukke igjen».

Nonaka (1988) gir følgende beskrivelse av ledelse i en kompleks og sosialt konstruert verden:

- Managerial analysis

I stedet for å analysere organisasjonen og dens omgivelser bør lederen analyse seg selv og reflektere over sin egen rolle som leder. En leder i et kompleksitetsperspektiv bør se på seg selv som en som gjennom sitt språk og øvrige artefakter deltar i å skape en virkelighet og at denne virkeligheten blir skapt i lag med andre

- Encouraging multiple realities

Det er ikke lederen som «eier» sannheten eller virkeligheten. Den er gjenstand for fortolkning og i tråd med øvrig teori er det viktig å ha et åpent sinn og en kultur som tillater det.

- Testing and experimenting

Dette knytter seg til risikovillighet og utprøving av nye bruksteorier. Ikke bare må en tillatte ulike synspunkt men det må også være tillatt å prøve ut noe metoder og tilnærminger i praksis.

Mintzberg(1998) bruker begrepet «crafting strategy» og som er beskrevet som at «strateger er like mye fokusert på de daglige gjøremål som å tenke fremover og å lage planer».

Mintzberg sier med dette at strategier like gjerne kan være oppdukkende som de kan være planlagte og den kan like gjerne være en spontan reaksjon på endringer i situasjonen som en på forhånd lagt strategisk plan.

Mintzberg bruker også begrepet «strategisk læring» og hvor det sies at «læring må kobles mot kontroll». Strategisk læring kan med andre ord knyttes Normanns begrep «integriert diversivitet» og Argyris/Schøns's begrep deuterolæring. I følge Mintzberg så må en god strateg være «hand on» situasjonen og der det en ser og oppfatter blir satt i system i forhold til tidligere læring og hvor en klarer å sette dette i et fremtidsperspektiv så langt det er mulig og at dette bør skje på et organisatorisk nivå.

I forbindelse med begrepet «hands and minds» skriver Mintzberg(1998) følgende: *The notion that strategy is something that should happen way up there, far removed from details of running an organization on a daily basis, is one of the great fallacies of conventional strategic management. And it explains a good many of the most dramatic failures in business and public policy today*. En organisasjon hvis ledelse og strategiarbeid er i lite kontakt med sin egen organisasjon og sine omgivelser vil i følge Mintzberg ikke overleve og det pekes her således også på M-organisasjonen som var en innovasjon for sin tid kanskje ikke lenger fungerer effektivt nok i dagens virkelighet.

M-organisasjonen la som beskrevet tidligere vekt på delegering av ansvar og formulering av klare mål koblet opp mot incentivsystemer. Når målene og virkeligheten ellers er under rask endring og blir mer eller mindre diffuse så vil ikke en slik måte å styre på lenger fungere. Når målene ikke lenger kan ligge «fast» så bør en finne seg noe annet som ligger «fast» i en ellers raskt skiftende verden som de ansatte kan forholde seg til og slutte opp om. Normann (2001) peker på betydningen av å klargjøre en organisasjons misjon, det vil si hvilken effekt skal organisasjonen ha på sine omgivelser, hva er organisasjonens eksistensgrunnlag. Hvilken misjon en organisasjon skal ha er et verdispørsmål og der organisasjonens verdi skal virke motiverende og styrende for den enkelte medarbeiders atferd i organisasjonen gitt at organisasjonen har verdier som medarbeiderne kan identifisere seg med. For en kommune bør det ikke være vanskelig å finne slike verdier. Jeg vil tro at de langt fleste pedagoger og helsearbeidere indentifiserer seg sterkt med kommunens verdigrunnlag.

Det er i dette kapittelet forsøkt å belyse noe av den teorien som sier litt om hva «ledere bør gjøre» i en kompleks verden. Oppskriftene er til dels enkel men praksisen er antakeligvis verre. Oppskriften er omtrentlig som følgende: «Bygg klare og konsise visjoner og misjoner som de ansatte kan identifisere seg med og hold en balanse i organisasjonen i forhold til behovet for målstyring, byråkratisering/rutinisering, innovasjonsbehov og diskusjoner og deltakelse alt etter omstendighetene organisasjonen er i. Og den kanskje viktigste delen av

oppskriften er at denne måten å arbeide på fra lederens side må skje i tett daglig kontakt med organisasjonen ellers slik at både leder og organisasjon er på «hugget» når ting skjer, eller det som Stacey et al (2002) beskriver som å operere på grensen til kaos. Av egen erfaring kan det legges til at min arbeidshverdag som økonomisjef mer ligner på et organisert kaos nokså fjernt fra beskrivelsene i de 26 kommunale planene som mer eller mindre skal styre mine aktiviteter mot et mål i en fjern fremtid. Det kan også avslutningsvis i dette kapitlet pekes på Johannessen (2005) at «fremtidens etterspurte kompetanse for lederer vil være relasjonskompetanse». Johannessen peker også på at makt og konflikt vil være avgjørende for utviklingen og at potensialet for suksess ligger i å mestre paradoksale prosesser».

2.6.3 Diagnose av styring i kommuner

Quinn (1988) har utarbeidet et måleinstrument, «the competing value modell» som kan brukes til å kunne si noe om hvor vidt en organisasjon har et balansert forhold til dette med mål- og resultatstyring og rutinisering på den ene siden, og åpenhet, deltakelse og innovasjon på den andre siden. Måleinstrumentet kan sies å måle kvaliteten på ledelsen og styringen i en organisasjon. Organisasjoner som har en uforholdsmessig stor vekt enten i den ene eller andre retningen vil være det som Quinn betegner som en «out of balance» organisasjon og vil kunne risikere å havne i den negative sonen. Jeg vil bruke Quinn sin modell til å kunne si noe om hva som kan se ut til å være rådende oppfatning av hva som er effektiv styring i en kommune og forventet effekt dette måtte ha på ulike typer læring.

2.6.3.1 The Competing Value Model (CVM)

I Quinn sitt rammeverk blir kvaliteten på styring og ledelse målt ut fra følgende fire dimensjoner:

- Hvilken styringsform er det en mener som gir størst effektivitet
- Hva er rådende bedriftskultur vedr styring
- Hva er organisasjonens rådende lederstil
- Og hva er det som gir makt i organisasjonen

Faktor	Type	vekt på	ønsket effekt	I retning mot
effektivitet	rutinstyrt	informasjon, kommunikasjon, stabilitet, kontroll		konsolidering og kontinuitet
kultur	stabilitet, kontroll	måling, dokumentasjon, informasjon	orden/forutsigbarhet	konsolidering, likevekt
Lederstil	overvåker, koordinerer	oppretholde struktur, samle inn informasjon	kontroll	konservativ forsiktig stil
makt	tilgang til informasjon	arbeidsprosedyrer, informasjonskontroll	kontroll	Ekspertmakt
menneskesyn X	Individet har små ambisjoner, misliker å arbeide, ønsker å unngå ansvar og må styres og overvåkes nøye for å arbeide effektivt			
MA SKINORGANISASJON		PROFESJONELL ORGANISASJON		
1				
Effektivitet	målstyrt	planer, mål, produktivitet, effektivitet	kontroll	maksimere verdien av produksjonen
Kultur	rasjonelle mål	klargjøring av mål, deltakelse, profit, måling	orden/forutsigbarhet	maksimere verdien av produksjonen
Lederstil	direktor/producent	fokus på oppgaver, struktur og mål	kontroll	motstyrende mål orientert lederstil
makt	belønning, formelle pos	formelle posisjoner, anerkjennelse	kontroll	legitim makt
menneskesyn X	Individet har små ambisjoner, misliker å arbeide, ønsker å unngå ansvar og må styres og overvåkes nøye for å arbeide effektivt			
DIVERSIFISERT ORGANISASJON		PROFESJONELL ORGANISASJON		
2				
effektivitet	vekststyrt	vekst, ressursallokering, tilpasning, påvirkning	flexibilitet	ekspansjon, adopsjon
kultur	innovasjon	innovasjon, adopsjon, innsikt, vekst	spontanitet, fleksibilitet	Ekspansjon, transformasjon
Lederstil	Innovatør, forhandler	kreativitet, ressursorientert politikk	flexibilitet	innovativ risikovillig
makt	visjoner, ressursallokerer	ressurs kontroll, visjoner	flexibilitet	Belønningsmakt
menneskesyn Y	Individet er i stand til å styre seg selv og ta ansvar, og at det liker å arbeide.			
ENTREPRENØRORGANISASJON		INNOVATIV ORGANISASJON		
3				
effektivitet	verdistyrt	moral, etikk, relasjoner, verdien av medarbeidere	flexibilitet	menneskelig engasjement
kultur	deltakelse, åpenhet	åpenhet, diskusjoner, deltakelse, etikk	spontanitet, fleksibilitet	Utvikling av menneskelige ressurser
Lederstil	mentor, gruppeleder	prosessorientert, mentor, oppmuntrende, ei	flexibilitet	oppmuntrende støttende stil
makt	gjensidig avhengighet	gruppeverdier, involvering, tillit,	flexibilitet	Relasjonell makt
menneskesyn Y	Individet er i stand til å styre seg selv og ta ansvar, og at det liker å arbeide.			
MISJONER ORGANISASJON		ENTREPRENØRORGANISASJON		
4				

Fig 19

I tabellen over er det tatt inn de fire dimensjonene som Quinn sin modell måler, gitt en forklaring på disse, hva det legges vekt på, hva er ønsket effekt og i hvilken retning trekker i så fall organisasjonen og styringen av denne. Eksempelvis hvis en mener at rutinstyring er den mest effektive måten å styre på så bør en forvente å finne en kultur som er preget av stabilitet og kontroll, en lederstil som legger vekt på overvåking og kontroll og makt og legitimitet skjer ved tilgang til informasjon. En slik organisasjon vil typisk legge vekt på informasjon, kommunikasjon, gode arbeidsprosedyrer osv. Det man ønsker er orden, forutsigbarhet og kontroll og organisasjonen går i retning mot konsolidering, kontinuitet og likevekt. På den andre siden har vi f.eks en organisasjon som legger vekt på vekststyring som effektivitetskriterie. Der kan vi forvente å finne en innovativ kultur og en lederstil preget av innovasjon og risikovillighet. Leders utøvelse av makt vil ofte være i form av belønninger eller ressurstildelinger. De som viser til de beste FoU resultater er de som får tildelt budsjett (og heder og ære). En slik organisasjon ønsker spontanitet og fleksibilitet og de trekker i retning mot ekspansjon og adopsjon.

Ut fra det en måtte finne/måle fra de fire dimensjonene, så vil det også kunne være mulig å anta noe om hva er rådende menneskesyn i organisasjonen. Douglas McGreogor (i Kaufmann,

1998) har formulert to typer premisser for teorier om menneskets natur. Teori X legger til grunn at mennesket grunnleggende sett er motvillig til å arbeide, er lite ambisiøs, unngår gjerne ansvar og må styres og kontrolleres for å arbeide effektivt. Teori X har en grunnleggende negativ undertone i sitt menneskesyn. Teori Y derimot har et grunnleggende positivt menneskesyn som i alminnelighet er i stand til å styre seg selv og ta ansvar og som liker å arbeide. Ulike motivasjonsteorier kan også knyttes opp mot McGregors teori. Motivasjonsteorier som legger vekt på ytre motivasjon f. Eks i form av bonusordninger kan sies å bygge på et X menneskesyn. Et system med mål- og resultatoppnåelse gjerne i kvantitative termer og som er koblet opp mot et incentivsystem legger vekt på den ytre motivasjonen. Mennesket er i utgangspunktet motvillig til å arbeide og yte sitt beste, men hvis en får lønn for strevet så vil det stå på. Et system som i stedet støtter seg til indre motivasjon som for eksempel en klar og tydelig visjon eller misjon bygger på Teori Y. Vi er naturligvis som individ forskjellige og hva som trigger oss i en arbeidshverdag er også forskjellig. For noen er pengene og bonusordningene viktig for andre er det innholdet i jobbet som er av større betydning.

Ut fra Quinns fire faktorer (og ellers det en måtte finne ut om organisasjonen) vil det også kunne være mulig å si noe om hva som «rådende koordineringsmekanisme» i organisasjonen. Mintzberg (1979) i Douma et al (2008) har gitt en typologiseringsmodell av organisasjoner ut fra hva en mener er rådende styrings- og koordinerende mekanismer.

Mintzberg skiller mellom følgende 6 typologiseringer:

Hovedkoordineringsmekanisme	Konfigurasjon
Direkte veiledning	Entreprenør organisasjon
Standardisering av arbeidet	Maskin organisasjon
Standardisering av ferdigheter	Profesjonell organisasjon
Standardisering av effekter	Diversifisert organisasjon
Gjensidig tilpasning	Innovativ organisasjon
Standardisering av normer	Misjonær organisasjon

Fig 20

Det er å bemerke at Mintzberg's modell ikke beskriver hvordan en organisasjon «er» eller «ser ut», men den beskriver hva som en kan anta er den primære eller dominerende styrings- og koordineringsmekanismen i organisasjonen. De fleste organisasjoner vil, i tråd med å holde seg «i den positive sonen» ha innslag av alle disse styringsmekanismene, men noen vil

kanskje være mer fremtredende enn andre alt etter hva type organisasjon det er og under hvilke betingelser den opererer. Eksempelvis så vil en typisk rutinstyrt organisasjon trekke i retning av at dette er et sted mellom en maskinorganisasjon og en profesjonell organisasjon.

Quinn sin modell/rammeverk kan også vises som følgende:

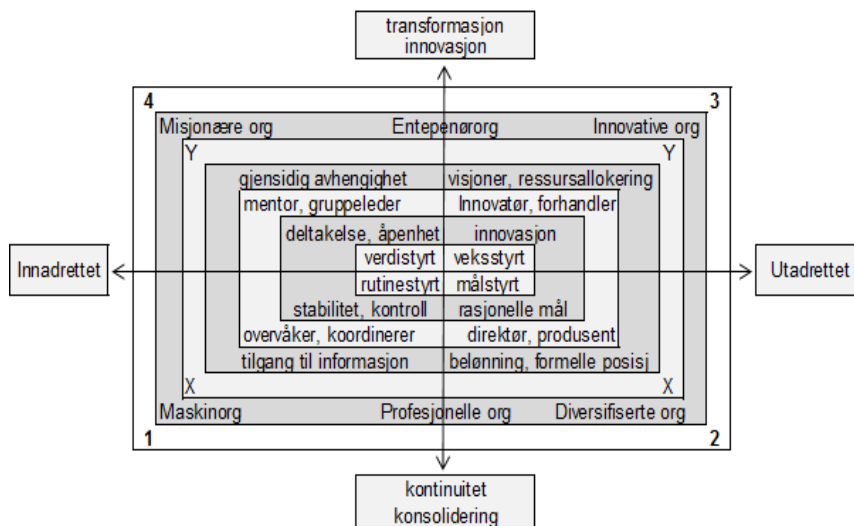


Fig 21

I første kvadrant finner vi den rutinstyrte organisasjonen, i andre kvadrant den målstyrte, i tredje kvadrant den vekststyrte og i fjerde kvadrant den verdistyrte. Første og andre kvadrant representerer en måte å styre der det ytre miljøet bør være stabilt og forutsigbart og hvor det vil kunne være mulig å sette klare og tydelig mål og hvor det også vil være rimelig greit å si hva som er fornuftige tiltak å sette i verk for å nå målet. Problemet er med andre ord i disse to kvadrantene godt forstått. I tredje og fjerde kvadrant så er det ytre miljøet i mindre grad preget av forutsigbarhet og stabilitet, problemet er i disse to kvadrantene mindre forstått.

Når det gjelder læring, så skjer det også ulike typer av læringen i de forskjellige kvadrantene. I første og andre kvadrant vil det i første rekke skje enkeltkretslæring. For eksempel så forbedres arbeidsrutinene eller en kutter enda mer i budsjettet for å bli mer produktiv. I tredje og fjerde kvadrant vil en mer kunne forvente å finne dobbeltkretslæring. Det vil si at en «finner nye løsninger på kjente problem», at en for eksempel legger om på arbeidsrutinene. I tredje kvadrant vil en også kunne forvente å finne deuterolæringen, fordi det grunnleggende synet på organisasjonen er at den er en «lærende organisasjon» og det grunnleggende menneskesynet er at mennesket har behov for og er villig til å lære nye ting. I deuterolæringen

så ser en ikke bare nye løsninger på kjente problem, men en foretar en fullstendig problemomdefinering, som for eksempel at en endrer sitt grunnleggende syn på hva en organisasjon «er. I deuterolæringen skaper en nye mentale kart og skjema for hvordan virkeligheten ser ut og det eksperimenteres med nye bruksteorier.

Jeg skal i det følgende forsøke å plassere kommunene på generelt grunnlag inn i Quinn sin modell på bakgrunn av oppgavens teorigjennomgang. Jeg vil begynne denne delen med å si litt mer konkret om de styringsutfordringer som kommuner står over for og som også har vært berørt i oppgavens innledende kapittel.

2.6.3.2 Kommunens omgivelser

Hvis en gjør en «snever» definisjon av «kommune» og sier at det innbefatter kommunens ansatte, og «alt annet» er omgivelser så kan det pekes på følgende vesentlige faktorer som vil ha innvirkning på en kommunes krav til å balansere kravet til demokrati og styring og hvordan administrasjonen og ledelsen i en kommune må innrette styringen sin etter.

Staten ved lowerk
Staten ved overføringer
Staten som normbærer for god styring
Politikk og lokaldemokrati
Innbyggere og brukere
Næringsliv
Samarbeidspartnere
Finans

Fig 22

Staten ved lovverk og staten ved overføringer:

Det er Staten som gjennom lovgivning setter legale rammer for den kommunale virksomheten. De to viktigste lovene for kommunene er kommuneloven og Plan- og bygningsloven. PBL loven er som nevnt den som formelt stiller krav til at kommuner skal styres etter prinsipp om mål- og resultatstyring. Loven var ny i 2008. På en rekke andre områder som legalt styrer den kommunale virksomheten så er det en stadig dynamikk i både lover, forskrifter, fortolkning og praktisering av disse. Noen lovendringer, som for eksempel ny folkehelseslov pålegger også kommunene nye og større oppgaver slik som samhandlingsreformen. Hvis en ser lovverket over tid så er det i alle fall en såpass stor dynamikk i dette at en som organisasjon må være i stand til stadig å omstille for å løse nye oppgaver.

Det er staten som også finansierer kommunene i tillegg til skatteprovenyet fra kommunens innbyggere. Det følger ikke alltid med «friske kroner» når kommunene blir pålagt nye oppgaver. Kommunenes inntektsmodell er også slik utformet at vekst i den yngre del av befolkningen ikke fullt ut blir kompensert, pluss at talletidspunktet er 1.7 hvert år mens budsjettåret følger kalenderåret. Det medfører at kommuner som har sterk vekst i befolkningen ikke får dette fullt ut kompensert i form av økte statlige overføringer. Staten vil systematisk legge til grunn et for lavt folketall i sine modeller for statlige overføringer til kommunene. Dette gir også utfordringer for vekstkommuner for hvordan økt etterspørsel etter barnehage, skole med videre skal finansieres og som krever stor grad av «reframing» fra kommunenes side.

Staten som normbærer for god styring

Ut over å gi lover for styring av kommuner så gir også staten ut en rekke publikasjoner og avholder kurs mye i samarbeid med KS for hvordan en mener at «god styring» skal skje. Staten (og KS) er dominante meningsbærere på dette området. Kommunenes bruk av eksterne konsulenter som eventuelt kan «flagge» et annet syn synes å være minimal. Det kan også bemerkes at det ut fra mitt ståsted (jeg mottar haugevis av invitasjoner til diverse kurs og programmer) så kan det se ut til at konsulentene og kurstilbyderne tilpasser sin kurs til kommunenes og statens rådende styringsparadigme. I ulike varianter tilbys det kurs og opplæring i kategorien «plan, do, check, act». Som eksempel kan nevnes en kursinvitasjon fra BDO som ligger på pulsten min, et kurs i LEAN produksjonsmetode som bygger på en rasjonell tankegang. Jeg har ennå til gode å se en kursinvitasjon som gjelder «organisasjoner som komplekse prosesser». Det som er nevnt her setter da et «ytre press» for hvordan kommuner ser på selv og hva som oppfattes som effektiv måte å styre på. Dette paradigmet virker konvergerende.

Politikk og lokaldemokrati

Som beskrevet tidligere i oppgaven så ser staten for seg den lokale kommunepolitiker i strategens rolle (lagt til grunn den tradisjonelle definisjonen av strategi) som skal bidra til å utarbeide langsiktige planer på alle kommunens områder. De viktigste planene er arealplanen og samfunnsdelen. Jeg tror det kan stilles spørsmål ved om i hvor stor grad den lokale politiker identifiserer med en slik rolle. Noen gjør det andre ikke, noen gjør «opprør» og andre resignerer og tilpasser seg og eventuelt ikke stiller til gjenvalg fordi de hadde sett for seg å få

gjort noe konkret og ikke bare sitte å vedta planer. Under alle omstendigheter, det politiske landskapet er skiftende og i del sammenhenger svært uforutsigbart. Hvem som går på talerstolen i hvilken sak og hvilke motforslag eller benkeforslag som kommer fra salen er uforutsigbart og kan lett torpedere administrasjonens sirlige utredninger og konklusjoner. I politikken ser det ut til at det alltid finnes et «annet synspunkt» og som vel egentlig er politikkenes vesen. Denne uforutsigbarheten stiller store krav til omstilling og rask respons i administrasjonen og den krever også et godt samarbeid med politikerne slik at en sikrer at administrasjonen fanger opp ulike politiske signal.

Innbyggere og brukere

Innbyggere og brukere er kommunens «kunder» og er de som det i hovedsak skal skapes verdier for. Det kommunale tjenestetilbudet strekker seg gjennom hele livsløpet, så å si fra vugge til grav. Endringer i befolkningen gir kommunene store utfordringer med å kunne forutsi i alle fall ned på et spesifisert nivå hvilke kommunale tjenester som vil trenge i fremtiden. Spesielt gjelder dette for kommuner i vekst. Det er mulig ut fra trender å kunne si noe om forventet fremtidig folketall, alderssammensetning osv men når en skal ned på et konkret og detaljert nivå blir det vanskelig. Får en kommune tilflyttende for eksempel en barnerik familie der barna har spesielle behov for ulike spesialtjenester så må kommunen dekke dette behovet selv om det ikke var tatt høyde for i verken planer eller budsjett. Selv mindre slike fluktuasjoner mellom kommuner kan skape store utfordringer som en er pliktig til å løse. På samme måte som i arbeidslivet og i den globaliserte økonomien ellers så merker også mange kommuner at mobiliteten i befolkningen har økt. Kommunene merker også at de individuelle rettigheter står sterkere enn før og der de kommunale tjenestene skal konkret tilpasses brukerens behov.

Næringsliv

Mange kommuner satser på ulike former for næringstiltak om mulig for å tiltrekke seg og beholde arbeidsplasser i kommunen. Skal en lykkes med noe slikt må en ha en god forståelse for næringslivets egne premisser og hvilke grunner som betyr noe for de når de skal velge fysisk lokalisering. Det finnes nok av eksempler på tomme næringshager rundt omkring i kommunenorge fordi en ikke forstår næringslivets egen dynamikk. Denne dynamikken skaper også samtidig uforutsigbarhet for kommunene som de må forholde seg til. Næringslivet etablerer seg der de finner det lønnsomt og når det ikke er lønnsomt lenger så drar de sin vei uavhengig av de kommunale planer og strategier.

Samarbeidspartnere

Som beskrevet over så er det mange kommuner som er med i mange og ulike nettverk for kanskje bedre å løse de kommunale oppgavene. Å delta i nettverk så gir en samtidig også fra seg noe av egen styring og kontroll og som igjen skaper større uforutsigbarhet for deltakende kommuner. Kommunene må innrette sine agendaer, fokus, målområder mv etter hva nettverket «bestemmer». Det kan av og til se ut som disse nettverkene utvikler sin egen dynamikk uavhengig av kommunene.

Finans

Et siste moment som skaper store styringsutfordringer for norske kommuner er det globale finansmarkedet. Mange kommuner, spesielt de som tidligere hadde aksjer i kraftselskap kan ha betydelige porteføljer i aksjer og verdipapir. Kurssvingningene på disse verdiene slår rett inn i det kommunale driftsregnskapet og inn i den kommunale drifta. For enkelte kommuner er det snakk om millioner av kroner i inntekter (eller tap) som er svært vanskelig å forutsi og som følgelig gir store styringsutfordringer.

I sum så mener jeg at alle disse momentene peker i retning av at en kommunes omgivelser i hovedsak er dynamiske, omskiftelige og på mange områder vanskelig forutsigbare. Både problemet og problemløsningen kan på mange områder være uklare og som i mange henseende operer på «grensen av kaos».

2.6.3.3 Hvordan møter kommunene utfordringene?

Hva kommunene gjør i praksis for å møte de utfordringer de står over for i hverdagen er sikkert «så ymse». Men hvis en skal gi en normativ beskrivelse av dette med utgangspunkt i lovverket og begrepet helhetlig styring så er det grunnlag for å hevde at hovedløsningen, den dominante strategien for å møte utfordringene som kommunene står over for befinner seg i kvadrant nr 2, og muligens støttet opp av rutiner og intern kontroll i COSO's rammeverk, altså kvadrant nr 1 i CVM i figur 20.

Som gjentatte ganger beskrevet i oppgaven så pålegger PBL kommunene å drive mål- og resultatstyring, altså at man legger vekt på «målstyring» som effektivitetskriterie, og hvor dette i praksis er fulgt opp av KF og deres begrep «helhetlig styring». Sentralt i helhetlig styring er å sette konkrete kvantifiserbare mål for organisasjonen. Hvor vidt kommunene

driver målstyring etter PBL's kriterier blir passet på av revisjonen. Hvis organisasjonen er «konsistent» så skal en forvente å finne ledere som er opptatt av rasjonelle mål og i mindre grad ser til mer verdirelaterte spørsmål og hvor makt brukes og tildeles ut fra tildeling av formelle posisjoner og noen ekstra lønnstrinn i de lokale lønnsforhandlingene. Skal en normativt sett beskrive eller diagnostisere en kommune så er det grunn til å forvente at den i sin styring befinner seg et sted mellom kvadrant nr 2 og kvadrant nr 1 som dominant tilnærming til hvordan kommunen bør styres. Hvis dette stemmer så vil den i Quinn sitt rammeverkt og CVM være i fare for å være «ute av balanse».

2.6.3.4 Effekten på læring

Hvis den observerte dynamikken i en kommunes omgivelser er korrekt og det kan sies at dette i hovedsak gjelder for alle kommuner, så bør den dominante tilpasningen i styring av kommunen heller kanskje vert i tredje kvadrant, altså en strategi som legger til rette for innovasjon og deuterolæring. I første og andre kvadrant så skjer i hovedsak bare enkeltkretslæring og kanskje noe dobbeltkretslæring. Det vil si at den læringen som skjer i organisasjonen er ikke tilpasset dynamikken i omgivelsene gitt at kommunene i hovedsak tilpasser seg i 2. og 1. kvadrant i Quinn's modell.

Den beste og idealtilpasningen er naturligvis at en yter høyt i alle kvadranter. Da har en en organisasjon som er "i balanse» og som er effektiv også i sine læringsprosesser og som legger til rette for alle typer læring.

2.6.3.5 Konklusjoner basert på teorigjennomgangen

Oppgavens problemstilling er om mål- og resultatstyring i norske kommuner med bruk av kvantitative resultatindikatorer gir en lærende organisasjon.

Svaret er innledningsvis med henvisning til oppgavens litteraturgjennomgang at «det kommer an på» hva en mener med læring.

I innledende kapitler ble mål- og resultatstyring (jfr f. Eks. fig 9) beskrevet som en syklisk prosess der en gjennom dialog skal sette mål for virksomheten og hvor mål blir fulgt opp i senere dialoger. Denne syklusen dialog-mål-dialog-mål osv skal i følge KF gi en effektiv, involverende og lærende organisasjon.

Resultatfokus og et felles språk

Som også belyst i de innledende kapitler så er det vesentlig i mål- og resultatstyringen at en er i stand til å kvantifisere de fleste sider av den kommunale tjenesteproduksjonen enten i form av brukerundersøkelser, medarbeiderundersøkelser, kvalitetstall fra KOSTRA, skoleporten osv. Tallene, syntaksen, som realitetsbærer ser ut til å stå sterkt i tankesettet rundt mål- og resultatstyring.

Dette tilsynelatende sterke fokuset på tall og hvis det gis gjennomslag etablerer et felles språk så er det tallene, syntaksen og ordene og semantikken som vil etablere et felles språk.



Fig 23

I rapporter, samtaler og oppfølging av virksomheten enten fra administrativt eller politisk nivå så er det tallene det blir snakket om og som er i fokus i et slikt perspektiv.

Ut fra det som er sagt så langt og med støtte i teorigjennomgangen, så trekker dette i retning av at læringseffektene vil være begrenset. Et for sterkt fokus på tall og syntaks på bekostning av den kommunikative samhandlingen og semantikken vil gi kun enklere former for læring som enkeltkretslæring. Det vil være vanskelig i en organisasjonen der tallene har stor forrang til å kunne få til nye/radikale perspektivendringer. Et for stort fokus på tall og som ikke sier noe om verdier vil også kunne ha negative effekter på læring, motivasjon og trivsel hos den enkelte medarbeider.

Styringsdialogen

I følge KF så er styringsdialogen et verktøy for å «bestille mål og evaluere oppnådde resultat». Slik jeg ser det så understreker dette begrepene «kvantifisering» og «styring» og hvor det i Normanns's (2001) teoretiske rammeverk kan sies at «kommunikasjon er et redskap for kontroll og overtalelse». Det kommuniseres for å fortelle andre hva de skal gjøre og verden er et nullsumspill. Hvis dette stemmer så vil heller ikke dialogen legge til rette for radikale perspektivendringer av typen deuterolæring, men holde seg i området enkeltkrets og delvis dobbeltkretslæring. På den andre siden så sier også KF at dialogen er et «verktøy for innflytelse og medbestemmelse fra medarbeideren sin side» som trekker i retning av at kommunikasjon er et redskap for verdiskapning og at en kommuniserer for å mobilisere og at verden er et plussumspill. En slik måte å kommunisere på trekker i retning av deuterolæring.

Men problemet er fortsatt at samtalens fokus vil være « å sette klare og tydelig mål, finne dekkende indikatorer og sette i verk nødvendige tiltak for å nå målet» så vil det sterke fokuset på de kvantitative indikatorene virke svært begrensende på læring (og motivasjon) uansett hvor åpen og demokratisk diskusjonen måtte ha vert for å komme frem til mål og indikatorer.

Hvis KF med «lærende organisasjon» referer til i all hovedsak enkeltkretslæring og delvis dobbeltkretslæring så trekker svaret på undersøkelsesspørsmålet i retning av «ja». Hvis en derimot mener at læring også dreier seg om deuterolæring så trekker svaret på undersøkelsesspørsmålet i retning av «nei».

Det overordnede problem er det perspektivet man legger til grunn for hva en organisasjon «er». Så lenge en ser på organisasjoner som «system som lederne kan designe og styre og får oversikt over ved hjelp av forenkling, avgrensning og analyse» (Johannessen, 2008) så vil også læringseffektene være begrenset. Nettopp på grunn av overforenklingen og behovet og ønsket om å styre.

En lærende organisasjon i et kompleksitetsperspektiv er «komplekse selvorganiserende prosesser mellom mennesker der ingen kan designe eller kontrollere disse prosessene». Det er etter dette følgelig selvmotsigende og ikke logisk konsistent å skulle «styre en lærende organisasjon». Den går sine egne veier. Det betyr naturligvis ikke at en skal la være å forsøke å styre. Jamfør for eksempel Normanns begrep «integrert diversivitet», som betyr noe sånt som at ulikheter i form av synspunkter og meninger blir satt i system i form av organisatorisk

læring. Jamfør også Mintzberg som sier at læring må kobles mot kontroll. En kommune som alle andre organisasjoner trenger også styring hvis ikke havner en i den negative sonen. Men perspektivet for hvordan man styrer og hvordan man ser på organisasjoner bør kanskje endres og en bør kanskje ta inn over seg at alt ikke lar seg styre eller er ønskelig å styre hvis en på sikt som organisasjon skal overleve i stadig skiftende omstendigheter. En organisasjon trenger alle typer læring, enkeltkrets, dobbeltkrets og deouterolæring. Men det er kun gjennom et kompleksitetsperspektiv at alle tre typer av læring vil være til stede i en organisasjon. I et systemperspektiv vil en kun finne de to typene enkeltkrets og dobbeltkretslæring. Det bør anses som rimelig opplagt at stat og kommune og alle andre vesentlige meningsbærere om styring i kommuner legger fortsatt et systemperspektiv til grunn for hvordan organisasjoner fungerer. I den grad det skjer læring ut over enkeltkrets og dobbeltkretslæring så skjer det i så fall som følge av at «systemet ikke fungerer som tenkt», eller kanskje det noen vil kalle for «rusk i maskineriet». Som for eksempel at enkelte kommunepolitikere føler seg lite komfortabel med rollen som kommunal planlegger og i stedet vil ha ting gjort og kupper hele kommunestyremøtet og setter dagsorden og planene mer eller mindre på hodet. Det levende og funksjonsdyktige lokaldemokratiet slik jeg ser det handler først og fremst om deuterolæring. Slik jeg ser det er det er kun gjennom et perspektivskifte at en vil kunne ivareta kommunelovens begge formål om et funksjonsdyktig folkestyre og effektiv og rasjonell administrasjon. Et fortsatt systemperspektiv og økt kvantifisering vil på sikt kunne stå i fare for å forvitte lokaldemokratiet og således være en trussel mot den enkelte kommunes overlevelse.

3.0 Empiriske undersøkelser

3.1 Metode og forskningsdesign

Den metodiske tilnærmingen er kvantitativ og ved hjelp av dataanalyser. Dette kan i seg selv virke noe selvmotsigende sett i forhold til at organisasjoner er komplekse kontekstuelle sosiale fenomen og hvor det vil være vanskelig å kunne si noe om virkeligheten uten å være tett på denne konteksten. Men allikevel og i tråd med det som er sagt tidligere i oppgaven så legger jeg et realistisk og pragmatisk syn til grunn for hvordan en kan studere organisasjoner. Hvis en i utgangspunktet har en teori, en påstand eller en tese om hvordan sosiale fenomen henger sammen, slik som i denne oppgaven, så vil en pragmatisk tilnærming være å begynne i et fugleperspektiv og skaffe seg en viss oversikt over landskapet, hvordan ser de store trekk ut. Dataanalyser er et slikt fugleperspektiv. En vil kunne si en del på generelt grunnlag men

må være forsiktig med å trekke alt for vitstrekkinge konklusjoner for det en ser på overflaten. Under overflaten kan det røre seg voldsom geologisk aktivitet som både er uforutsigbar, vanskelig å forstå og knapt synlig fra fugleperspektivet og som plutselig og uventet kan forandre hele landskapet. Skal en ha noen mulighet til å kunne forstå disse fenomenene må en ned i landskapet og under overflaten.

Men det vil også være mulig fra fugleperspektivet å lete etter trekk som stikker seg frem i overflaten enten dype kløfter eller høye fjell og som kan gi indikasjoner på geologisk aktivitet. Slike «avvik» er interessante å studere fordi de kan si noe om underliggende geologisk aktivitet som kan forandre landskapet.

Metodologisk betyr dette at jeg velger en deduktiv tilnærming der jeg ut fra et begrenset datamateriale forsøker å skaffe meg en viss oversikt over «det kommunale landskapet». I denne analysen vil jeg forsøke å se etter data (kommuner) som stikker seg, helst i positiv retning, og se litt nærmere på disse, men fortsatt ved bruk av data.

Skal en forsøke å si noe mer treffsikkert om «hvorfor» bør en følge opp med kvantitative undersøkelser. Det er ikke gjort i denne oppgaven og det legger også sine begrensninger på hvor langt en kan trekke konklusjoner.

Med en kvantitativ deduktiv tilnærming så flyr jeg nokså høyt over landskapet og hvor jeg ser etter «rykende vulkantopper». Fortsatt høyt over landskapet tar jeg en titt på vulkantoppen, men jeg drar ikke ned til den og aller minst inn i den.

Opgavens ambisjonsnivå er av undersøkende karakter og der jeg vil se på ulike trender og sammenhenger i datamaterialet som kan si noe fra eller til om tesen men datamaterialet vil ikke bli testet for statistisk signifikant (for eksempel ulike t-tester). Både fordi datamaterialet ikke er stort nok og fordi slik statistisk testing kan bidra til å underbygge og understreke sammenhenger som «sikre», men som allikevel ikke er sikre eller sanne (de er spuriøse). Problemet med organisasjoner er antakeligvis som med vulkaner, de er på mange områder unike. Man kan finne noen fellestrekk men de har også sine særtrekk som gjør de vanskelig forutsigbare basert på historiske data. Det vil ikke være mulig å samle inn historiske data for når tid vulkanen sist hadde utbrudd og så med et 95% konfidensnivå si når tid neste utbrudd kommer. Og aller minst på hvilken måte si hvor askeskyen vil gå, hvilken vei renner lavaen

og hvordan blir miljøet og landskapet seende ut etterpå. Dette er stort sett uforutsigbart og unikt for den enkelte vulkan. Av samme grunner mener jeg også det at testing for statistisk signifikans i forhold til sosiale fenomen i alle fall basert på lite data over en kort tid er en «farlig» øvelse, fordi det kan bidra til å skape en «sannhet som ikke er sann». Som nevnt i oppgavens teoridel så har tall en sterk gjennomslagskraft i det moderne samfunn, tallene har makt, likeså har statistikken. Den bør derfor brukes med omhu ellers så kan vulkanutbruddet eller fraværet av utbrudd komme overraskende på.

3.2 Datainnsamling

3.2.1 Struktur i datainnsamlingen

Det er samlet inn data som skal forsøke å si noe om kommunenes ressursinnsats, prosesser og de produkter og resultater som kommer ut av disse der en fortrinnsvis skal forsøke å legge vekt på den effekten den kommunale tjenesteproduksjonen har i sitt nedslagsfelt, jfr fig 4

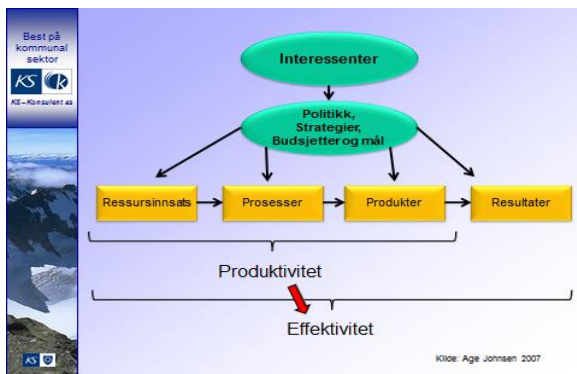


Fig 4

For å belyse dette er det hentet inn data fra ulike kilder (vedlegg til oppgaven viser dataenes kilde).

Modellen for datainnsamling og strukturering av disse kan vises som følgende:

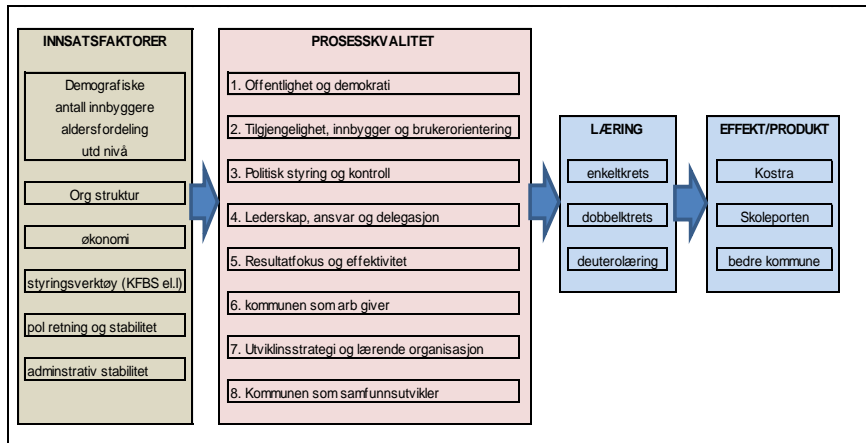


Fig 24

3.2.1.1 Innsatsfaktorer

Det er ulike innsatsfaktorer i en kommune som påvirker både prosessene og direkte på effekten. Noen av disse er tatt med i modellen.

Demografi:

Et eksempel er utdanningsnivået til foreldre (og spesielt mor) hvor forskningen viser er den som har størst sammenheng med barns skoleresultat. Den samme forskningen viser skolens egen ressurstilgang og ressursbruk på elevene er av mindre betydning. Det samme kan antageligvis sies om hvor mange innbyggere som bor i kommunen og alderssammensetningen på disse. I denne modellen er det lagt til grunn at hvor mange innbyggere som bor i kommunen, aldersfordeling og utdanningsnivået til disse vil kunne virke inn på prosesskvaliteten til kommunen.

Organisasjonsstruktur:

I forbindelse med datainnsamlingen har det vist seg at alle undersøkte kommuner har såkalt «flat struktur», det vil si at det ikke finnes noe «mellomledd» mellom rådmann og enhetslederne. Denne variabelen er derfor ikke relevant å undersøke mot i datamaterialet

Økonomi:

Det er store forskjeller i kommuneøkonomien. «Økonomi» er her målt som såkalt «utgiftskorrigerte frie inntekter». Kommunenes frie inntekter i form av statlig rammetilskudd er beregnet ut fra ulike faktorer som alderssammensetning, befolkningstetthet osv, og som

igjen vil gi kommunene ulike utfordringer og ulike kostnadsbilder. En «ung kommune» vil typisk ha større utgifter til barnehage og skole enn en «gammel kommune» for å nevne et eksempel. I utgiftskorrigerede frie inntekter er disse forskjellene jevnet ut slik at forskjeller i inntekter mellom kommuner i dette tallet skyldes andre ting enn de variablene som ligger til grunn for beregning av rammetilskuddet. Eksempler på «utenforliggende variabler» og som kan bidra til at en kommune er rikere eller fattigere enn andre kommuner er inntekter fra aksjer og eierandeler i kraftselskap eller heldige plasseringer på børs. De rikeste kommunene i Norge er de typiske «kraftkommunene» og det er nokså store forskjeller mellom rike og fattige kommuner.

Styringsverktøy:

En del kommuner har kjøpt inn og tatt i bruk elektroniske verktøy for å utarbeide resultatindikatorer, samle inn data om disse og analyse de, og således sette dataene og indikatorene inn i styringssystemet. KF tilbyr et slikt produkt som heter «KFBedreStyring». Det er angitt i dataene hvilke kommuner som bruker/ikke bruker slike eller tilsvarende verktøy.

Politisk retning og stabilitet og administrativ stabilitet:

Det var en ambisjon om å skaffe seg data om det er forskjeller i prosesser og effekter/produkter sett i forhold til hvordan politikken og administrasjonen fungerer. Spesielt dette i forhold til om dette bildet er preget av stabilitet eller stadig endring. Har en for eksempel skiftet ordfører hvert 4. år, og har en for eksempel skiftet ut rådmann «støtt og stadig». Grunnen til at dette kan være interessant å se på er at det vil kunne være grunn til å anta at «mindre stabile miljø» vil kunne være mer «innovative». Nå har det ikke lyktes å samle inn data om disse variablene for de aktuelle kommunene slik at disse heller ikke er med i undersøkelsen/datamaterialet, uten at det direkte berører selve undersøkelses spørsmålet annet enn at jeg ikke får kontrollert for denne variabelen.

3.2.1.2 Prosesskvalitet

De kommunale innsatsfaktorer, i første rekke penger, som en igjen kan kjøpe arbeidskraft for i form av «hender og hoder» blir satt inn i en produksjonsprosess. Kvaliteten på disse prosessene vil være avgjørende både for læring og for effekten tjenesteproduksjonen og de strategiske valg har på kommunens nedslagsfelt.

KF har i samarbeid med søsterorganisasjoner utviklet et måleinstrument i form av spørreundersøkelser og dybdeintervju som måler de kommunale prosessene på 8 ulike

dimensjoner. Disse dimensjonene kan langt på vei sammenlignes med Quinn sin modell CVM. Som for CVM modellen så vil også kommunekompasset kunne gi et svar å på om det er et rimelig nivå og en rimelig balanse mellom de 8 dimensjonene og som vil kunne bidra til at en kommune vil klare å holde seg i «transformasjonssirkelen».

3.2.1.3 Læring

De innsatsfaktorer (i første rekke hender og hoder) man setter inn i ulike prosesser vil gi ulike former for læring. Enten enkeltkrets, dobbeltkrets eller deuterolæring. Hva slags læring som skjer og hva en klarer å få ut av dette i form av praktisk fungerende nytte kommer i første rekke an på prosesskvaliteten. Jeg har ingen data eller annen informasjon som skal forsøke verken å måle læring eller ulike typer læring. I stedet vil jeg forsøke å si noe om dette ut fra kvaliteten og sammensetningen på prosessene målt i kommunekompasset.

3.2.1.4 Effekt/produkt

Innsatsfaktorer satt i prosesser som forhåpentligvis gir læring for organisasjonen vil ha noen effekter innenfor organisasjonens domene eller nedslagsfelt. Effekten av den kommunale tjenesteproduksjon er vanskelig å måle. For det første, og som er grundig belyst i oppgavens teoridel, er at ikke alt lar seg måle, spesielt i en slik kompleks tjenesteproduksjon som skjer i en kommune. For det andre så vil effektene i stor grad være påvirket av andre utenforliggende faktorer som ikke kommunene har kontroll på. Eksempelet med barns skolerresultat sett i forhold til foreldres utdanningsnivå er nevnt. Av disse og sikkert også andre grunner finnes det derfor svært få kvalitets- eller effektivitetsindikatorer som er brukbare på tvers av kommuner. KOSTRA har mange såkalte kvalitetsindikatorer som er sammenlignbare på tvers av kommuner, men disse måler i første rekke produktivitet (f. Eks. legetimer pr uke pr beboer i sykehjem), og i liten eller ingen grad effekten/effektiviteten (f. Eks. om beboeren faktisk ble frisk eller holder seg frisk som følge av legebesøkene). Den kanskje beste måten å måle effekten på er å spørre brukerne (og de ansatte), om de er fornøyde med de kommunale tjenestene. I den grad de er fornøyde, så må det bety at de har fått en kvalitet på tjenestene som svarer til forventningene. En mye brukt definisjon på kvalitet er følgende:

$$\text{kvalitet} \equiv \frac{\text{Opplevd kvalitet}}{\text{forventet kvalitet}}$$

Fig 25

Kvalitet handler ikke bare om å levere kvalitet men like mye om å avklare forventninger. En slik avklaring fordrer dialog med brukere og i slik dialog skjer læring. Det mest «effektive» forholdstallet i brøken er 1, dvs at det som blir levert svarer til forventningene og som gir fornøyde brukere. KF har også på dette området gått i front med å utvikle spørreskjema som måler brukernes tilfredshet på ulike dimensjoner og på ulike områder av den kommunale tjenesteproduksjonen. Gjennom portalen www.bedrekommune.no kan den enkelte kommune både få delta og få tilgang til ulike standardiserte brukerundersøkelser. Bruken av disse ser ut til å være variabel. Det er bare et fåtall av de undersøkte kommunene i denne undersøkelsen som ser ut til systematisk å benytte seg av brukerundersøkelser både over tid og på ulike områder. Datamaterialet er uansett nyttig, i det det kan sees i forhold til prosesskvalitetene. Den siste datakilden som mål på effekt er www.skoleporten.no, hvor det er hentet ut data for oppnådde grunnskolepoeng for den enkelte kommune.

3.2.2 Dataenes validitet, reliabilitet og type data

Undersøkelsesenheterne er de kommunene som har gjennomført kommunekompassundersøkelsen etter 2009. Kommunekompasset er vitenskaplig utviklet av KF i lag med sine søsterorganisasjoner har eksistert siden 1998 og mange kommuner har gjennomført undersøkelsen opp til flere ganger. I 2009 ble det gjort vesentlige endringer i kommunekompasset som gjør at data før 2009 ikke er direkte sammenlignbare med data etter 2009. Det ble både innført en variabel til pluss at målingen av den enkelte variabel har blitt mer «spisset», begrepene har blitt mer konsistente (dette er det også mulig å se i datamaterialet). For om mulig å kunne komme frem til konklusjoner av noe slag har jeg derfor kun forholdt meg til data etter 2009 for norske kommuner. Etter 2009 er det så langt 21 kommuner som har gjennomført undersøkelsen, hvorav 1 kommune gjennomført den 2 ganger. Stikkprøvens størrelse n er derfor $n=21$. Som et utgangspunkt kan det også hevdes at populasjonen N er $N=21$. Det vil si at stikkprøvens størrelse er lik populasjonens størrelse. Jeg vet ingen ting om av hvilke grunner enkelte kommuner velger å delta i kommunekompasset og andre ikke, det blir i så fall rene spekulasjoner, og jeg vet ingen ting om $n=21$ på noen som helst måte er et representativt utvalg for populasjonen «alle norske kommuner». Følgelig bør en derfor være forsiktig med å trekke alt for vidtrekkende og generaliserende konklusjoner av de funn som bli gjort.

Validitet vil si om dataene er gyldige for det de er tenkt å måle. Reliabilitet vil si om dataene er pålitelige og ikke utsatt for tilfeldigheter. Hvis det gjøres to målinger nokså raskt etter hverandre for det samme fenomen og det gir de stort sett samme resultatene så er dette en

indikasjon på at måten å samle inn data på er pålitelig. Type data vil i første rekke si om dataene er primær- eller sekundærdata. Alle data i denne undersøkelsen er sekundære ved at jeg har hentet de fra andre datakilder. Forhold omkring validitet og reliabilitet vil bli gjennomgått i det følgende.

3.2.2.1 Innsatsfaktorer

Data i forhold til innsatsfaktorer er i seg selv nokså objektive størrelser som ikke trenger noen nærmere kommentarer verken i forhold til validitet eller reliabilitet.

3.2.2.2 Kommunekompasset

I forhold til kommunekompasset så er dette en undersøkelse/måling som baserer seg på en kombinasjon av spørreskjema og strukturert dybdeintervju med utvalgte personer i kommunen. I forhold til spørreskjemaene så knytter det seg ulike validitetsmål til disse, det gjelder innholdsvaliditet, overflatevaliditet og begrepsvaliditet. Som nevnt så er kommunekompasset utviklet på vitenskaplig grunnlag av kompetente folk. Det er derfor ingen grunn til å tro at spørreskjemaene lider av noen slags form for svakheter som skal kunne stille grunnleggende spørsmål ved gyldigheten av målingene. De må antas (og det viser dataene også), at skjemaet er bygd opp på en slik måte at det «måles det som skal måles». Når det gjelder den kvantitative delen av undersøkelsen, det strukturerte dybdeintervjuet, så gjennomføres dette av autoriserte intervjuere. Det er heller ikke grunn til å kunne anta at denne delen lider av spesielle svakheter ut over det som må antas å være normalt. For eksempel av en hver som blir målt, og som vet om det, vil trolig forsøke å tilpasse seg og gi et så godt inntrykk som mulig, den såkalte kontrolleffekten. Det er grunn til å anta at dataene fra kommunekompasset både er gyldige og pålitelige.

3.2.2.3 KOSTRA-indikatorer

Når det gjelder KOSTRA-indikatorene, så er de basert på kommunenes egen tjenesterapportering og som det i utgangspunktet er liten kontroll med. Noen kontroller og avstemminger gjøres, men systemet er ikke «vanntett» på noe vis og avhenger i stor grad av kommunenes egen kvalitet på tjenesterapporteringen. Det er ikke kjent med og holdes også for lite sannsynlig at det skjer systematiske forsettlige feilrapporteringer til KOSTRA. De feilrapporteringer som måtte skje vil sannsynligvis være tilfeldige og som i den store sammenhengen vil jevne seg ut. For om mulig å jevne ut slike og andre tilfeldige variasjoner i

KOSTRA-rapporteringen for undersøkelsesenheter er det i denne undersøkelsen brukt gjennomsnittet for siste 3 år. KOSTRA-indikatorene er i seg selv valide men vil antageligvis være litt utsatt for tilfeldigheter i forhold til sin pålitelighet.

3.2.2.4 Skoleporten.no

Grunnskolepoengene for den enkelte undersøkelsesenhet er hentet fra skoleporten.no. Dette er også objektive mål som det er liten grunn til å stille spørsmål ved validitet og reliabilitet.

3.2.2.5 Bedre kommune.no

Brukerundersøkelsene gjennom bedrekommune.no er også utarbeidd av fagfolk og det må antas at disse er valide. Her som ellers vil en selvfølgelig kunne oppleve at respondentene ikke er representative, at respondentene tilpasser seg osv. For om mulig å bøte litt på dette så blir ikke undersøkelser med svært liten svarprosent publisert fordi disse kan lide av systematiske skjevheter. De undersøkelser som blir publisert (og som jeg har fått tilgang til) er det grunn til å tro er «alminnelig» pålitelige.

3.3 Analyser

3.3.1 Kommunekompasset og CVM

I kapittel 2.6.3 ble det stilt en normativ diagnose på styring av kommuner ut fra litteraturgjennomgangen og ved hjelp av Quinn's CVM (jfr. Fig 21).

Normativt sett hvis statens syn på hvordan kommuner skal styres har gjennomslagskraft i kommunene så skal en forvente å finne at den dominante tilpasningen i Quinn sitt rammeverk er et sted mellom 2. og 1. kvadrant. Det vil si med hovedvekt på målstyring og rasjonelle mål, støttet opp av rutiner. Hvis dette stemmer så kan det også se ut til at denne tilpasningen ikke er optimal sett i forhold til de utfordringene som kommunene står over for i sitt miljø og nedslagsfelt. Den ideelle løsningen eller tilpasningen er at en yter høyt i alle kvadranter og at det er en balanse mellom ytelsene. I et slikt tilfelle vil en på vilkår av at en ser på organisasjonen som en arena for læring ha alle typer læring, både enkeltkrets, dobbelkrets og deuterolæring. I oppgavens empiridel vil jeg forsøke å belyse hvordan kommunene i praksis tilpasser seg. Til hjelp for dette vil jeg bruke både kommunekompasset og CVM.

Kommunekompasset er som nevnt verktøyet som måler kommunenes interne prosesser på 8 ulike dimensjoner. Fig 26 viser de ulike begrepene/prosessene som blir målt i kommunekompasset.

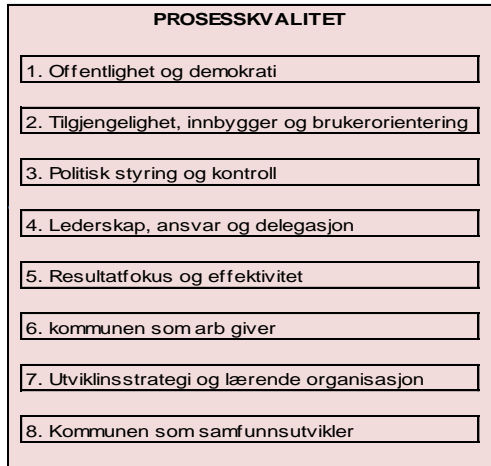


Fig 26

I følge KF så er kommunekompasset et «verktøy for strategisk utvikling av den kommunale organisasjonen og for vurdering av forvaltningspraksisen i kommunen. Verktøyet tar utgangspunkt i at en kommune er en sammensatt organisasjon med fire hovedoppgaver:

- Kommunen som politisk-demokratisk arena
- Kommunen som ansvarlig tjenesteproduksjon overfor innbyggerne
- Kommunen som myndighetsutøvende organ i henhold til lover og forskrifter
- Kommunen som samfunnsutvikler.

Målingene er bygd opp slik at en har en rekke spørsmål som igjen måler en del faktorer som igjen skal måle begrepet eller prosessen. «Målehierarkiet» kan vises som følgende:

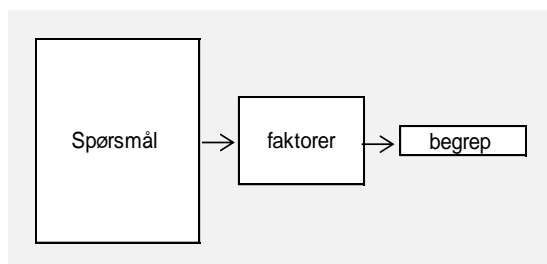


Fig 27

Poenggivningen i Kommunekompasset blir vurdert ut fra i hvilke grad systemet/prosessen er dokumenterbar, om den faktisk blir benyttet i kommunen og om hvor vidt resultatene av prosessene/systemene gir læring.

CVM (Quinn) er belyst i kapittel 2.6.3.1 og jamfør fig 21.

I fig 28 er Kommunekompasset koblet mot CVM. Kommunekompasset sine 8 begrep inklusivt de faktorene som utgjør begrepet tatt inn i tabellens venstre halvdel. I tabellens høyre halvdel er Kommunekompasset sine faktorer og begrep forsøkt koblet mot Quinn's CVM. Dette er gjort ved at hver faktor i begrepene er vurdert ut fra om de er utadrettet/innadrettet og trekker mot kontinuitet/transformasjon. En kan da ut fra dette si noe om begrepet (prosessen) i hovedsak trekker mot utadrettethet/innadrettethet og transformasjon/kontinuitet.

Det må tilføyes at det som er gjort her, «slå sammen» to måleinstrument som hver for seg er valide og reliable vil det knytte seg usikkerhet til. Men jeg mener at det noe for seg for å kunne si noe om kommunene er balansert i prosessene sine og som skal sikre at en er i «transformasjonssirkelen». Jeg har gått gjennom de ulike spørsmålene i kommunekompasset som knytter seg til faktorene og lest en god del rapporter til kommuner som har gjennomført kommunekompassundersøkelsene i arbeidet med å «knytte i hop» Kommunekompasset og CVM. Sammenknytningen må ikke tas for sikker eller absolutt, den baserer seg på skjønnsmessige vurderinger men som jeg mener vil ha nytteverdi i det videre analysearbeidet av Kommunekompasset og øvrige data.

Formålet med å se kommunekompasset sine undersøkelser i forhold til CVM er i første å rekke for å kunne si noe om i hvilken «retning» trekker datamaterialet. Trekker det i retning mot et innadrettet eller utadrettet fokus. Trekker det i retning mot kontinuitet og konsolidering, eller trekker det i retning mot transformasjon og innovasjon. En får da satt data fra kommunekompasset inn i modell (CVM) som igjen kan si noe om læring skjer og i så fall hva slags læring det kan være snakk om.

NR	FOKUSOMRÅDER I KOMMUNEKOMPASSET	Competing value modell					
		fokus	går mot	fokus	går mot	kvadrant	effektivitet
1	OFFENTLIGHET OG DEMOKRATI						
	Finnes det en plan/strategi for utvikling av demokrati og informasjon ?	Utadrettet	transform	utadrettet	kontinuitet	2	målstyrt
	Hvordan informeres innbyggerne ?	Utadrettet	kontinuitet				
	Hvordan informeres innbyggerne om resultatene ?	Utadrettet	kontinuitet				
	Hvordan fremmes innbyggerdialog og deltakelse ?	Utadrettet	transform				
Etikk - hvordan motvirkes korrupsjon?	Innadrettet	kontinuitet					
2	TILGJENGELIGHET, INNBYGGER OG BRUKERORIENTERING			utadrettet	transform.	3	vekssstyrt
	Finnes det en helhetlig strategi for brukerorientering i kommunen ?	Utadrettet					
	Hvordan jobber kommunen med tilgjengelighet og service?	Innadrettet	transform				
	Hvordan informerer kommunen om service og tjenester?	Utadrettet	kontinuitet				
	Hvordan jobber kommunen med fritt brukervalg og brukerens muligheter til å påvirke kommunens tjenestetilbud ?	Utadrettet	transform				
	Hvordan jobber kommunen med brukerundersøkelser?		kontinuitet				
	Hvordan jobber kommunen med forventningsavklaringer på tilbudt tjenestenivå og for tilbakemeldinger/klager fra brukerne?	Utadrettet	transform				
3	POLITISK STYRING OG KONTROLL			innadrettet	kontinuitet	1	rutinestyr
	Gjennomføres kommunen av et helhetlig system for styring og oppfølging ?	Innadrettet	kontinuitet				
	Styres kommunen av tydelige politiske mål?	Innadrettet	kontinuitet				
	Hvordan rapporterer administrasjonen til politisk nivå og har politikerne mulighet til å føre tilsyn med administrasjonen ?	Innadrettet	kontinuitet				
	Hvordan er delegasjonen og ansvarsfordelingen mellom politisk nivå og administrasjonen?	Innadrettet	kontinuitet				
	Hvordan fremmes en gjensidig forståelse av oppgaver, roller og spilleregler mellom politikere og administrasjon?	Innadrettet	kontinuitet				
4	LEDERSKAP, ANSVAR OG DELEGASJON			innadrettet	kontinuitet	1	rutinestyr
	Finnes det en helhetlig strategi for lederskap, ansvar og delegasjon?	Innadrettet					
	Hvilket ansvar har enhetene for budsjett, personell og organisasjon?	Innadrettet	kontinuitet				
	Hvordan beskrives organiseringen av og ansvaret for samarbeidet på tvers av sektorer?	Innadrettet	kontinuitet				
	Hvordan tydeliggjøres lederens personlige ansvar i organisasjonen?	Innadrettet	kontinuitet				
	Hvordan utøver toppledelsen sitt ansvar overfor enheten?	Innadrettet					
Hvordan jobber kommunen med lederutvikling?	Innadrettet	transform					
5	RESULTATFOKUS OG EFFEKTIVITET			utadrettet	kontinuitet	2	målstyrt
	Strategi for resultatfokus og effektivitet						
	Hvordan synliggjør kommunen sammenhengen mellom kostnader og resultat i budsjettprosessen?	Utadrettet	kontinuitet				
	Hvordan jobber kommunen med utvikling av arbeidsprosesser, oppfølging og kontroll?	Innadrettet	kontinuitet				
	Hvordan kommuniseres og føres strategiske diskusjoner om ressurser og resultat?	Innadrettet	kontinuitet				
	Hvor aktivt benyttes sammenligninger som et ledd i utvikling av service og effektivisering?	Utadrettet	transform				
	Ekstern samarbeid for å styrke servicetilbudet og øke effektiviteten?	Utadrettet	transform				
6	KOMMUNEN SOM ARBEIDSGIVER			innadrettet	transform.	4	verdistyrt
	Finnes det en helhetlig personalstrategi	Innadrettet	transform				
	Kommunen som attraktiv arbeidsgiver?	Utadrettet	transform				
	Vektlegges kompetanse og medarbeiderutvikling?	Innadrettet	transform				
	Hvordan skjer individuell lønnsfastsettelse og belønnes gode prestasjoner?	Innadrettet	kontinuitet				
	Hvordan jobber kommunen med arbeidsmiljø?	Innadrettet	transform				
Hvordan jobber kommunen med mangfold?(etnesitet, kulturforskjeller, likest)	Utadrettet						
7	UTVIKLINGSSTRATEGI OG LÆRENDE ORGANISASJON			innadrettet	transform.	4	verdistyrt
	Hvordan beskrive kommunens strategiske kvalitetsarbeid og utvikling av servicen ?		transform				
	Hvilke metoder og verktøy benyttes for å utvikle virksomheten og kvalitet?	innadrettet	transform				
	Lærer man gjennom å samarbeide med andre eller ved å se på andres gode praksis?	utadrettet	transform				
	Hvordan jobber kommunen med kreativitet og innovasjon?	Innadrettet	transform				
	Hvordan jobber kommunen med ikt-støttesystemer for å effektivisere det interne arbeidet?	innadrettet	kontinuitet				
8	KOMMUNEN SOM SAMFUNNSUTVIKLER			Utadrettet	transform.	3	vekststyrt
	Har kommunen en helhetlig plan/strategi for samfunnsutvikling?	utadrettet	transform				
	Hvordan samhandler kommunen med private krefter for å utvikle lokalsamfunnet?	utadrettet	transform				
	Hvordan samarbeider kommunen med kulturlivet?	utadrettet	transform				
	Hvilken rolle har kommunen i utvikling av næringslivet?	utadrettet	transform				
	Hvordan jobber kommunen med internasjonale kontakter ?	utadrettet	transform				
	Hvordan jobber kommunen med bærekraftig utvikling?	utadrettet	transform				

Fig 28

I figur 29 under er Kommunekompasset sine begrep satt inn CVM

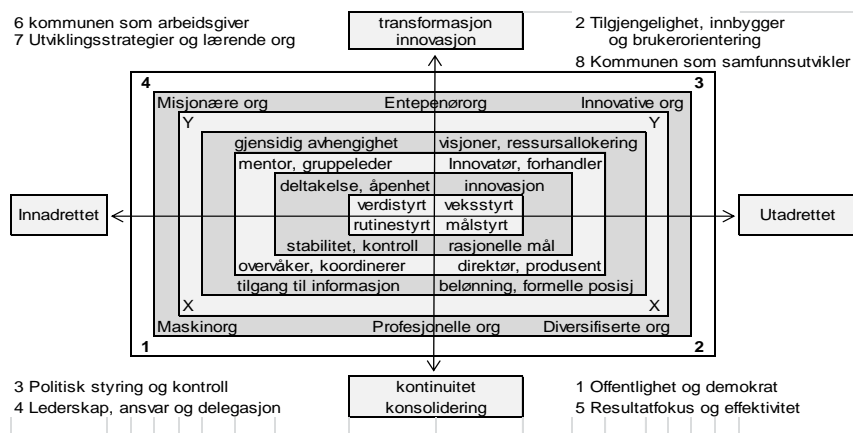


Fig 29

Datamaterialet fra kommunekompasset er da overført til Competing Value Modell ved at score fra prosess 3 og 4 er lagt til kvadrant 1, score fra prosess 1 og 5 lagt til kvadrant 2 osv. Fig 30 viser sammenhengen mellom Kommunekompasset og Competing Value Modell

Kommunekompasset	P3+P4	P1+P5	P2+P8	P6+P7
Competing Value Model	K1	K2	K3	K4

Fig 30

3.3.2 Undersøkelsesenheterne

Undersøkelsesenheterne er anonymisert i datamaterialet. Tabellen under viser undersøkelsesenheterne med tanke på innbyggertall, utdanningsnivå, alderssammensetning og økonomi.

komm	folketall	utdnivå	alder	frie inntekter
nr	tal innb	univhsk	23-66år	Kr/innb
AK1	17 482	38,9	0,58	35 252
HE1	7 881	15,1	0,58	33 761
HE2	1 990	16,9	0,52	44 351
HE3	5 508	23,8	0,54	39 824
MR1	22 937	22,3	0,59	36 849
MR2	4 110	21,7	0,57	33 956
MR3	7 674	19,6	0,56	34 403
OP2	26 542	34,6	0,56	37 299
OP1	2 401	17,3	0,56	41 240
RO1	4 754	17,8	0,53	45 408
SF1	5 676	25,7	0,52	35 999
ST1	4 232	14,8	0,54	39 374
ST2	3 920	15,3	0,54	39 792
ST3	6 012	14,7	0,56	37 001
ST4	11 365	20,7	0,57	35 089
ST5	5 121	18,2	0,55	36 011
TR1	11 294	18,7	0,55	37 523
TR2	2 190	15,3	0,55	55 817
TR3	1 888	17,7	0,58	53 780
VA1	14 696	25	0,56	35 027
VA2	2 227	16,4	0,56	44 351
Snitt	7 824	20,3	0,56	40 119
Std avvik	6 931	6,3	0,02	6 405

Fig 31

Gjennomsnittlig størrelse er 7.824 innbyggere, men variasjonsbredden målt i standardavvik er ganske stor. Minste kommune er på 1.888 innbyggere, største er på 26.524 innbyggere.

Utdanningsnivå er målt i andel av befolkningen som har utdanning på høyskole/universitetsnivå. Gjennomsnittet er på 20,3 % og variasjonsbredden målt i standardavvik er 6.3 %. Dette ligger omtrentlig på landsgjennomsnitt for kommunene.

Alderssammensetningen er målt ved andelen av befolkningen som er alderen mellom 23-66 år, altså den delen som fortrinnsvis vil være yrkesaktive. Gjennomsnittet er 56% og standardavviket er 2%. Dette ligger på tilsvarende nivå som for landsgjennomsnittet.

Kommuneøkonomi er målt i «utgiftskorrigerede frie inntekter» (forklart tidligere oppgaven).

Gjennomsnittet er kr 40.119.- og standardavviket kr 6.405.-. Gjennomsnittet ligger omtrentlig som for landsgjennomsnittet, men landsgjennomsnittet har et betydelig større standardavvik.

Det er ikke denne oppgavens målsetting å generalisere, men oversikten her gir en viss indikasjon på for hvilke kommuner undersøkelsen kan være representativ for. Det bemerkes også her, som tidligere nevnt, at utvalget ikke er et sannsynlighetsutvalg.

3.3.3 Prosessene

3.3.3.1 Er de i balanse?

Jeg vil bruke data fra Kommunekompasset og som også er overført til CVM for å kunne si noe om undersøkelseshetene i gjennomsnitt har en rimelig balanse i sine prosesser.

Kommunekompasset												
kommune	Prosesser									antall	årstall	
nr	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	sum	std	måling	gjført
OP1	65	63	82	69	75	52	68	75	550	9	4	2011
VA1	56	55	69	79	72	65	63	59	519	8	1	2010
ST4	36	39	81	68	76	44	53	57	456	17	1	2011
MR1	36	49	67	57	42	57	48	86	442	16	1	2010
ST1	36	33	73	72	60	40	62	64	440	16	2	2011
OP2	33	29	66	55	60	52	49	67	410	14	1	2011
RO1	27	32	65	59	51	42	45	65	386	14	1	2012
MR3	28	40	51	50	50	37	49	53	358	9	2	2012
TR1	31	31	50	61	47	29	40	57	347	12	1	2011
VA2	33	36	53	62	41	43	41	38	346	10	2	2011
AK1	33	32	66	31	43	37	36	51	329	12	1	2011
HE3	33	40	54	43	34	30	39	51	324	9	1	2012
ST5	18	25	48	58	38	45	24	61	316	16	1	2010
MR2	22	33	48	53	33	41	33	54	316	11	1	2012
SF1	19	28	44	51	37	33	42	61	315	13	1	2011
ST2	32	30	47	66	32	33	21	53	314	15	1	2010
ST3	28	29	52	48	22	36	26	47	287	12	1	2010
TR3	22	26	40	34	23	38	33	50	266	10	1	2012
HE1	22	30	35	33	31	24	33	40	249	6	1	2011
HE2	27	25	34	31	31	34	23	40	245	6	1	2010
TR2	17	21	32	28	38	22	39	46	242	10	1	2011
snitt	31	34	54	51	44	40	41	56	355	12	1	
std	11	11	15	16	16	10	13	11	87	3	1	

Fig 32

Figur 32 viser dataene fra kommunekompasset. Tabellen er sortert synkende etter sum score. Det er mulig å maksimalt oppnå 100 poeng pr prosess slik at sum maksimal score er 800 poeng. Gjennomsnittlig score er 355 poeng, standardavviket 87 poeng. Vi ser enn videre i tabellen antall ganger kommunen har gjennomført kommunekompassmålinger siden oppstarten i 1998, og sist gang målingen ble gjennomført.

I hvor stor grad det er en rimelig balanse mellom prosessene kan vises ved et sektordiagram med tilhørende graf, sin vist i figur 33.

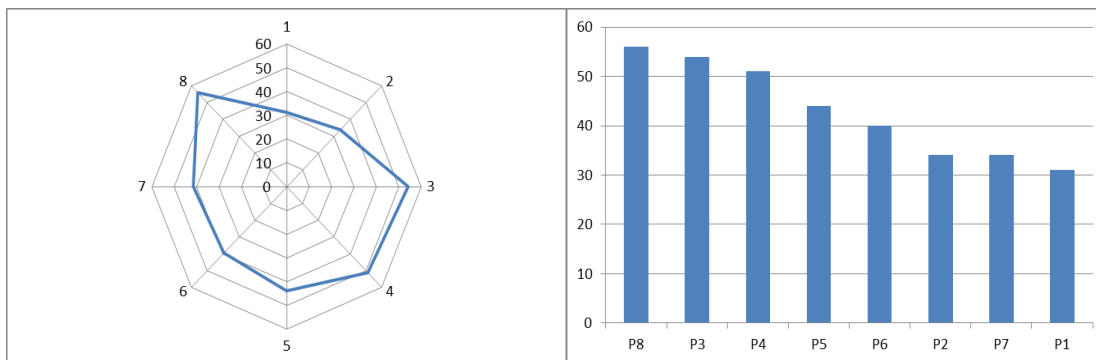


Fig 33

Figur 33 gjelder gjennomsnittlig score på prosessene for alle undersøkelsesenheter. Som en ser så scores det i gjennomsnittet høyt på prosess nr 8 (kommunen som samfunnsutvikler). Det er kanskje ikke så overraskende sett i forhold til at PBL pålegger kommunene å lage til planer og strategier for kommunesamfunnet (kommuneplanen skal omfatte både en samfunnsdel og en arealdel, som er lovpålagt). P3 (Politisk styring og kontroll) scorer også relativt høyt. Det er vel kanskje ikke heller overraskende sett i forhold til at kommunene skal være politisk styrt. Enn videre scorer også P4 (Lederskap, ansvar og delegasjon) relativt høyt, og som heller ikke bør være overraskende siden styring av kommuner er basert på delegert budsjettmyndighet og resultatoppfølging etter M-modellens prinsipp. I den andre enden ser vi at P1 (Offentlighet og demokrati) scorer i gjennomsnitt lavest. Det er kanskje ikke heller så rart i det prosessen måler i første rekke om hvor vidt kommunene har satt i system prosesser for informasjon og dialog med kommunens innbyggere. Lagt resultatet her til grunn så kan det se ut til at det hører til sjeldenhetene at det blir invitert til folkemøter osv for å diskutere aktuelle politiske saker. Selv om funnet ikke er overraskende så er det et tankekors med tanke på både demokrati og læringsprosesser i kommunen. P2 (tilgjengelighet og brukerorientering) scorer også relativt lavt. Denne faktoren måler blant annet graden av bruk av brukerundersøkelser. De innsamlede data (bedrekommune.no) viser også klart og tydelig at brukerundersøkelser ikke er vanlig blant undersøkelsesenheter. P5 måler resultatfokus og effektivitet, og med en score på 44 poeng så viser det at i gjennomsnitt så er det mye å gå på før de undersøkte kommuner driver mål- og resultatstyring i henhold til PBL's intensjoner. P7 måler læringsprosessen og om hvor vidt en har satt læring i system for eksempel ved å sammenligne seg med andre kommuner. Også her er scoren i gjennomsnittet lav.

Dette oversiktsbildet gir en indikasjon på at undersøkelsesenheter i gjennomsnitt er «ute av balanse» og særlig ved at en ser ut til i lite grad å legge vekt på dialog med kommunens

innbyggere og brukere, en legger liten vekt på læringsprosesser, kommunens rolle som arbeidsgiver og utvikling av de ansattes kompetanse, og det legges relativt liten vekt på mål- og resultatstyring. På den annen side så legger en større vekt på kommunes rolle som «samfunnsplanlegger» (trolig fordi det er ett av de områdene en faktisk blir målt, vurdert og fulgt opp på fra statlig side ved Fylkesmannen), det legges større vekt på politisk styring og kontroll og bruk av delegasjon som styrings/koordineringsmekanisme. Dette kan også oppsummeres som følgende, jfr. Fig 33:

PROSESSKVALITET	score
3. Politisk styring og kontroll	1
4. Lederskap, ansvar og delegasjon	1
8. Kommunen som samfunnsutvikler	1
5. Resultatfokus og effektivitet	0
6. kommunen som arb giver	0
1. Offentlighet og demokrati	-1
2. Tilgjengelighet, innbygger og brukerorientering	-1
7. Utviklingsstrategi og lærende organisasjon	-1

Fig 34

I figur 34 er det gjort en enkel sortering av de ulike prosessene. De prosessene som i score ligger over gjennomsnittet er gitt verdien 1, de som ligger under gjennomsnittet er gitt scoren -1, og de som ligger omtrentlig på gjennomsnittet er gitt scoren 0. Av tabellen kan det utledes noe mulige effekter på læring.

Forholdet mellom Samfunnsutvikling og offentlighet og demokrati (8 mot 1):

Hvis det er slik at kommunens samfunnsplanlegging i stor grad skjer løsrevet fra innspill fra kommunens innbyggere og brukere så utgjør det et problem både i forhold til læring samt et potensielt demokratisk problem. Konsekvensene kan muligens være et en legger «planer for planenes skyld» og i mindre grad legger til rette for at planene/prosessene skal gi både læring og retning.

Forholdet mellom politisk styring og kontroll og offentlighet og demokrati (3 mot 1):

Hvis det er slik at «indre politisk kontroll» er lite i takt med «ytre demokratisk kontroll» så vil dette være negativt i forhold til læring og også potensielt kunne være et demokratisk problem. Den «indre prosessen» vil kunne være lite i takt med «det ytre terrenget».

Forholdet mellom delegasjon og resultatfokus og effektivitet (4 mot 5):

Skal en delegerer makt og myndighet etter M-modellens prinsipper så må en samtidig også ha noe å følge opp etter, enten i form av kvantitative mål og/eller kvalitative samtaler. Hvis

denne oppfølgingen uteblir så vil det ha negative konsekvenser for læring og organisasjonens effektivitet og overlevelse på sikt.

Forholdet mellom utviklingsstrategi/lærende organisasjon (7) og øvrige prosesser:

Skal en organisasjon bli en «lærende organisasjon» og dra nødvendig lærdom av de øvrige prosesser og alle andre forhold i og utenfor organisasjonen så må læringen settes i sentrum, der læringsprosessene kan sies å være organisasjonens konkurransefortrinn.

Lagt undersøkelsen her til grunn så ser det ut til at det er stykke igjen før kommunene (i alle fall undersøkelsesenheter) er det som kan kalles for lærende organisasjoner. Denne analysen trekker i retning av at det er tvilsomt at deuterolæring i særlig stor utstrekning skjer blant undersøkelsesenheter. I den grad læring skjer og det gjør det nok sikkert, så tyder undersøkelsen på at det er snakk om enkeltkrets og dobbeltkretslæring.

Som beskrevet lenger oppe (jfr f. Eks fig 29), så er dataene fra kommunekompasset «overført» til CVM. Dataene i CVM er vist i fig 33.

Competing Value modell							
	P3+P4	PI+P5	P2+P8	P6+P7			
kommune	K1	K2	K3	K4	sum	snitt	std
OP1	152	140	131	127	550	137	11
VA1	148	128	118	125	519	130	13
ST4	149	113	93	101	456	114	25
MR1	124	78	97	143	442	111	29
ST1	145	96	95	104	440	110	24
OP2	120	93	78	119	410	102	21
RO1	124	78	78	107	386	97	23
MR3	101	78	89	90	358	90	9
TR1	111	78	71	86	347	87	18
VA2	115	74	77	81	346	87	19
AK1	97	76	67	89	329	82	13
HE3	97	67	79	81	324	81	12
ST5	105	56	49	106	316	79	31
MR2	101	55	66	95	316	79	22
SF1	95	56	70	94	315	79	19
ST2	113	65	51	86	314	78	27
ST3	100	49	55	82	287	72	24
TR3	74	45	59	88	266	67	19
HE1	69	53	63	64	249	62	7
HE2	65	57	48	74	245	61	11
TR2	60	55	60	68	242	60	5
snitt	108	76	76	96	355	89	18
std	27	26	22	20	87	22	7

Fig 35

På samme måte som i Kommunekompasset er det mulig ved hjelp av sektordiagram og tilhørende graf å kunne si noe om balansen i den kommunale styringen ut fra Competing Value Modell. Figur 36 viser resultatet.

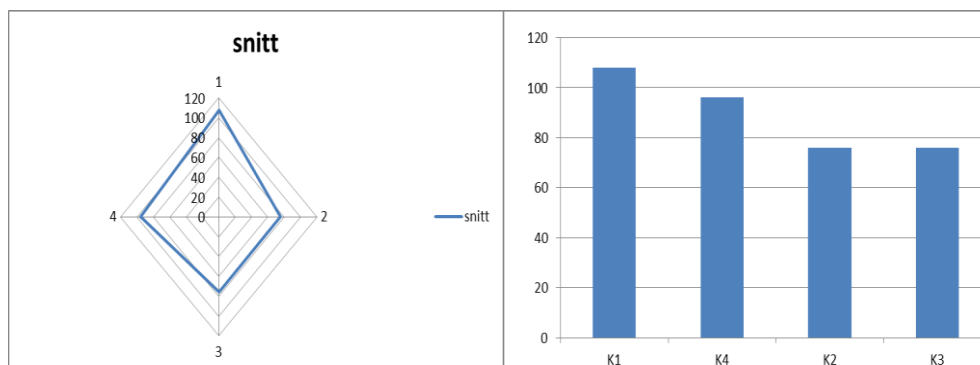


Fig 36

Figur 36 viser en nokså klar «skjevfordeling» i retning mot 1. kvadrant og dernest 4. kvadrant, og som tyder på at gjennomsnittet av enhetene er «ute av balanse». Først og fremst ser det ut til at prosessene i første rekke er «innadrettet», og dette stemmer også godt med funnene gjort og beskrevet under kommunekompasset. Kommunene er gjennomgående svake på offentlighet og demokrati og tilgjengelighet, innbygger og brukerorientering. Kvadrant 1 trekker enn videre i retning mot kontinuitet og konsolidering. Dette stemmer også brukbart med funnene i kommunekompasset der politisk styring og kontroll stod sterkt. Kvadrant 4 der i mot trekker i retning av transformasjon og innovasjon.

De kvadrantene som står svakt i CVM er kvadrant 2 og 3. Begge står for et utadrettet fokus. Kvadrant 2 går i retning mot kontinuitet og konsolidering, kvadrant 3 går i retning mot transformasjon og innovasjon.

Oppsummert CVM så ser det ut til at gjennomsnittet for undersøkelsesenheterne i hovedsak trekker mot kvadrant nr 1. Det betyr i så fall at organisasjonen i første rekke er styrt av rutiner og der rutiner blir sett på som effektiv måte å styre på for å overleve i det lange løp. Organisasjonens verdier er i all hovedsak preget av stabilitet og kontroll og leder indentifiserer seg ført og fremst i rollen som overvåker og koordinerer. Det grunnleggende menneskesyn er i retning av faktor X. Og i Mintzbergs rammeverk snakker vi om et sted

mellom en maskinorganisasjon og en profesjonell organisasjon styrt av standardisering av hhv rutiner og ferdigheter.

Om de funnene som er gjort her er representativt for «alle andre kommuner» er selvfølgelig vanskelig å si. Det er sannsynligvis store innbyrdes på kommunene imellom og som sagt så er ikke undersøkelsesenheter her et sannsynlighetsutvalg. Men i den grad en skal «synse» i en slik oppgave, så er funnet kanskje ikke så veldig langt fra hvordan mange kommuner «er» og blir oppfattet som. At byråkratiet står sterkt i kommunene ikke så overraskende. Som offentlig etat så er en pålagt å dokumentere nesten alt som blir gjort nesten ned på den minste detalj. Det som er mer overraskende er i hvor liten grad mål- og resultatstyringen er fremtredende (2. kvadrant) tatt i betraktning av at kommunene nettopp skal styres etter mål- og resultatstyring. På den andre siden så støttes dette funnet av Anne C Larsen (2011) sin masteroppgave hvor hun ikke finner noen sammenhenger mellom «mål og resultatstyring» og «oppnådde mål». Om det er fordi en ikke driver med «mål- og resultatstyring» eller om det er fordi metodikken ikke virker sier ikke oppgaven til Larsen så veldig mye om. Under alle omstendigheter så kan det se ut som mål- og resultatstyring som paradigme står relativt svakt blant undersøkelsesenheter og kanskje også i kommuner før øvrig, på tross av at mål- og resultatstyring er pålagt ved lov.

Lagt CVM til grunn så er ikke utvalgsenheter i gjennomsnitt bare et byråkrati, men de ser også ut til å være et «frossent byråkrati».

I den grad læring skjer i en slik organisasjon så er det ut fra indre forhold (enheter er i snitt innadrettet), impulser fra det «ytre miljø» vil i en slik organisasjon være liten. I all hovedsak så vil læringen bestå av rutineforbedringer (enkeltkrets) og et og annet innslag av rutineendringer (dobbeltkrets). Deutorolæring står svakt i et rutinestyrte (og kanskje frossent) byråkrati.

3.3.3.2 Store innbyrdes forskjeller mellom enhetene?

Undersøkelsen i kapittel 3.3.3.1. baserer seg på en gjennomsnittsbetraktning av undersøkelsesenheter. Ut over å undersøke gjennomsnitt bør det også undersøkes om det er stor variasjon enheter i mellom som kan tyde på ulike praksiser, holdninger og tilnærminger til effektiv styring av en kommune. En måte å se på variasjonen mellom enheter er ved å

analysere standardavviket for prosessene. Standardavviket viser gjennomsnittlig avvik fra gjennomsnittet i dataene.

En slik analyse er gjort i figur 37 basert på standardavviket for *prosessene* i fig 32.

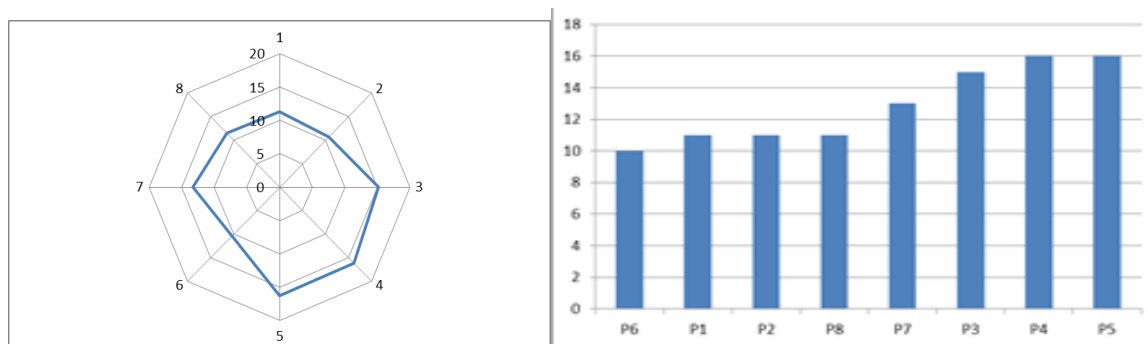


Fig 37

Diagram og tabell viser at det er størst samvariasjon mellom enhetene for P6(kommunen som arbeidsgiver), P1(Offentlighet og demokrati). P2(Tilgjengelighet, innbygger og brukerorientering) og P8(kommunen som samfunnsutvikler). Samvariasjonen er minst for P5(Resultatfokus og effektivitet), P4(lederskap ansvar og delegasjon) og P3(Politisk styring og kontroll).

Resultatet av denne undersøkelsen kan sees i forhold til enhetenes gjennomsnittlige scorer på prosessene. Dette er vist i figur 38.

PROSESSKVALITET	score	enighet
3. Politisk styring og kontroll	1	-1
4. Lederskap, ansvar og delegasjon	1	-1
8. Kommunen som samfunnsutvikler	1	1
5. Resultatfokus og effektivitet	0	-1
6. kommunen som arb giver	0	1
1. Offentlighet og demokrati	-1	1
2. Tilgjengelighet, innbygger og brukerorientering	-1	1
7. Utviklingsstrategi og lærende organisasjon	-1	0

Fig 38.

I figur 38 er resultatene fra fig 34 sammenholdt med graden av samvariasjon (her betegnet «enighet»). Prosesser med stort standardavvik er gitt verdien -1, prosesser med lite standardavvik er gitt verdien 1, og de de som ligger «midt på treet» er gitt verdien 0. Tabellen her kan brukes til å danne seg et bilde på om de gjennomsnittsbetraktningene som er gjort i avsnitt 3.3.3.1 kan anses som gjennomgående trekk for alle undersøkelsesenheter. Det som i alle fall kan se ut som rimelige sammenhenger fra denne tabellen er at det er stor «enighet»

om kommuns rolle som samfunnsutvikler (nr 8). Og det er ikke så rart, alt så lenge kommunene er pålagt å utarbeide både samfunnsplaner og økonomiplaner og at dette er en lang «innøvd» praksis i kommunenorge. Det ser også ut til å være stor grad av «enighet» vedr den lave vektleggingen av offentlighet/demokrati og tilgjengelighet, innbygger og brukerorientering (nr 1 og 2). Dette trekker i retning av at de som er sagt over om at enhetene i gjennomsnitt har et lite fokus på utadrettethet og at dette er et generelt trekk for mange av kommunene i undersøkelsesenheten.

Det bør også kommenteres at det ser ut til å være stor «uenighet» om hvordan resultatfokus og effektivitet blir vektlagt blant undersøkelsesenheter. Tatt i betraktning av at dette skal være hovedpremisset for styring i kommuner burde standardavviket på denne variabelen vært lavt.

Ser en på helheten igjen så finner en ingen tydelige mønstre på samvariasjon mellom score på prosessene og standardavviket. Det betyr samlet sett at det er store forskjeller enhetene i mellom. I figur 39 er standardavvik plottet mot score på prosessene. Som en ser så kan plottet best beskrives som «tilfeldig variasjon».

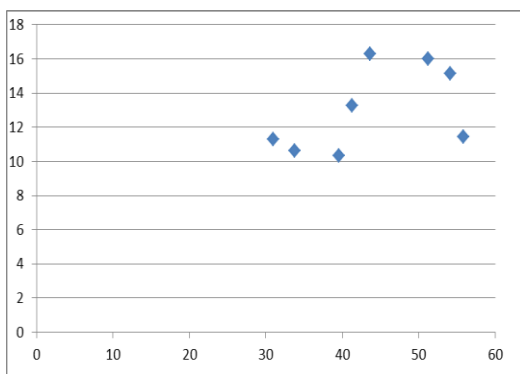


Fig 39.

3.3.4 Undersøkelsesenheter som peker seg ut?

Fokuset i undersøkelsen skal nå endres fra gjennomsnitt og standardavvik for alle enheter til å se på enkelte utvalgte enheter, om det er noe som peker seg ut. Avvikende enheter må vurderes både ut fra avvik fra gjennomsnittet og avvik på standardavviket. En vil således kunne få følgende fire kombinasjoner av enheter som peker seg ut:

Score	stdavvik	Kjennetegn	Enhet
høyt(550)	lavt(9)	Effektiv organisasjon i balanse	OP1
høyt(456)	høyt(17)	Effektiv på noen områder men ute av balanse	ST3
Lavt(314)	høyt(15)	Inneffektiv og ute av balanse	ST2
lavt(245)	lavt(6)	Inneffektiv men i balanse	HE2

Fig 40

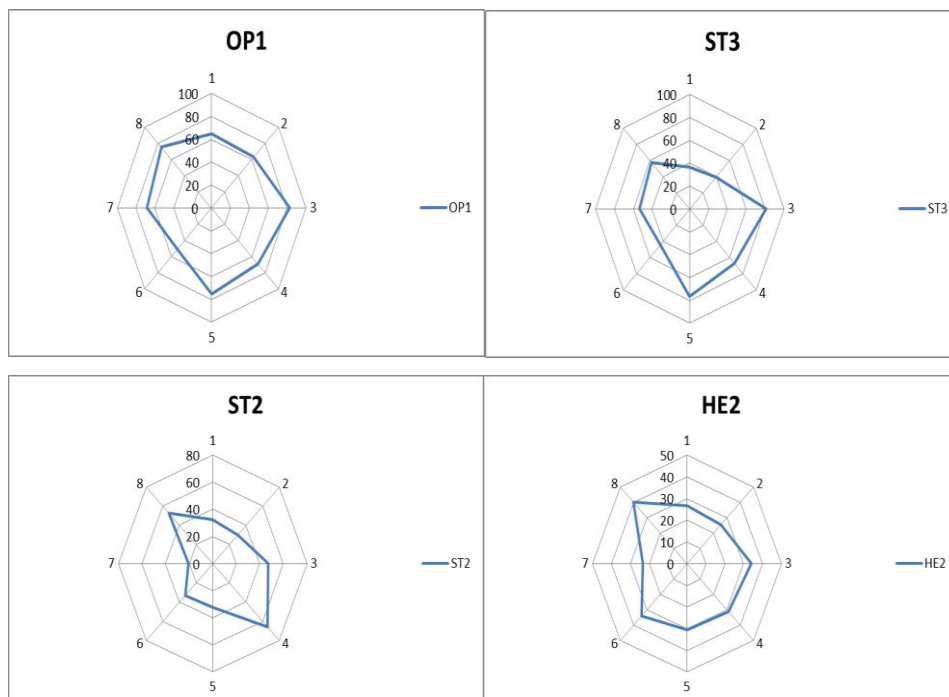


Fig 41

Figur 41 viser de fire enhetene som peker seg ut i datamaterialet. OP1 må sies stort sett å være i «perfekt balanse» samtidig som det gjennomgående ytes høyt på alle prosesser. ST3 scorer også relativt høyt, men lider av skjevhet ved at den har en overvekt i retning mot 5 (mål- og resultatstyring). ST2 scorer lavt samtidig med et høyt standardavvik, og HE2 scorer lavt men har også et lavt standardavvik.

Disse eksemplene illustrerer følgende at det er til dels store variasjoner mellom undersøkelsesenheter og de gjennomsnittsbetraktninger som er gjort i kapittel 3.3.3.1. En skal følgelig være forsiktig med å generalisere i alt for sterke ordelag de funn som en måtte gjøre ut fra gjennomsnitt i stikkprøver. Dernest illustrerer det også det forholdet, at skal en virkelig finne ut av dette, hvordan ting henger sammen, så må en studere den enkelte kommune «ved å gå bak tallene». Det ligger utenfor denne oppgaven å følge opp med kvalitative studier. Men det hadde vært interessant å studert OP1 nærmere for om mulig å finne ut akkurat hvorfor de

er så tilsynelatende flinke og om her er noe å lære for andre kommuner. Gjennomgangen her illustrer det forholdet at det vil sannsynligvis være store forskjeller mellom kommuner i hvilken grad og på hvilken måte læring skjer og i hvilken grad og på hvilken måte det er sammenheng mellom mål- og resultatstyring og «læring i organisasjonen».

3.3.5 Støtte for påstanden?

I det følgende skal det gjøres rede for om det i datamateriale finnes støtte for påstanden om at *«mål- og resultatstyring ved bruk av kvantitative resultatindikatorer gir en lærende organisasjon»*.

Det er i oppgavens teoridel belyst at nettopp dette med å kunne «kvantifisere» er et sentralt poeng i mål- og resultatstyring slik som det er lagt frem av KF. Det er også i oppgavens teoridel vist til det paradokse at det ikke er mulig å designe, kvantifisere eller styre en «lærende organisasjon» gitt at en med læring også innbefatter deuterolæring. Deuterolæring vil først og fremst oppstå der man legger til grunn et kompleksitetsperspektiv for organisasjoner og der organisasjoner først og fremst blir sett på som arenaer for læring. Gitt det rådende synet på hva en kommune «er», et system for å nå gitte mål, så kan det også holdes for mindre sannsynlig at det på det jevne i kommuner skjer deoterolæring og der igjennom gjennomgripende endringer både i kommunen og dens nedslagsfelt. De aller fleste kommuner ser vel fortsatt på seg selv som en nokså definert enhet avgrenset av rådhus, skole, sykehjem, ansatte, kommunegrense osv. Det er vel de færreste som ser på kommunen som en «prosseier» og som også eventuelt har makt og innflytelse ut over kommunegrensene. Det betyr selvsagt ikke at det sikkert ikke skjer mye nyskaping rundt omkring i kommuner men teori og perspektiv taler for at mye av dette er enkeltkrets- og dobbelkretslæring. Gamle oppgaver blir løst enten ved å forbedre eller endre måten ting blir gjort på og nye oppgaver blir løst på den måten man i hovedsak er vant med og kjent med. Unntak finnes naturligvis og som gjør denne oppgaven vanskelig og kommuner spennende å forske på (og jobbe i).

3.3.5.1 Metodikk

Metodisk vil jeg gå frem som følgende. Dataene jeg vil bruke er fra kommunekompasset. Som nevnt så måler disse kvaliteten på og balansen mellom «produksjonsprosessene». Jeg har ingen valide mål i form av data på «læring», om og i hvilken grad læring skjer. I mangelen av slike data ser jeg da i stedet på prosessene ut fra en antagelse om at det eksisterer en

sammenheng mellom læringsprosesser og læring. Jo bedre prosessen er, jo bedre er læringen (uten direkte å ta stilling til type læring).

Etter nødvendige analyser av data fra kommunekompasset vil jeg forsøke å se på om det er noen sammenhenger mellom prosessene og fortrinnsvis læringsprosessen og systemets «uteffekt». Dette gjøres ved å bruke kvalitetsindikatorer fra KOSTRA, bedrekommune.no osv. Antagelsen er den at hvis kommunen har gode læringsprosesser så bør de også være innovative og effektive og gjennomgående score høyere enn kommuner som er mindre læringsorienterte.

Avslutningsvis i analysearbeidet vil jeg se på noen andre sammenhenger som kan være av interesse men ikke direkte relevant for problemstillingen, først og fremst se på om det er forskjell på «rike og fattige» kommuner i forhold til prosesskvaliteter.

3.3.5.2 Overordnet modell for analyser

Figur 23 viser etter hvilken modell data er samlet inn, klassifisert og sortert. Hvis det er hold i at «mål og resultatstyring og bruk av kvantitative resultatindikatorer gir en lærende organisasjon», så bør det være mulig å analysere det ut fra følgende sammenheng:

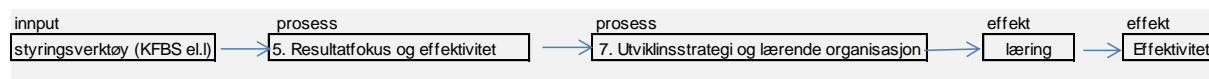


Fig 42

Som nevnt i kapittel 3.2.1.3 så har jeg ingen valide data på «læring», og læring må da følgelig analyseres ut fra kvaliteten på læringsprosessene og til en viss grad ulike effektivitetsmål. Fig 42 kan følgelig forenkles som følgende og som blir overordnet modell for analyser for å kunne si noe om det er hold i KF sin påstand.

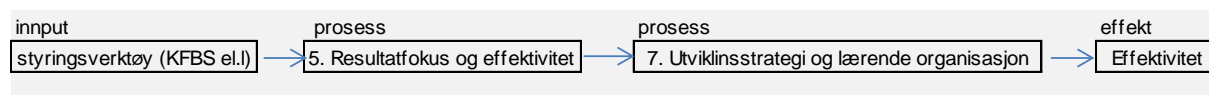


Fig 43

3.3.5.3 Kommunekompassdata

		kommunekompasset												
		prosessfaktorer												
komm	KFBSeI	uavhengige variabler								std		avh	antall	årstall
nr	(J/N)	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P8	snitt	avvik	sum	P7	måling	gj ført
OP1	1	65	63	82	69	75	52	75	69	10	482	68	4	2011
VA1	1	56	55	69	79	72	65	59	65	9	456	63	1	2010
ST4	1	36	39	81	68	76	44	57	57	18	402	53	1	2011
MR1	0	36	49	67	57	42	57	86	56	17	394	48	1	2010
ST1	1	36	33	73	72	60	40	64	54	17	378	62	2	2011
OP2	1	33	29	66	55	60	52	67	52	15	361	49	1	2011
RO1	0	27	32	65	59	51	42	65	49	15	341	45	1	2012
MR3	0	28	40	51	50	50	37	53	44	9	309	49	2	2012
TR1	0	31	31	50	61	47	29	57	44	13	307	40	1	2011
VA2	0	33	36	53	62	41	43	38	44	10	305	41	2	2011
AK1	0	33	32	66	31	43	37	51	42	13	293	36	1	2011
ST2	0	32	30	47	66	32	33	53	42	14	293	21	1	2010
ST5	0	18	25	48	58	38	45	61	42	16	293	24	1	2010
HE3	0	33	40	54	43	34	30	51	41	9	285	39	1	2012
MR2	0	22	33	48	53	33	41	54	41	12	284	33	1	2012
SF1	0	19	28	44	51	37	33	61	39	14	273	42	1	2011
ST3	0	28	29	52	48	22	36	47	37	12	261	26	1	2010
TR3	0	22	26	40	34	23	38	50	33	10	233	33	1	2012
HE2	0	27	25	34	31	31	34	40	32	5	222	23	1	2010
HE1	0	22	30	35	33	31	24	40	31	6	216	33	1	2011
TR2	0	17	21	32	28	38	22	46	29	10	203	39	1	2011
snitt		31	34	54	51	44	40	56	44	12	314	41		
std		11	11	15	16	16	10	11	11	3	76	13		

Fig 44.

Figur 44 viser dataene fra kommunekompasset. Men til forskjell fra dataene i fig 31 er at nå er P7 (læringsprosessene) gjort til den avhengige variabelen, de øvrige prosesser er de uavhengige variabler. Dette i tråd med påstanden om at «mål og resultatstyring gir læring». Skal en teste dette bør en også se på om de andre prosessene også eventuelt gir læring i like sterk grad. I tillegg er det tatt inn variabelen «KFBsty». Denne forteller om undersøkelsenheten har tatt i bruk elektroniske administrative system som «samler og analyserer kvantitative data» til bruk i mål- og resultatstyring. KF tilbyr et produkt som heter KFBedreStyring som henter data fra KOSTRA, Skoleporten og bedre.kommune.no. Kommuner som bruker dette eller tilsvarende produkt er gitt verdien 1, andre verdien 0. (i det videre angitt som KFBSeI.1)

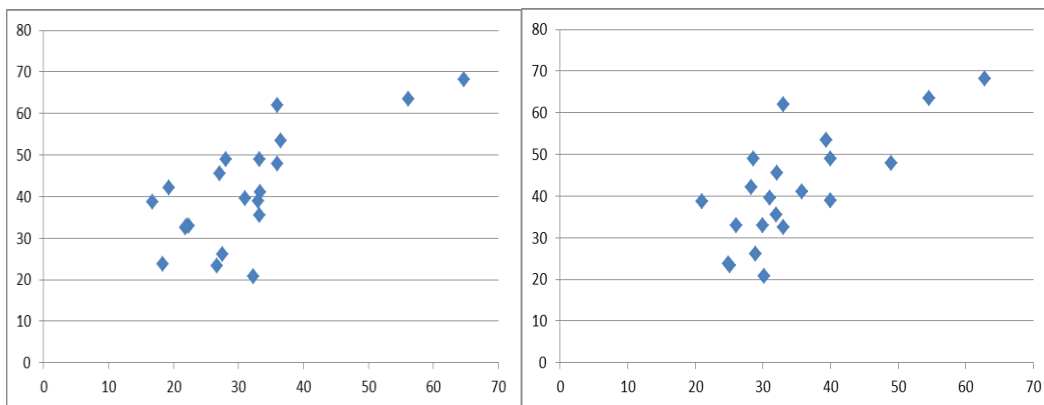
3.3.5.4 Korrelasjonsmatrise Kommunekompasset

	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8
P1	1,00	0,86	0,75	0,60	0,73	0,66	0,72	0,44
P2	0,86	1,00	0,73	0,64	0,68	0,64	0,74	0,52
P3	0,75	0,73	1,00	0,73	0,84	0,67	0,77	0,64
P4	0,60	0,64	0,73	1,00	0,70	0,60	0,59	0,50
P5	0,73	0,68	0,84	0,70	1,00	0,59	0,87	0,51
P6	0,66	0,64	0,67	0,60	0,59	1,00	0,56	0,64
P7	0,72	0,74	0,77	0,59	0,87	0,56	1,00	0,56
P8	0,44	0,52	0,64	0,50	0,51	0,64	0,56	1,00

Fig 45

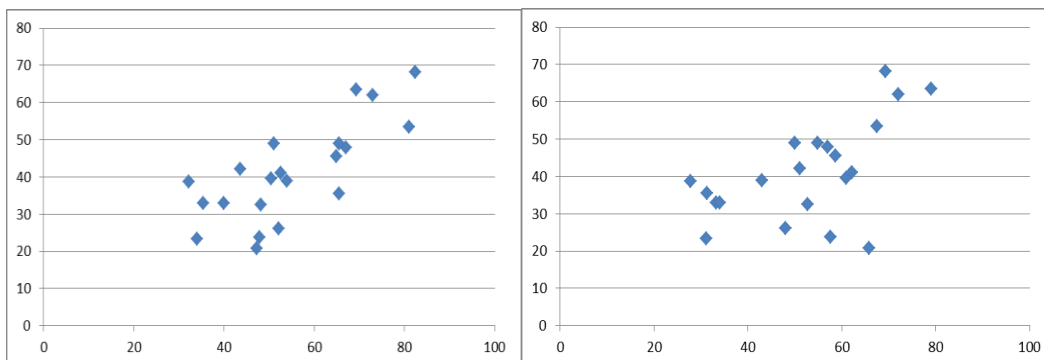
En fornuftig måte å angripe problemstillingen på innledningsvis er å se på en korrelasjonsmatrise. Korrelasjonskoeffisientene beregnet her viser graden av lineær samvariasjon mellom variablene. Det som er interessant å se på er øvrige variabler i forhold til P7. Her ser vi at P5 (resultatfokus og effektivitet) er den prosessen som i sterkest grad har lineær samvariasjon med P7 (utviklingsstrategi og lærende organisasjon). Dette gir støtte for KF sin teori og retning for de videre analysene.

3.3.5.5 Plott prosessene i Kommunekompasset



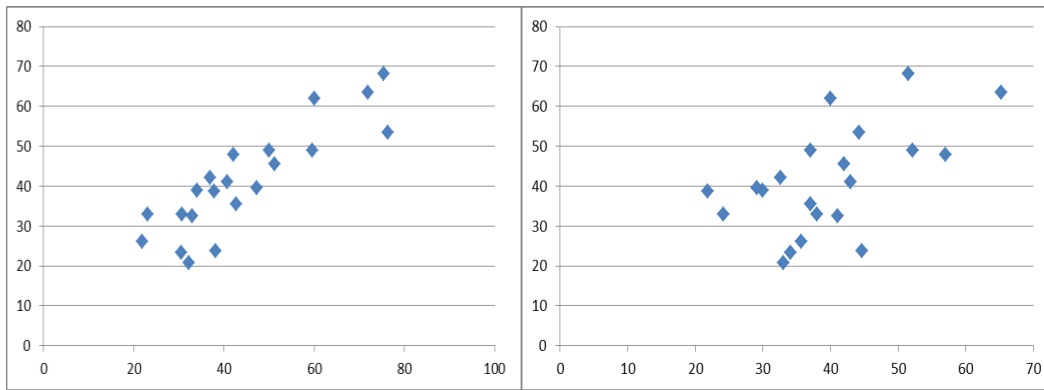
P1

P2



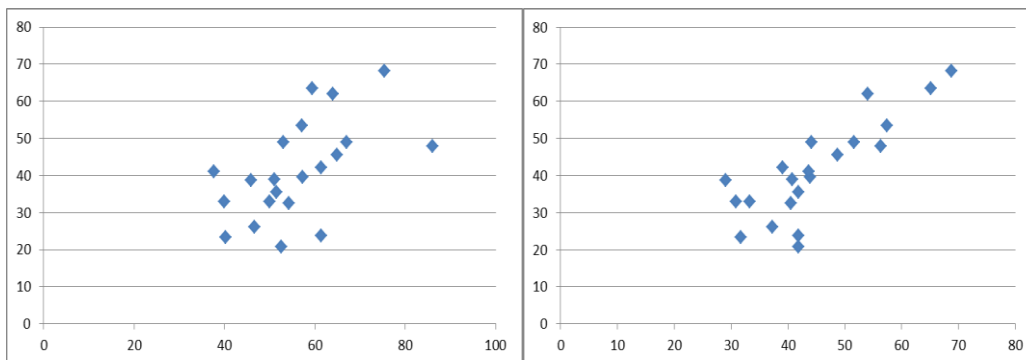
P3

P4



P5

P6



P8

Snitt alle

Fig 46

I figur 46 er de ulike prosessene plottet mot prosess 7 (utviklingsstrategi og lærende organisasjon). Vedr P1 (offentlighet og demokrati) mot P7, så kan en se en svak antydning til en positiv lineær samvariasjon hvis en også tar med de to verdiene som ligger lengst opp i høyre hjørne. Ut over to ekstremverdier ser det også ut til at sammenhengen er preget av homoeskadesitet. Det vil si at plottets bredde smalner av etter hvert som den uavhengige variabel øker i verdi. Det kan tolkes som at etter hvert som enhetene blir flinkere i forhold til offentlighet og demokrati så blir de også jevnt over dyktigere i læringsprosessene. Tilsvarende kan en analysere alle plottene. Sett under ett, så er det ett plott som peker seg ut, plottet P5, altså resultatfokus og effektivitet. Dette plottet beskriver en så og si en sterkt stigende rett og konsentrert linje. Dette i motsetning til de øvrige plott. Øvrige plott kan også sies å beskrive en stigende linje fra venstre mot høyre, men plottene har gjennomgående større spredning. Plottene her viser at det er variabel P5 (mål og resultatstyring) som har størst grad av lineær samvariasjon med P7 (utviklingsstrategi og lærende organisasjon).

Graden av lineær samvariasjon kan også vise ved R-kvadratet. R-kvadratet forteller hvor mye av variasjonen av den avhengige variabelen som blir forklart ved variasjon i den uavhengige variabelen. Fig 47 viser R-kvadratet for variablene sett i forhold til P7 (læringsprosesser)

P1	P2	P3	P4	P5	P6	P8
0,51	0,53	0,58	0,34	0,75	0,32	0,31

Fig 47

Det siste plottet (nederst til høyre) viser gjennomsnittet av alle variablene mot P7. Vi ser også her at plottene jevnt over er konsentrert, men med klare antydninger til homoskedastisitet ved at plottet har mer spredning nede til venstre for så å smalne av oppover til høyre. Helt oppe til høyre finne vi også to «ekstremverdier» (OP1 og VA1) som stort sett i alle plott peker seg ut. Eskadistisiteten som her er påvist kan tolkes i retning av at jo flinkere kommunene blir på enkelte prosesser så «smitter det over» på andre prosesser, og som igjen medfører at en jevnt over scorer høyt og har en god balanse i prosessene. R-kvadratet for denne modellen er på 0,68, som betyr at sett alle forklaringsvariabler under ett så forklarer disse 68% av variasjonen i P7.

Men den enkeltvariabelen som i første rekke peker seg ut er P5 – altså mål- og resultatstyringsvariabelen. Jfr også fig 47 hvor P5 har høyest R-kvadrat.

3.3.5.6 Regresjon prosesser i Kommunekompasset

Regresjonsligningen for plottet P5 mot P7 er som følgende:

$$Y = 0,7153X + 9,436$$

$$R^2 = 0,7541$$

Fig 48

Jamfør fig 38 så er det altså funnet en signifikant sammenheng mellom prosess 5 (resultatfokus og effektivitet) og prosess 7 (utviklingsstrategi og lærende organisasjon).

3.3.5.7 KFBS *el.l.*

Dette kan også analyseres ved å se på de enhetene som har tatt i bruk KFBS *el.l.* hjelpemiddel.

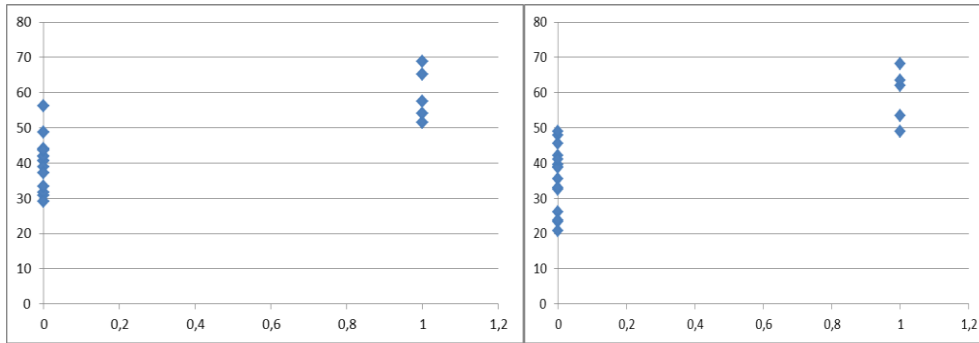


Fig 49

Fig 50

I figur 49 gjennomsnittet av alle uavhengige variabler plottet mot «bruker/bruker ikke KFBS el.1 (bruker har verdien 1). Vi ser at scorene til de som har økt fokus på mål- og resultatstyring og kvantifisering ved å ta i bruk slike verktøy er gjennomgående høyere. En t-test er ikke signifikant på 95% nivået, til det er stikkprøven for liten og variansen for stor, men allikevel så viser plottet en nokså klar forskjell mellom de to gruppene.

I figur 50 så er det gjort tilsvarende sammenligning mot prosess 7 (læringsprosesser). Vi ser også her, selv om t-testen ikke viser signifikans på 95% nivået, at gjennomsnittlig score på prosess 7 ligger høyere for de som setter fokus på mål og resultatstyring enn de som ikke gjør det.

3.3.5.8 regresjon KFBS el.1

Regresjonsligningen for plottet i figur 50 er som følgende:

$$Y = 19,096X + 40,28$$

$$R^2 = 0,6$$

Fig 51

I forhold til analysenes modell i figur 38 så har en altså funnet støtte for at det er en nokså klar tendens til at det å sette fokus på mål- og resultatstyring har positive effekter ikke bare på læringsprosessene, men på alle prosesser i kommunene.

En siste analyse i denne sammenhengen som er interessant å se på, er om økt fokus på mål og resultatstyring gir en bedre fordeling mellom prosessene. I analysene over er det sett på gjennomsnittlig score på prosessene som ett kvalitetsmål. Det andre kvalitetsmålet er variasjonen mellom prosessene. En bør i utgangspunktet forvente at økt fokus på mål- og

resultatstyring bidrar til å jevne ut forskjeller mellom variablene og således holde kommunen «i balanse». I fig 52 er det gjort en slik analyse.

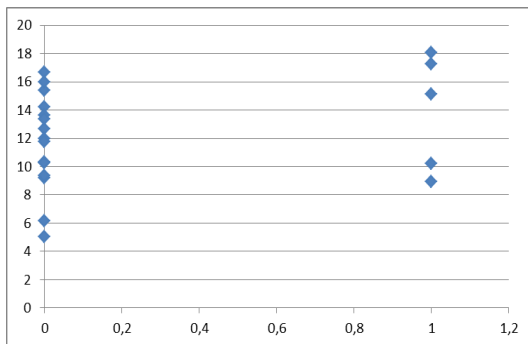


Fig 52

I utgangspunktet burde en forvente at gjennomsnittlig standardavvik for de som bruker KFBS el.l ligger lavere enn for de som ikke bruker. Plottet gir ikke støtte for en slik antagelse, og det er heller ikke på bakgrunn av plottet mulig å si noe om hvilken vei det trekker.

3.3.6 Er det mulig å se dette igjen på effektnivå?

Analysene så langt har vist at det eksisterer en positiv samvariasjon mellom mål- og resultatstyring og læringsprosesser i organisasjonen/kommunen. Fortsatt i følge figur 42 bør en da forvente at de som gjennomgående er flinkere til mål og resultatstyring også yter bedre, de er mer effektive. Før en går i gang med disse analysene kan det også være greit å konstatere at de som bruker KFBS el.l faktisk er bedre på resultatfokus og effektivitet (P5). Plottet i figur 53 bekrefter dette. Det er signifikant forskjell på disse to gruppene i det det som bruker slike administrative støttesystem gjør det gjennomgående bedre også på mål- og resultatstyringsprosessene. Noe annet hadde ikke vert å forvente heller.

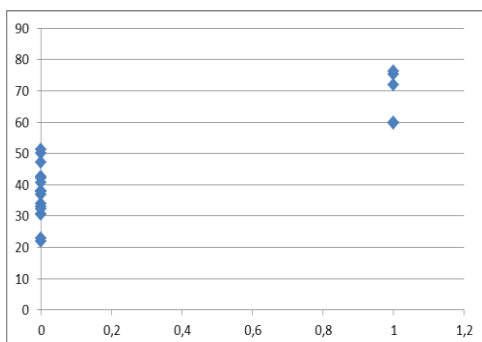


Fig 53

3.3.6.1 Effekt på KOSTRA-indikatorer

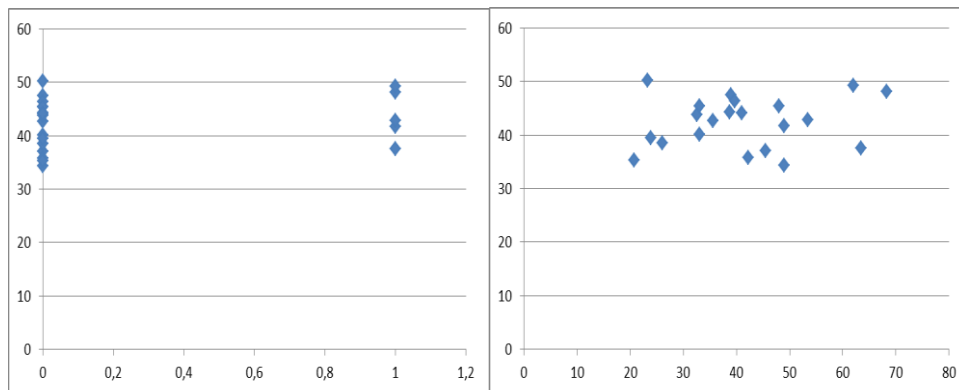


Fig 54

Fig 55

I figur 54 er bruk av KFBS el.l plottet mot et gjennomsnitt av KOSTRA sine produktivitetsindikatorer. Plottet viser ikke at det er noe vesentlige forskjeller mellom de to gruppene ytelse.

I figur 55 er læringsprosesser plottet mot de samme gjennomsnittlige produktivitetsindikatorer fra KOSTRA som i fig 55. Det vil si om det er noen sammenheng mellom nivået på læringsprosesser og effekt målt i KOSTRA. Plottet viser at det ikke er noen slik sammenheng (en regresjon viser en svakt stigende tendens men modellens forklaringskraft er svært liten).

Ut fra disse to analysene kan det altså ikke se ut til at mål- og resultatstyring og læringsprosesser har noen synlig effekter på organisasjonens produktivitet målt i KOSTRA.

3.3.6.2 Effekt på skolerestat

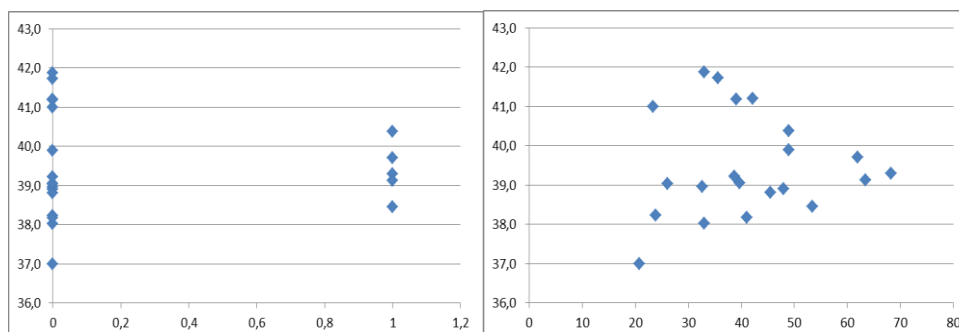


Fig 56

Fig 57

I figur 56 er grunnskolepoeng sett i forhold til mål- og resultatstyring. Som en ser så er det ingen forskjell i gjennomsnittet for disse to gruppene. Dette stemmer for så vidt brukbart med annen forskning som viser at det først og fremst er foreldres og mors utdanningsnivå som er avgjørende for skoleresultatene. I figur 57 er læringsprosesser (P7) plottet mot grunnskolepoeng. Plottet viser et noe pussig mønster som en skal være forsiktig med å tolke. Men en ser at jo bedre kommunene blir på læringsprosesser jo mindre blir variasjonsbredden i grunnskolepoeng. Dette er den samme tendensen som en ser i plottet i figur 56. Ut fra dette kan de altså se ut som kommuner som er flinke på mål- og resultatstyring og flinke på læringsprosesser klare å «jevne ut» forskjeller i grunnskolepoeng. Nivået blir ikke hevet, men det blir jevnet ut. Om dette er et tilfeldig funn i denne undersøkelsen er umulig i å si, men det er uansett en observasjon som det hadde vært interessant å fulgt opp.

3.3.6.3 Effekt på brukerundersøkelser

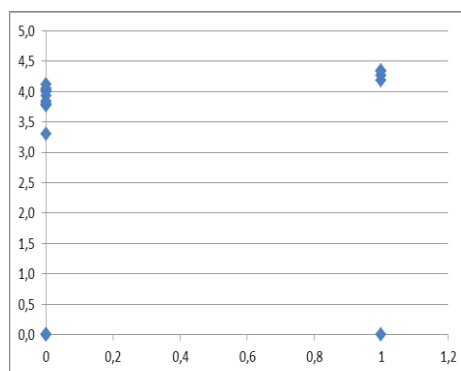


Fig 58

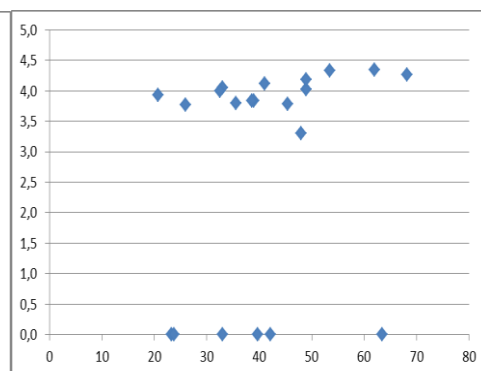


Fig 59

Det er svært få av undersøkelsesenheter som i noen særlig utstrekning har gjennomført systematisk brukerundersøkelser gjennom bedre.kommune.no. Om de har gjennomført brukerundersøkelser på andre måter er ukjent. En skal derfor være forsiktig med å trekke noen slags konklusjoner ut fra disse to analysene vist i figur 58 og fig 59.

Figur 58 viser snitt score på ulike typer brukerundersøkelser for de som bruker/ikke bruker system for mål- og resultatstyring. Av plottet så kan en ane at «de som bruker» ligger noe høyere på snittet enn de som «ikke bruker». Figur 59 viser plottet prosess 7

(læringsprosesser) mot gjennomsnittlig score på brukerundersøkelser. Dette plottet viser i all hovedsak at læringsprosessen har ingen effekt på brukerundersøkelsene.

3.3.7 har penger, kommunestørrelse, utdanningsnivå og alderssammensetning noen effekt på prosesskvaliteten?

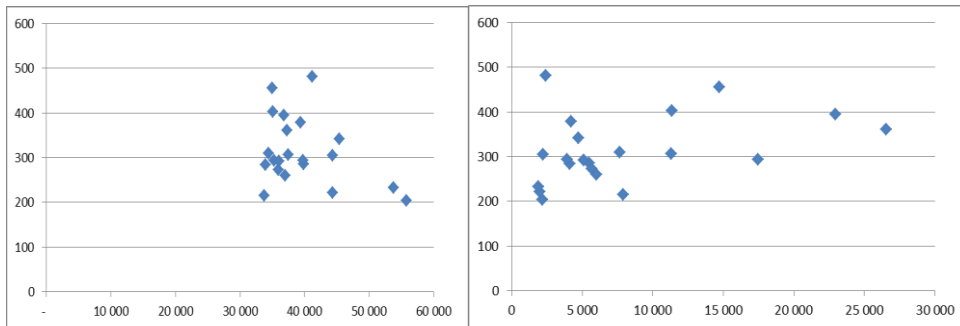


Fig 60 – penger

Fig 61 - kommunestørrelse

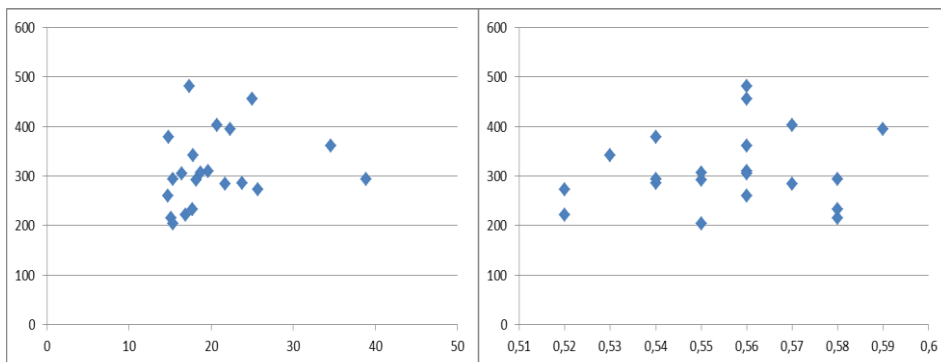


Fig 62 – utd nivå

Fig 63 - alderssammensetning

Fig 60,61,62 og 63 viser til sammen at kommuneøkonomi, kommunestørrelse, utdanningsnivå og alderssammensetning i kommunen har ingen ting å si for kvaliteten på prosessene i en kommune.

Som en siste avsluttende analyse kan det også være interessant å se på om kommuneøkonomi har noe å si for effektene.

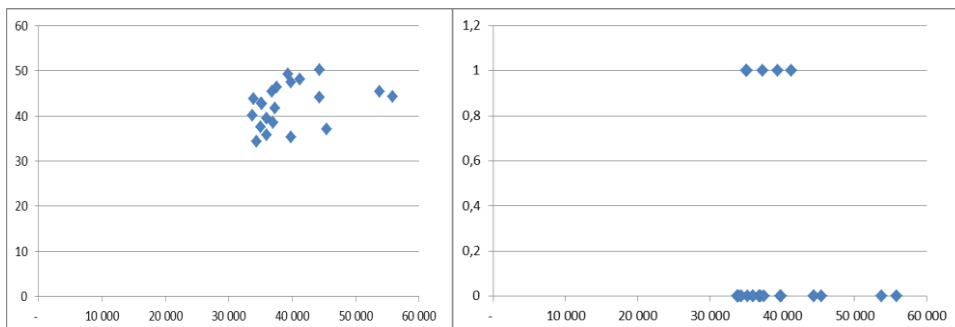


Fig 64

Fig 65

I figur 64 er frie inntekter plottet mot KOSTRA-produktivitetsindikatorer. En skulle forvente å finne at jo rikere en kommune er jo mer produktiv er den, f. Eks ved at den har mulighet til å holde lenger åpen i barnehagen, kan ha flere legebesøk på institusjon, kan ha flere lærere pr elev osv. Men slik er det ikke. Penger ser ikke ut til å ha noen effekt verken på kommunenes prosesser eller hva som kommer ut av de. Derimot så kan en kanskje ane en svak tendens til at det er de kommunene med minst frie inntekter som går til anskaffelse av programvare av typen KFBS el.l. jfr. Figur 65. Tendensen er liten og det samme er datamaterialet, men det kan se ut til gjennomsnittlig fri inntekt ligger lavere for de som «bruker enn for de som «ikke bruker». Det er kanskje ikke så unaturlig å tro at dette også kan være tilfelle. «Fattige» kommuner har stort sett de samme oppgaver og utfordringer som «rike» kommuner og skal oppgavene løses så betinger det at en må jobbe smartere. Skal en legge analysene til grunn her, så er det smart og en god investering å jobbe med mål- og resultatstyring.

4.0 Konklusjon

I dette avsluttende kapittelet skal det konkluderes på oppgavens undersøkelsesspørsmål:

Gir mål- og resultatstyring i norske kommuner med bruk av kvantitative resultatindikatorer en lærende organisasjon?

I kapittel 1.2.6 ble det i hovedsak på bakgrunn av gjennomgangen av KF sitt begrepet «helheltlig styring» utledet en hypotese om at *mål og resultatstyring med bruk av kvantitative resultatindikatorer gir en lærende organisasjon.*

Grafisk ble den påståtte sammenheng/hypotesen vist som følgende, også i kapittel 1.2.6:

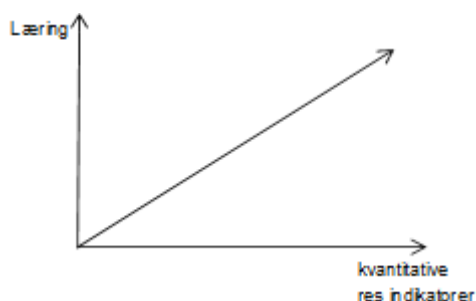


Fig 10.

I oppgavens innledende kapittel ble det vist til at det å styre en kommune er komplekst. Kommunene leverer det som i makroøkonomisk teori blir kalt for kollektive goder, det vil si goder hvor det er vanskelig å ekskludere noen fra å benytte seg av godet. Kollektive goder lider også av det som blir betegnet som markedssvikt. Det betyr at prisen ikke lenger fungerer som en fullgod informasjonsbærer eller allokeringsmekanisme. Disse og andre problem knyttet til produksjonen av kommunale tjenester gir det som en kan kalle for styringsutfordringer.

Det er enn videre pekt på i oppgaven at disse styringsutfordringene som kommunene står over for de siste 10 årene har vært forsøkt løst med det som med et kanskje lite klart definert samlebegrep blir kalt for «New Public Management». Det er i kapittel 2.2.1 gjort rede for at samlebegrepet «New Public Management» langt på vei handler om å implementere den multidivisjonelle organisasjonsformen, kalt M-formen. M-formens innovasjon kan sies å være at den i sin tid har klart å balansere forholdet mellom frihet for de enkelte selskaper eller divisjoner i organisasjoner og sentraladministrasjonens behov for styring og kontroll. Overført til en kommune betyr dette at de enkelte enheter i en kommune som for eksempel skoler, barnehager, sykehjem osv står nokså fritt til hvordan de løser sine oppgaver men det er sentraladministrasjonen som langt på vei setter målene for enhetene. Det gjelder både i forhold til budsjett og andre kvantitative resultatindikatorer på ulike områder.

I kapittel 1.2.1 er det også pekt på at det overordnede og lovfestede prinsipp er at kommuner skal styres etter det som kan kalles for mål- og resultatstyring. Sentralt i mål- og resultatstyring og sentralt for denne oppgaven i et læringsperspektiv, er dette med kvantifisering. Det bærende element og langt på vei det felles språket i et mål- og resultatstyringsregime er å kunne tallfeste de fleste sider av den kommunale tjenesteproduksjonen. Denne tallfestingen og kvantifiseringen i form av ulike resultatindikatorer har også sine mulige innskrenkende implikasjoner for læring og utvikling i organisasjonen og kommunene. Dette er nokså nøye belyst i oppgavens teoridel, spesielt kapittel 2.3.2.

I teoridelen er det også pekt på, med referanse til blant annet Mintzberg, Quinn og Normann at «god ledelse» langt på vei handler om å finne en balanse mellom på den ene siden behovet for styring og kontroll og på den andre siden frihet som igjen kan legge til rette for virkelig nyttenking, innovasjon, kreativitet og læring. Normann bruker begrepet «integrert diversivitet»

som jeg synes beskriver dette behovet for balanse og for hvordan en betrakter verden på en god og dekkende måte.

I oppgavens teoridel i kapittel 2.6.3.5 er det trukket noen foreløpige konklusjoner i forhold til undersøkelsesspørsmålet og hvor det ble konkludert med at det er en viss fare for at et for sterkt fokus på mål- og resultatstyring og bruk av kvantitative resultatindikatorer kan virke hemmende på i alle fall de utlærere hvis tall og resultatindikatorfokus blir for sterk og ikke oppveid av andre mer kvalitative tilnærminger til styring og oppfølging.

I oppgavens empiridel i kapittel 3.0 er det så gjort en del kvantitative undersøkelser for om det finnes noen støtte for oppgavens tese og undersøkelsesspørsmål

For å kunne svare på spørsmålet må en kunne gi et svar på følgende to forhold:

- Er der en klar sammenheng mellom begrepet «mål- og resultatstyring»(og kvantitative resultatindikatorer) og «læring»?
- Og i så fall i hvilken retning peker kausalpilen?

Opgavens undersøkelsesspørsmål har vært operasjonalisert gjennom følgende modell (fig 43):



I mangelen av valide data for begrepet «læring», og med spesiell fokus på læring i organisasjoner er det i stedet benyttet data fra Kommunekompasset som måler 8 ulike prosesskvaliteter, her under prosesskvaliteten «resultatfokus og effektivitet» og prosesskvaliteten «utviklingsstrategi og lærende organisasjon». De kommuner som har satt mål- og resultatstyring og med bruk av kvantitative resultatindikatorer vil score høyt på prosessen «resultatfokus og effektivitet». De kommunene som setter læringsstrategiene i høyetet og i system vil score høyt på prosessen «utviklingsstrategi og lærende organisasjon».

De analysene som har vært gjennomført viser at det er helt klare positive sammenhenger mellom de som setter mål- og resultatstyringsprosesser på dagsorden og læringsprosessene i kommunen. Med referanse til fig 10 så kan denne sammenhengen matematisk beskrives ved følgende to regresjonsligninger hentet fra hhv kapittel 3.3.5.6 og 3.3.5.8:

$$\begin{array}{l} Y = 0,7153X + 9,436 \\ R^2 = 0,7541 \end{array}$$

Fig 48

$$\begin{array}{l} Y = 19,096X + 40,28 \\ R^2 = 0,6 \end{array}$$

Fig 51

Fig 48 beskriver sammenhengen/regresjonen mellom prosess 5 (resultatfokus og effektivitet) og prosess 7 (utviklingsstrategi og lærende organisasjon). Som en ser, og som er spesielt synlig i plottet, jfr figur 46, så er det en klar positiv sammenheng mellom disse to prosessene. Det er heller ingen av de andre prosessene i Kommunekompasset som i like stor grad «forklarer» variasjonen i prosess nr 7, altså utviklingsstrategi og læring som resultatfokus og effektivitet. Fig 51 beskriver sammenhengen/regresjonen mellom «KFBS el.1» og prosess nr 7 (læringsprosessene). Også her ser vi helt klart at det er positive sammenhenger mellom de som setter mål- og resultatstyring på dagsorden ved for eksempel å kjøpe inn elektroniske støtteverktøy av typen «KFBS el.1» og hvor det utarbeides kvantitative indikatorer og data blir samlet inn og analysert og brukt som styringsverktøy i organisasjonen, og læringsprosessene i organisasjonen.

Det neste en så må ta stilling til er hvilken vei kausalpilen peker. Er det mål- og resultatstyring som gir læringsprosesser eller er det læringsprosessene som gir mål- og resultatstyring?

Hvilken vei kausalpilen skal peke kan alltid diskuteres og som også er illustrert ved at mål- og resultatstyring er sirkulær/inkrementell. Men initieringsfasen for de fleste kommuner er trolig, og ved innspill fra KF, og kanskje i mangelen av å få budsjettet til å strekke til, at en begynner med å sette mål- og resultatstyring i fokus, slik som PBL foreskriver at kommunenes skal styres etter. De svakheter som eventuelt måtte bli avdekket i denne initieringsfasen avdekker også kanskje læringsbehov. Følgelig må læringsprosessene settes i fokus, og så er man inne i «styrings sirkelen». Dette gir støtte for at det å begynne å arbeide målrettet, herunder telle og måle, har positive effekter på organisasjonens læringsprosesser. Under alle omstendigheter, om problemstillingen hadde vært snudd på hodet, så hadde dataene

vist akkurat de samme sammenhengene. Således så er ikke diskusjonen om kausalitet avgjørende for konklusjonen heller. Det hadde følgelig kanskje heller vert mer naturlig å snakke om synergieffekter enn om kausalitet.

Datamaterialet og analysene av dette peker altså nokså klart i retning av at det i gjennomsnitt eksisterer en slik positiv samvariasjon mellom mål- og resultatstyring og bruk av kvantitative resultatindikatorer og læring, i vert fall når en forholder seg til læringsprosessene, slik som KF hevder. Dataene og analysene gir altså støtte for hypotesen.

Ytterligere støtte for hypotesen kan en også finne ved å si litt nærmere på den undersøkelsesenheten som mest positivt peker seg ut i datamaterialet, OP1.

Dataene viser at OP1 er den av enhetene som ser ut til å ha satt mål- og resultatstyring mest i fokus. De har for det første gjennomført kommunekompassundersøkelsen 4 ganger. Dette er uvanlig høyt. Det mest vanlige er 1 og 2 ganger. For det andre så er de den enheten som har gjennomført mest brukerundersøkelser, både i antall og type. For 2011 så gjennomførte de 12 av 13 mulige brukerundersøkelser gjennom bedre.kommune.no. Gjennomsnittet var 5, og 6 enheter hadde ikke gjennomført noen undersøkelser i det hele tatt. Ut fra dette er det åpenbart og tydelig at OP1 er opptatt av og har satt i system tellinger og målinger, og kan muligens med rette bli betegnet som en «mål- og resultatkommune». Denne måten å styre på gir seg også utslag på scorene i Kommunekompasset og CVM.

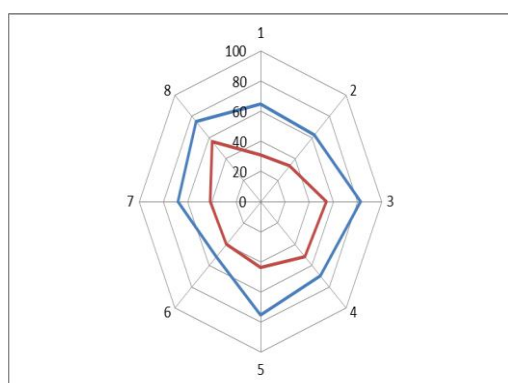


Fig 66

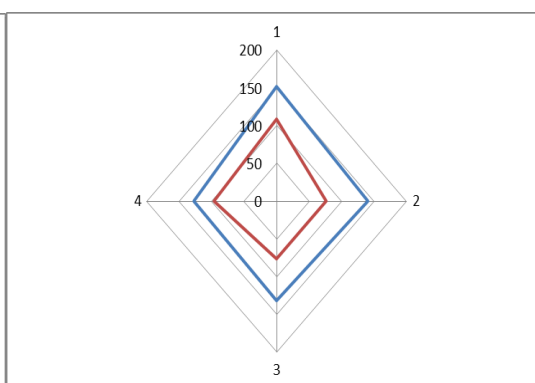


Fig 67

Figur 66 viser kommunekompasset OP1 (blått) mot gjennomsnittet av undersøkelsesenhetene (rødt). Vi ser at OP1 er bort i mot det ideale, med en god balanse i prosessene pluss at de scorer høyt, i motsetning til gjennomsnittet som både er lavt og skeivt. I figur 67 er de samme

data satt inn i CVM. Ved å sette dataene inn i CVM kan en si noe om kommunen i hovedsak har en innadrettet/utadrettet fokus eller et transformativt eller konsolideringsfokus. Som vi ser så har OP1 en rimelig god balansen i disse fokusene, og som igjen legger til rette for gode læringsprosesser, både enkeltkrets, dobbeltkrets og kanskje også deuterolæring. Denne analysen viser også at det å sette mål- og resultatfokus på dagsorden ikke bare har positive effekter på læringsprosessene men på alle prosesser.

Det ligger utenfor denne oppgavens ambisjonsnivå å svare på spørsmålet «hvorfors det er slik». Skal en kunne gi et nogen lunde treffsikkert svar på det spørsmålet må det i så fall gjøres ved en oppfølgende kvantitativ studie av for eksempel OP1, noe som kanskje kunne være av interesse for andre oppgavegaveskrivere om samme tema.

Hva slags type læring er det så en kan forvente vil komme ut av disse læringsprosessene?

Dette spørsmålet er belyst i oppgavens kapittel 3.3.3.1. Konklusjonen fra dette kapittelet er at i gjennomsnitt så er prosessene i kommunekompasset for undersøkelsesenheter «ute av balanse» i retning mot et «frossent byråkrati». Det samme vises også ved å overføre dataene fra kommunekompasset til CVM. I fig 36 for eksempel så går det frem at gjennomsnittet trekker i hovedsak mot 1. kvadrant og delvis mot 4. kvadrant. Disse kvadrantene står for et innadrettet fokus i organisasjonen. Konklusjonen fra kapittel 3.3.3.1 er den at læring i et slikt miljø i hovedsak vil dreie seg om i all hovedsak enkeltkretslæring og kanskje noe dobbeltkretslæring. Deuterolæringen vil ha vanskelig kår under disse betingelsene.

Dette er som sagt gjennomsnittsbetraktninger fra relativt stor høyde. Ser en igjen på OP1 som stikker seg ut terrenget så ser en her denne enheten har såpass god balanse i prosessene at mye kan tyde på at det her også skjer deuterolæring. Men som sagt, et endelig svar på noe slikt vil en ikke kunne få uten å avlegge den aktuelle kommunen et besøk eller på andre måter følge de opp med en kvantitativ studie.

På den andre siden så gir ikke dataene i gjennomsnitt noen indikasjon på at de som er flinke med mål- og resultatstyring og følgelig også har gode læringsprosesser scorer bedre på ulike kvalitetsindikatorer, det være seg KOSTRA, spørreundersøkelser i bedre.kommune.no eller grunnskolepoeng i skoleporten.no. En burde kanskje forvente å finne at de som har gode prosesser (målt i kommunekompasset), også var mer effektive og produktive. Men dataene

viser ikke noen slik sammenheng. En skal være forsiktig med å spekulere i mulige årsaker til dette, men ett moment kan være, som pekt på i oppgavens teorigjennomgang, at de ulike indikatorene ikke er fullt dekkende for den aktiviteten som skjer og fanger således ikke opp eventuelle positive effekter som følge av prosessforbedringer. Problemstillingen som her er tatt opp er interessant og som kanskje kan være tema i andre studier.

Avslutningsvis viser heller ikke dataene og analysene av disse at kommuneøkonomi og kommunestørrelse har noe å si verken for kvaliteten på prosessene i kommunene og effekten av disse.

Den positive sammenhengen mellom mål- og resultatstyring på den ene siden og læringsprosessene på den andre siden er herved påvist. Dataene viser at det å sette mål- og resultatstyring har positive effekter også for læringsprosessene i kommunen. Hvor vidt dette er en konklusjon som har gyldighet ut over undersøkelsesenheter skal en være forsiktig med å mene alt for sterkt om i og med at enhetene ikke er trukket ut med tanke på generalisering. Etter hvert som flere og flere kommuner vil gjennomføre Kommunekompassundersøkelsen i «versjon 2009» så vil en også kunne ha mulighet til å kunne trekke mer valide konklusjoner for begrepet «norske kommuner».

Som avsluttende kommentar pekes det igjen på kommunelovens to formål, å skulle sikre *et funksjonsdyktig folkestyre* og sørge for en *rasjonell og effektiv forvaltning*. Oppgaven og de empiriske undersøkelser har vist at den rasjonalitet som KF legger til grunn og som er grunnfestet i PBL og som igjen har sine røtter i NPM har mye og positivt og si for alle sentrale prosesser vedrørende ledelse og styring av en kommune, også læringsprosessene. KF sin metodikk og syn på kommunene som organisasjon ser ut til å virke på mange områder. Men jeg tror det ville ha virket enda mer og enda bedre om en i sin tilnærming til dette endret perspektiv, fra et systemperspektiv til et prosessperspektiv på organisasjoner og der en i enda større grad la vekt på å få frem at tall gir kun begrenset og kanskje fordreid informasjon som både dekker til og skaper sin egen virkelighet. KF sin «oppskrift» og markedsføringen til kommunene er at bare du teller og måler nok, og legger gode nok planer så er det mulig å få kontroll på og ta styring over både organisasjonen og virkeligheten. Spørsmålet er bare hvem sin virkelighet, den virkelighet tallene forteller eller andre virkeligheter. Det er slik jeg ser det at det er kun ved et perspektivskifte at en vil kunne være i stand til å ivareta kommunelovens begge formål. Et funksjonsdyktig folkestyre er avhengig av åpenhet både i sinn og retorikk og

hvor det ikke legges alt for sterke føringer for hvordan en snakker om og tenker på begrep og fenomen, og der konflikter, makt og motsetninger like gjerne som enighet er en del av dette bildet.

I stedet for at det ble snakket om «helhetlig styring», burde det kanskje blitt snakket om «ledelse av paradokser og meninger», og i stedet for at det ble snakket om «styringsdialog» burde man kanskje heller brukt det mer nøytrale begrepet «dialog», for å nevne noe. Hvordan virkeligheten blir oppfattet kommer som nevnt an på hvordan man snakker om den.

Ved et perspektivskifte på hva en kommune «er» vil en også samtidig forlate den doble kausaliteten og i stedet ha en kausalitet, den transformativ, for alle deltakere og berørte parter i organisasjonen. Å forlate den doble kausaliteten betyr også implisitt at M-modellen med alle dens karakteristika kanskje ikke lenger er den mest effektive modellen for styring og koordinering av en kommune og kanskje tiden er inne for nye organisatoriske endringer også i norske kommuner. Som vist til i oppgaven så eksisterer det i dag allerede på kryss og tvers av kommunegrensene utallige samarbeidsformer kommunene i mellom. På mange områder så er kommunene allerede som organisasjonsform, fra M-modellen, til for eksempel ulike nettverksmodeller allerede omdefinert uten at kommunene nødvendigvis er seg selv bevisst dette.

Det avsluttende poeng er at dialogen, ordene og semantikken bør sitte i førersetet. Det gjelder både innad i kommunen, men også ikke minst utad i forhold til andre kommuner og andre eksterne aktører. Først ved dialog og kommunikativ samhandling vil en både innad i kommunene og på tvers av kommuner kunne komme på sporet av flere Paretooptimaliter. Et helt avsluttende eksempel kan nevnes: Skodje kommune ligger geografisk sentralt plassert på Sunnmøre i det som i fremtiden kommer til å bli et viktig trafikknutepunkt for regionen. Dette kan sies å være Skodje kommunes komparative og varige konkurransefortrinn.

Nabokommunen Haram, på sin side ligger logistikkmessig og trafikkmessig mindre sentralt til. På den andre siden så har Haram en sterk industri og kapitalsterke grundere i kommunen og som er villige til satse i kommunen. Dette kan sies å være Haram kommune sitt komparative og varige konkurransefortrinn. Haram kommune har tidvis engasjert seg i og motarbeidet den næringsetableringen som skjer i Skodje på grunn av den sentrale plasseringen fordi Haram frykter at dette vil gå ut over de. I et slikt perspektiv så er verden et nullsumspill, og det finnes kun en Paretooptimalitet og som betyr at «Skodje ikke kan få det bedre uten at

Haram får det verre» (eller motsatt). Legger en derimot et plussumperspektiv til grunn så finnes det flere Paretooptimaliteter og der både Skodje og Haram kan få det bedre uten at andre får det verre og der begge får utnyttet sine komparative fortrinn. Hvordan en ser på verden, hvordan en ser på seg selv, hvordan en prater om ting, begrep og hvordan en ordlegger seg er altså av største betydning for vekst, velstand, endring og læring, og hvor læringsprosessene ikke nødvendigvis bare er inkrementelle men kan også være radikale. Dette gjelder både innad og utad i kommunene. Tallene, syntaksen kan være gode hjelpemiddel for å kunne navigere og å kunne ta veivalg, men en bør vokte seg vel for at tallene tar over styringen fullstendig. Slik som det er nå, og slik som KF legger dette frem, så er det en viss fare for at hjelpemidlene, tallene og syntaksen, kan sette seg i førersetet. Den så langt fremste «garantisten» for at så ikke skjer er Kommunekompasset. Det er viktig å understreke, uavhengig av perspektivskifte, betydningen av målingene i Kommunekompasset og at disse målingene jevnlig gjennomføres i takt med at en utvikler system for mål- og resultatstyring. Kommunekompasset, resultatet fra disse målingene og hvordan de blir fulgt opp i kommunen er langt på vei garantisten for å opprettholde en balanse i hvordan kommuner styres og sikre den enkelte kommunes overlevelse på sikt.

VEDLEGG TIL OPPGAVEN:	
OVERSIKT OVER FORKORTINGER	
SSB	Statistisk Sentralbyrå
KOSTRA	Kommune- stat rapportering
PBL	Plan - og Bygingsloven
KS	Kommunenes Sentralforbund
KF	Kommuneforlaget
KFBS e.l.	Kommuner som har tatt i bruk programvare som innhenter, systematiserer og analyser ulike kvantitative styringsdata
ROI	Return on Investments
ROA	Return on Assets
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
NPM	New Public Management

VEDLEGG TIL OPPGAVEN: FIGUR OG TABELLOVERSIKT		
Nr	Navn	laget av
Fig 1	KOSTRA-Indikatorer	SSB
Fig 2	Styringsprosessen i PBL	Asle Giske
Fig 3	Kontrollpyramiden	COSO rammeverket
Fig 4	Helhetlig styring - effektivitet	KF v/Ine Haustreiss
Fig 5	Helhetlig styring - tre ting	KF v/Ine Haustreiss
Fig 6	Helhetlig styring - indikatorer	KF v/Ine Haustreiss
Fig 7	Helhetlig styring - styringssirkelen	KF v/Ine Haustreiss
Fig 8	Helhetlig styring - årshjulet	KF v/Ine Haustreiss
Fig 9	Mål- og resultatstyring	Asle Giske
Fig 10	Kvantitative res indikatorer og læring	Asle Giske
Fig 11	tradisjonell vs kompleksitetsteoretisk syn på ledelse	Johannessen
Fig 12	Sosiologiske motsetningspar	Asle Giske
Fig 13	Eksempel på rasjonell beslutning	Asle Giske
Fig 14	2x2 tabell prosessers tvetydighet	Asle Giske etter Abma/Nordergraaf
Fig 15	Kritiske kapasiteter og kritiske prosesser	Normann
Fig 16	Transformasjonssyklusen	Quinn
Fig 17	Den positive og den negative sonen	Quinn
Fig 18	Ulike syn på kommunikasjon	Normann
Fig 19	The Competing Value Modell, skjematisk	Asle Giske etter Quinn
Fig 20	Typologisering av organisasjoner og koordineringsmekanismer	Mintzberg
Fig 21	The Competing Value Modell, grafisk	Asle Giske etter Quinn
Fig 22	Utfordrende faktorer for kommunene	Asle Giske
Fig 23	Styring og oppfølging av kommuner, etablering av felles språk	KF v/Ine Haustreiss
Fig 24	Modell for innsamling og strukturering av data	Asle Giske
Fig 25	Kvalitet	Asle Giske
Fig 26	Kommunekompasset Prosesskvalitet	Asle Giske etter KF
Fig 27	Målehierarkiet i kommunekompasset	Asle Giske etter KF
Fig 28	Kommunekompasset og Competing Value Model, tabell	Asle Giske
Fig 29	Kommunekompasset og Competing Value Model, modell	Asle Giske
Fig 30	Sammenheng begrep kommunekompasset og CVM	Asle Giske
Fig 31	Datatabell undersøkelsesenheter	Asle Giske
Fig 32	Datatabell kommunekompasset	Asle Giske
Fig 33	Gjennomsnitt score prosesser kommunekompasset	Asle Giske
Fig 34	Score prosesser kommunekompasset	Asle Giske
Fig 35	Tabell Competing Value Model	Asle Giske
Fig 36	Graf og tabell scorer Cometing Value Model	Asle Giske
Fig 37	Graf og tabell standardavvik Kommunekompasset	Asle Giske
Fig 38	Score prosesser og standardavvik Kommunekompasset	Asle Giske
Fig 39	Plott score mot standardavvik Kommunekompasset	Asle Giske
Fig 40	Tabell undersøkelsesenheter som peker seg ut i datamaterialet	Asle Giske
Fig 41	Grafisk undersøkelsesenheter som peker seg ut datamaterialet	Asle Giske
Fig 42	Modell for analyse av undersøkesspørsmålet	Asle Giske
Fig 43	forenklet modell for analyse av undersøkesspørsmålet	Asle Giske
Fig 44	Data kommunekompasset, læringsprosess som avhengig variabel	Asle Giske
Fig 45	Korresjonsmatrise kommunekompasset	Asle Giske
Fig 46	Plott prosesser i kommunekompasset mot læringsprosessen	Asle Giske
Fig 47	R-kvadratet alle prosesser mot læringsprosessen kommunekompasset	Asle Giske
Fig 48	Regresjonsligning mål- og resultatstyring mot læringsprosesser	Asle Giske
Fig 49	Plott KFBS el.I mot snitt alle uavhengige variabler i komkompasset	Asle Giske
Fig 50	Plott KFBS el.I mot læringsprosesser i komkompasset	Asle Giske
Fig 51	Regresjonsligning KFBS el.I mot læringsprosesser	Asle Giske
Fig 52	Plott KFBS el.I mot standardavvik for prosesser uavhengige variabler	Asle Giske
Fig 53	Plott KFBS el.I mot mål- og resultatstyringsprosesser	Asle Giske
Fig 54	Plott KFBS el.I mot KOSTRA indikatorer	Asle Giske
Fig 55	Plott læringsprosesser mot KOSTRA indikatorer	Asle Giske
Fig 56	Plott grunnskolepoeng mot mål- og resultatstyringsprosess	Asle Giske
Fig 57	Plott grunnskolepoeng mot læringsprosesser	Asle Giske
Fig 58	Plott KSBS el.I mot snitt score brukerundersøkelser	Asle Giske
Fig 59	Plott læringsprosesser mot snitt score brukerundersøkelser	Asle Giske
Fig 60	Plott frie inntekter mot gjennomsnittlig score prosesser	Asle Giske
Fig 61	Plott kommunestørrelse mot gjennomsnittlig score prosesser	Asle Giske
Fig 62	Plott utd nivå i kommunen mot snitt score prosesser	Asle Giske
Fig 63	Plott alderssammensetning i kommunen mot snitt score prosesser	Asle Giske
Fig 64	Plott frie inntekter mot KOSTRA-indikatorer	Asle Giske
Fig 65	Plott KFBS el.I mot frie inntekter	Asle Giske
Fig 66	Score prosesser komm kompasset OP1 mot gjennomsnittet	Asle Giske
Fig 67	Score prosesser CVM OP1 mot gjennomsnittet	Asle Giske

				FORKLARING	TYPE	KILDE	
		kommune	nr	Kommunenr		KF	
			navn	kommunenavn		KF	
Innsatsfaktorer	demografi		tal innb	antall innbyggere i kommunen målt pr 1.7.11		KF	
			utd nivå	samme mål som KS bruker		KF	
			snitt alder	gjennomsnittlig alder i kommunen		KF	
		Struktur	org struktur	skille mellom flat struktur (F), eller hierarki (H), alt etter om enhetene rapporterer direkte til rådmann eller ikke		alle har flat	
	politikk	retning	ordfører	Hvilket parti har ordførervervet 1.7.11		ingen data	
		stabilitet	antall ordf	Hvor ofte er det skiftet ordfører siste 10 år		ingen data	
	adm	stabilitet	rådm	Hvor ofte er det skiftet rådmann siste 10 år		ingen data	
	Økonomi	frie inntekter	Kr/innb	innbyggerjustert, altså justert for ulikheter i alderssammensetning, kr/innbygger		KF	
KFBedreStyring el.I	KFBS el.I	(J/N)	Bruker kommunen programmet "KFBedreStyring eller lignende" ? J/N, 1=Ja, 0=Nei		KF		
	årstall	tatt i bruk	i tilfelle J - årstall tatt i bruk IKKE MÅLT		ingen data		
Prosessfaktorer	kommunekompasset		1	Offentlighet og demokrati	prosess	KF	
			2	Tilgjengelighet, innbygger- og brukerorientering	prosess	KF	
			3	Politisk styring og kontroll	prosess	KF	
			4	Lederskap, ansvar og delegasjon	prosess	KF	
			5	Resultatfokus og effektivitet	prosess	KF	
			6	kommunen som arbeidsgiver	prosess	KF	
			7	utviklingsstrategi og lærende organisasjon	prosess	KF	
			8	kommunen som samfunnsutvikler	prosess	KF	
		antall	måling	antall ganger kommunen har gjennomført kommunekompassmålinger		KF	
	årstall	f gang	årstall første gang komm kompass undersøkelsen gjennomført		KF		
Ytre kontroll	forv revisjon		antall	antall ganger kommunen har hatt forvaltningsrevisjon siste 5 år		ingen data	
			årstall	s gang	årstall sist gang de hadde forvaltningsrevisjon		Ingen data
æringsindikatorer - resultatindikatorer	Kostra	K-indikatorer	bh1	andel barn 1-5 m barnehageplass, 2011	produkt	kostra	
			bh2	andel styrere og ped ledere med godkjent førkolelærerutdanning, 2011	kompetanse	kostra	
			grsk1	Andel elever med direkte overgang fra grunnskole til videregående opplæring,2011	produkt	kostra	
			grsk 2	Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.-10.årstrinn, 2011	produkt	kostra	
			komh1	Åpningstid ved helsestasjon for ungdom. Sum timer per uke.	produkt	kostra	
			komh2	Andel nyfødte med hjemmebesøk innen to uker etter hjemkomst	produkt	kostra	
			komh3	Legetimer pr. uke pr. beboer i sykehjem	produkt	kostra	
			komh4	Fysioterapitimer pr. uke pr. beboer i sykehjem	produkt	kostra	
			plo1	Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner	produkt	kostra	
			plo2	Andel plasser i brukertilpasset enerom m/ eget bad/wc	produkt	kostra	
			plo3	System for brukerundersøkelser i institusjon	mål-resstyring	kostra	
			plo4	System for brukerundersøkelser i hjemmetjenesten	mål-resstyring	kostra	
			plo5	Andel årsverk i brukerretnede tjenester m/ fagutdanning	kompetanse	kostra	
			sos1	Andel sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer	produkt	kostra	
			sos2	Gjennomsnittlig stønadslengde	produkt	kostra	
			sos3	Har kommunen i løpet av det siste året gjennomført en egen brukerundersøkelse for sosialtjenesten (1=ja, 0=nei)	mål-resstyring	kostra	
			bv1	Innført internkontroll i barnevernstjenesten	mål-resstyring	kostra	
			bv2	Benyttet brukerundersøkelse siste år	mål-resstyring	kostra	
			bv3	System for brukerundersøkelser i barnevernstjenesten	mål-resstyring	kostra	
			bv4	Andel undersøkelser med behandlingstid over tre måneder, prosent	produkt	kostra	
	bv5	Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år	kompetanse	kostra			
		Skoleporten	gr sk p	gjennomsnittlig grunnskolepoeng 2009-2011		skoleporten	
		bedre kommune.no	ansattetilfredshet	tilfrh	Kvalitetsindikator fra bedre kommune.no vedr medarbeidertilfredshet		ingen data
			brukertilfredshet	bh	Kvalitetsindikator fra bedre kommune.no vedr brukertilfredshet innenfor barnehage		bedrekommune
				grsk	Kvalitetsindikator fra bedre kommune.no vedr brukertilfredshet innenfor grunnskole		bedrekommune
				komh	Kvalitetsindikator fra bedre kommune.no vedr brukertilfredshet innenfor kommunehelstetjensten		bedrekommune
				plom	Kvalitetsindikator fra bedre kommune.no vedr brukertilfredshet innenfor pleie og omsorg		bedrekommune
	sostj			Kvalitetsindikator fra bedre kommune.no vedr brukertilfredshet innenfor sosialtjenesten		bedrekommune	
	bv	Kvalitetsindikator fra bedre kommune.no vedr brukertilfredshet innenfor barnevern		bedrekommune			

LITTERATURLISTE:

Bøker:

Claes, Dag Harald, Helge Hveem, Bent Sofus Tranøy (2006), *Økonomisk Globalisering og Politisk Styring*. Oslo, Universitetsforlaget

Clegg, Stewart, Martin Kornberger, Tyrone Pitsis (2008), *Managing and Organizations, an introduction to theory and practice*. London, Sage Publications Ltd

Clegg, Stewart, Chris Carter, Martin Kornberger og Jochen Schweitzer (2011), *Strategy, Theory and Practice*. London, Sage Publications Ltd

Douma, Sytse og Hein Schreuder (2008), *Economic Approaches to Organizations*. Essex, Prentice Hall Pearson Education Ltd

Eilertsen, Roar og Paul Bjerke (2004). *Privatisering – en kritikk*. Oslo, De Facto Forlag

Gripsrud, Geir, Ulf Henning Olsson og Ragnhild Silkoset (2004), *Metode og Dataanalyse*. Kristiansand S, Høyskoleforlaget

Grønn, Erik (2008), *Anvendt Mikroøkonomi*. Oslo, Cappelen Akademisk Forlag

Gulden, Bror Petter (2010), *Etikk, moral og revisjon*. Oslo, Gyldendal Akademisk Forlag

Jacobsen, Dag Ingvar, Jan Thorsvik (2001), *Hvordan organisasjoner fungerer*. Kristiansand S, Høyskoleforlaget

Jacobsen, Dag Ingvar (2005), *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskaplig metode*. Kristiansand S, Høyskoleforlaget

Kaufmann, Geir og Astrid Kaufmann (1998), *Psykologi i Organisasjon og Ledelse*. Bergen, Fagbokforlaget

Løwendahl, Bente R og Fred E Wenstøp (2003), *Grunnbok i Strategi*. N.W. Damm & Søn

Moen, Tove Gunn og Bjørgunn Havstein (2009), *Regnskapsføring, bokføring og intern kontroll*. Oslo, Cappelen Akademisk Forlag

Normann, Richard (2001), *Reframing Business, When the Map Changes the Landscape*. Chichester, John Wiley & Sons Ltd

Pindyck, Robert og Daniel Rubinfeld (2008), *Microeconomics*. Toronto, Prentice Hall/Pearson

Quinn, Robert E (1988), *Beyond Rational Management, mastering the paradoxes and competing demands of high performance*. Oxford, Jossey-Bass Ltd

Stacey, Ralph, Douglas Griffin og Patricia Shaw (2000), *Complexity and Management. Fad or radical challenge to systems thinking ?* London/New-York, Routledge

Aakvaag, Gunnar C (2008), *Moderne Sosiologisk Teori*. Oslo, Abstrakt Forlag AS

Artikler fra artikkelsamlinger:

Abma, T.A og M. Noordergraaf (2003). Public Managers amidst Ambiguity. Towards A Typology og Evaluation Practices in Public Management, evaluation. Vol 9 285-306, SAGE Publications (fra artikkelsamlingen i ADM 700, høst 2009)

Burnes, Bernhard (2004). Kurt Levin and the Planned Approach to Change: A Re-appraisal. *Journal of Management Studies* (fra artikkelsamlingen i ADM 900 høst 2011)

Drucker, P.F (1972). Decentralization, cpt 2 in *Concept of the Corperation* pp 41.71. New York: The John Day Company (fra artikkelsamlingen i ADM 800, vår 2011)

Gammelsæter, Hallgeir (2004), The Conseptualization of managerialism in the public sector: coherence and contradiction. Unfinished Manuscript:1-25 (fra artikkelsamlingen i ADM 800, vår 2011)

Gammelsæter, Hallgeir (2002), Managers and Consultans as embedded actors. Evidence from Norway, in Matthias Kipping and Lars Engwall (eds) *Management consulting: Emergence and dynamics of a knowledge industry* (fra artikkelsamlingen i ADM 800, vår 2011)

Johannessen, Stig (2005). Strategisk ledelse: Utfordringen fra kompleksitetstenkningen. Upublisert artikkel (fra artikkelsamlingen i ADM 800 vår 2011)

Masch, David og Paul Furlong (2002), A Skin not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science I Marsh, Davis og Gerry Stoker: *Theory and Methods in Political Science*. 2nd ed. 24 s (fra artikkelsamlingen i ADM 712, høst 2010)

Mintzberg, Henry H, *Crafting Strategy* (fra artikkelsamlingen LOG 720, vår 2011, og som igjen er hentet fra boken «The Strategy Prosess», v/Mintzberg, Quinn og Ghosal, Prentice Hall, 1998)

Mintzberg, H (1981). Organization design: Fashion or Fit, *Harvard Business Review*, jan/feb 81 (fra artikkelsamlingen i ADM 900 høst 2011)

Nonaka, Ikujiro, *Creating Organizational Order Out of Chaos: Self Renewal in Japanese Firms*. *California Management Review*, spring 1988 (fra artikkelsamlingen LOG 720, vår 2011)

Power, M (1994). The Audit Society, i: Hopwood, A.G & Miller, P (red), *Accounting as a Social and Institutional Practice*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 299-314 (fra artikkelsamlingen i ADM 700, høst 2009)

Richard, I og T Pascale, *The Honda Effect* (fra artikkelsamlingen LOG 720, vår 2011, og som igjen er hentet fra boken «The Strategy Prosess», v/Mintzberg, Quinn og Ghosal, Prentice Hall, 1998)

Sloan Jr, A.P (1964), Concept of the organization, Cpt 3 in My years with General Motors, pp 42-57. New York, Doble & Company (fra artikkelsamlingen i ADM 800 vår 2011)

Smirchich, Linda A og Charles Stubbard, Strategic Management i an Enacted World, Academy og Management Review, vol 10 No 4, 1985 (fra artikkelsamlingen i LOG 720, vår 2011)

Stacey, Ralph (2006). Ways of thinking about public sector governance in Griffin, Douglas and Stacey, Ralph D (2006): Complexity and the experience of managing in public sector organizations, London, Routledge (ch 2, p. 15-42) (fra artikkelsamlingen i ADM 800 vår 2011)

Starbuck, William B H, Why I Stopped Trying to Understund the Real World. Organization Studies 25(7), 2004 (fra artikkelsamlingen LOG 720, vår 2011)

Townley, B og D Cooper. Performance Measures and the Rationalization of Organizations. Organization Studies 24/7:1045-1070 (fra artikkelsamlingen i ADM 800 vår 2011)

Andre artikler og publikasjoner:

Brosjyren «Strategi for innovasjon og godt styresett på lokalt nivå», Kommunal- og Regionaldepartementet, 2012

Brosjyren «Planlegging etter Plan – og bygingsloven», Miljøverndepartementet, 2009

Brosjyren «LEAN: Kvalitetsfokuset effektivisering i offentlig sektor». BDO, 2012

Finstad, Liv og Christin Thea Wathne (2011). Et politi mellom barken og veden. Artikkel i Politiforum nr 7/2011.

Forvaltningsrapport nr 01/2012 – Evaluering av internkontrollen i Skodje kommune. Kommunerevisjon nr 3 IKS

Klassekampen fredag 24. februar 2012: «Måleman i Sykehus-Norge. Sykehusene prioriterer behandlinger som kan telles og måles for å leverer bedre rapporter».

Kommunekompasset. KS-K Rapport 3 – 2012. Evaluering av forvaltningspraksisen i Skodje kommune

Larsen, Anne Charlotte (2011). Er mål- og resultatstyring en effektiv styringsform i kommuner? Masteroppgave i styring og ledelse ved Høgskolen i Oslo

Maister, David H (2005). Garbage Can Decision Making. Artikkel publisert på internett www.davidmaister.com

Stortingsmelding nr 12 (2011-2012), Stat og kommune – styring og samspel, Kommunal- og regionaldepartementet

Vanebo, Jan Ole (1999), artikkel i kommunerevisoren nr 4