



Masteroppgave

ADM755 Samfunnsendring, organisasjon og ledelse

Innovasjon i kommunal sektor -ein casestudie av økonomistyringsprosjektet "kommersialisering av Lesja kommune"/Innovation in the municipal sector -A case study of the financial management project "Commercialization of Lesja Municipality"

Kristian Stråmyr

Totalt antall sider inkludert forsiden: 61

Molde, 15.11.2018



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: 30

Veileder: Ingunn Gjerde

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

Dato: 15.11.2018

Forord

“To improve is to change; to be perfect is to change often,” sa Sir Winston Churchill under ein debatt medan han var finansminister i Storbritannia. Dette er essensen i godt innovasjonsarbeid; at ein ikkje berre gjer endringar, men at ein gjer endringar kontinuerleg.

Interessa for temaet innovasjon kom til dels gjennom masterstudiet i samfunnsendring, organisasjon og leiing ved Høgskolen i Molde, og dels gjennom verv som folkevald i Haram kommunestyre i Møre og Romsdal. Dette er eit tema det vert snakka mykje om, og som eg av fagleg nysgjerrigheit ynskja å fordjupe meg i.

Eg vil takke alle som har bidratt til gjennomføringa av dette undersøkingsprosjektet; ikkje minst for fagleg innspel frå tilsette ved Høgskolen under masterpresentasjonen, rettleiaren min og alle informantane.

Gamlem, 15. november 2018

Kristian Stråmyr

Samandrag

I denne oppgåva vert det sett nærmare på temaet innovasjon i offentleg sektor. Dette gjennom å evaluere eit spesifikt innovasjonsprosjekt. Innovasjon er eit mykje brukt moteord, men er på ingen måte noko nytt. Dette er godt innarbeida i reform- og forbetningsarbeidet som blir gjort i offentleg sektor til alle tider.

Eg har kartlagt prosessen frå start til slutt gjennom dokumentundersøking og djupneintervju, noko som har gitt ei stor og rik mengde data om prosjektet. Dette vert nærmare presentert i resultatkapittelet og drøfta i lys av teoriar og tidlegare arbeid i resultatdelen. Til sist har eg trekt ut nokre konklusjonar frå dei ulike aspekta i oppgåva.

Innhald

1.0	Innleiing	1
1.1	Bakgrunnen for temaet	1
1.2	Lesja kommune	2
1.3	Problemstilling	4
2.0	Relaterte arbeid	5
2.1	Publin-prosjektet	5
2.2	MEPIN-prosjektet	6
2.3	Kommunesektorens innovasjonsarbeid	6
2.4	Oppsummering	7
3.0	Metode	7
3.1	Kvalitativ metode	8
3.2	Casestudie.....	9
3.3	Kvalitativ dokumentanalyse	9
3.4	Uformelt intervju/djupneintervju	10
3.5	Gjennomføring av undersøkinga	11
3.5.1	Evaluering	11
3.5.2	Mål-oppnåingsmodellen.....	11
3.5.3	Fasar i endringsprosessen.....	12
3.6	Stegvis-deduktiv induktiv metode.....	12
3.7	Kvalitet og framstilling av forskinga.....	14
3.7.1	Pålitelegheit.....	14
3.7.2	Gyldigheit.....	15
3.7.3	Generalisering	15
4.0	Teori	16
4.1	Innovasjon som teoretisk omgrep.....	16
4.2	New Public Management	17
4.3	Kotters åtte drivarar for endring	18
4.4	Ny-institusjonell organisasjonsteori	20
4.5	Competing values-modellen	21
4.5.1	Fire organisasjonsformer.....	21
5.0	Datainnsamling.....	22
6.0	Resultat	23
6.1	Bakgrunn/før situasjon:	24

6.2	Initiativ- og utformingsfasen	24
6.2.1	Budsjetteringsformel	25
6.2.2	Tilnærming til økonomi og leiing	26
6.3	Iverksettingsfasen	27
6.4	Bruksfasen	27
6.4.1	Kommunikasjon ved allmøte og nyheitsbrev	28
6.5	Verknadsfasen	29
6.5.1	Leiarteamet og sektorleiing	30
6.5.2	Folkevalde og styring	30
6.5.3	Framtidssyn	31
7.0	Diskusjon.....	32
7.1	Innovasjonsprosjekt?	34
7.1.1	Publin-rapporten.....	34
7.1.2	MEPIN-prosjektet	36
7.1.3	Kommunesektorens innovasjonsarbeid.....	36
7.2	Innovasjon som teoretisk omgrep	37
7.3	New public management	37
7.4	Kotters åtte drivarar for endring	39
7.5	Ny-institusjonell organisasjonsteori	42
7.6	Competing values-modellen	43
8.0	Oppsummering.....	44
8.1	Kommersialiserings-prosjektet.....	45
8.2	Forhold til tidlegare arbeid og tilrådingar	46
9.0	Litteratur	47
10.0	Vedlegg.....	51
10.1	Intervjuguide for djupneintervju	51
10.2	Følgjeskriv	53
10.3	Meldeplikt til NSD.....	54

1.0 Innleiing

Innovasjon er eit moteord som har breia om seg i nyare tid, men sjølve fenomenet går mykje lengre tilbake. Innovasjonslitteraturen har i all hovudsak konsentrert seg om produksjon og utvikling av fysiske varer, noko som knytt sterke band til privat sektor. Det har difor vore mindre fokus på innovasjon i offentleg sektor då den hovudsakleg er innretta mot tenesteyting (Berge 2013).

Resultatet av dette er at innovasjon er eit mindre brukt ord i offentleg sektor. Likevel er dette langt i frå noko framand fenomen jamfør artikkelen «Kommunesektorens innovasjonsarbeid» som vert presentert i punkt 2.2. Sjølv om det har vore gjennomført ei lang rekkje reformer og fornyingsarbeid oppigjennom tidene, har desse i hovudsak vektlagt dei demokratiske og politiske prosessane (Ringholm, Teigen og Aarsæther 2013).

Eg har valt å avgrense masteroppgåva til å sjå nærare på innovasjonsprosessar i kommunal sektor då det er relativt få case-undersøkingar med data om dette temaet i Noreg. I denne masteroppgåva vil eg difor prøve å kartlegge ein innovasjonsprosess i ei bestemt kommune for å bidra til å auke datatilfanget på dette området.

1.1 Bakgrunnen for temaet

Frå og med 2030 vil offentlege utgifter auke raskare enn inntektene i Noreg jamfør framskrivinga i regjeringa si perspektivmelding. Dette skjer sjølv med ei svært avgrensa utbygging av dagens velferdsordningar. For at reknestykket skal gå opp må Noreg anten redusere utgiftene eller auke inntektene. Dette gir eit inndekningsbehov på nærmare 5 milliardar kroner kvart år (Meld. St. 29 (2016 – 2017)).

Perspektivmeldinga presenterer to løysingar på dette problemet. Det fyrste er auka yrkesdeltaking. Deretter kjem det å skape betre løysingar i offentleg sektor. Under dette høyrer det til moment som god organisering, effektiv tenesteproduksjon og tydelege prioriteringar. For å kunne nå den siste målsettinga vil det innebere ei storstilt satsing på innovasjon i heile den offentlege sektoren.

Kommunane og fylkeskommunane står i dag for omlag 60 % av den offentlege tenesteproduksjonen i landet. Kommunane har ansvar fleire viktige velferdsområde som mellom anna barnehagar, grunnskuleopplæring og pleie- og omsorgstenester. Difor er det eit uttalt mål for regjeringa (Stoltenberg II) å vidareføre styrkinga av kommunesektoren som tenesteytar (St.meld. nr. 7 (2008–2009)).

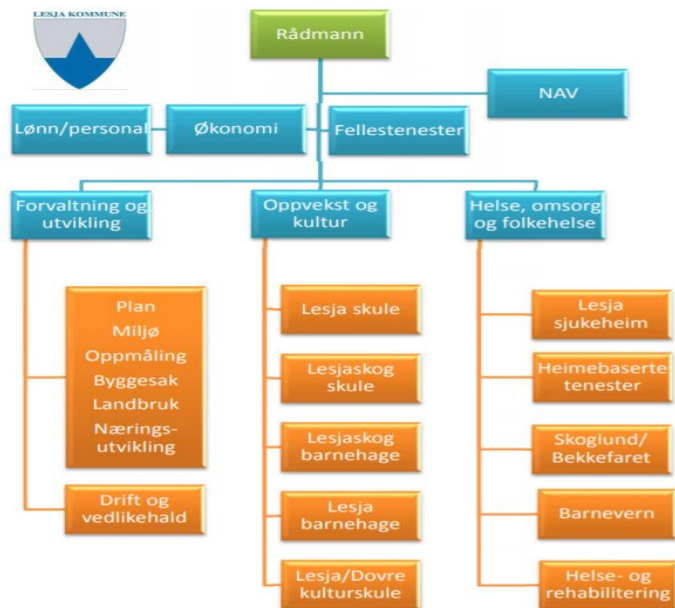
I stortingsmeldinga «Et nyskapende og bærekraftig Norge» (St.meld. nr. 7 (2008–2009)) vert det understreka at kommunane må vere omstillingsdyktige og innovative for å kunne møte dagens og morgondagens utfordringar og inneha eit godt omdøme. Til tross for dette har det til no vore retta lite fokus på innovasjon i kommunal sektor.

1.2 Lesja kommune

Lesja er ei kommune i Oppland fylke som ligg øvst i Nord-Gudbrandsdalen. Kommunen har eit folketal på 2027 innbyggjarar, der busetnaden ligg hovudsakleg på 500 til 650 meters høgd langs Raumabana og E136. Dei fleste innbyggjarane bur i grendene Lesja, Lora, Lesjaverk, Lesjaskog og på Bjorli. Hovudnæringa i kommunen er landbruk der nær 30 % av dei yrkesaktive i kommunen arbeider. I dei siste tiåra har turismen strekt seg stadig meir fram, der Bjorli skisenter og Raumabana er viktige trekkplaster for turistane (Lesja kommune 2017a).

I denne oppgåva vert kommunen ikkje anonymisert. Dette mellom anna fordi prosjektet har blitt profilert gjennom KS si verktøykasse for forbetningsarbeid i kommunane og er av difor av offentleg interesse. Det er også tungtvegande å sikre openheit om prosessar i offentleg sektor der leiarane i kommunen har eit spesielt leiaransvar. Jamfør følgeskrivet til intervjuguiden vart det poengtert at denne avgrensinga vil gjere det umogleg å garantere full anonymitet til alle deltakarane, og det vart innhenta eit informert samtykke før kvart intervju på bakgrunn av dette. Likevel må heile undersøkinga gjennomførast innan etiske rammer at slik deltakarane ikkje kjem til skade.

Kommunen er organisert med tre styringsnivå med rådmann, sektorsjefar og avdelingsleiarar.



Figur nummer1: Organisasjonskart over administrativ organisering i Lesja kommune.

På bakgrunn av ein stram budsjettsituasjon, der kommunen hamna på Robek-lista, vart det sett i gong eit prosjekt som heiter «kommersialisering av Lesja kommune». Målet var å få ein meir løysningsorientert kultur, der smart arbeidsmetodikk og inntektsauke, bidreg til å oppretthalde høg kvalitet i tenestene. Mellom anna det å skape forståing for endringsbehovet og nå konkrete økonomimål (Lesja kommune 2016).

Økonomistyringsprosjektet har sitt teoretiske opphav frå teoriar innan New Public Management (NPM) og Kotter si endringsleing. Dei sette opp denne åttepunkts-planen for å oppnå desse målsettingane:

- | |
|--|
| <p>1. Skape forståelse for at endring er viktig: Utgangspunktet var her at vi var kommet på Robek-listen og at det var en befolkningsnedgang i kommunen.</p> |
| <p>2. Etablere en kraftfull gruppe til å lede endringsprosessen: Forankring av prosjektet for denne snuoperasjonen hos rådmann og formannskap var viktig.</p> |
| <p>3. Utvikle en visjon og en strategi: Vår visjon var å «Kommersialisere kommunen» og delmålene var å få kommunen ut av Robek, oppnå 3 % driftsresultat, etablere et bufferfond og få et overskudd til å satse på fremtiden.</p> |
| <p>4. Formidle visjonen på en troverdig måte: Vi holdt det som Statoil kalte "town hall"-meetings fire ganger i året, der alle ledere blir invitert og informert.</p> |

<p>5. Fjerne motstand: Vi la vekt på å trekke frem de som leverer godt for å inspirere, lede ved eksempel.</p>
<p>6. Skape synlige resultater: Det har vært viktig å først skape handlingsrom sentralt i administrasjonen for å vise vilje og vise at en er kompetent til oppgaven; som å reforhandle gjeldsrentene, innføre minimumsavdrag, lage troverdige rammer ut til sektorene som svarer med konkrete tiltak der formannskap blir informert underveis og ser den positive utviklingen.</p>
<p>7. Befeste forbedringene slik at de utløser enda flere forandringer: Når vi når delmål om høyt netto driftsresultat og ikke trenger å spare mer, kjører vi lik prosess men med mål om internfordeling av ressurser og hovedfokus på inntekter. Det kreative i en prosess skal arbeides videre med.</p>
<p>8. Forankre nye holdninger i bedriftskultur: Her må vi jobbe kontinuerlig i alle ledd og fortsette med å gi anerkjennelse til de flinke som inspirasjon til andre ledere.</p>

Figur nummer 2: Lesja kommune sin åttepunkts-plan.

På plussida auka netto driftsresultat i perioden på eit halvanna år frå 2,4 % til 8,9 % , medan det på minussida vart ei auke i sjukefråværet frå 5 % til over 7 % (KS 2016).

1.3 Problemstilling

Problemstillinga vert ofte utforma reint språkleg som eit spørsmål, men kan òg bera seg åt i andre språklege utformingar som til dømes ei temaformulering eller ein påstand. Dette elementet er sentralt då problemstillinga har stor innverknad på den vidare utforminga av forskingsprosessen og kan få avgjerande konsekvensar for resultatet (Grønmo 2016).

Ei problemstilling må rette søkjelyset mot interessante og vesentlege forhold i samfunnslivet, opne for nye studiar av samfunnsforholda som er vektlagd og bidra til at den samla forskinga på samfunnsforholdet kan vidareførast (Grønmo 2016).

Utifrå dette har eg vald å undersøke følgjande problemstilling:

I kva grad har økonomistyringsprosjektet til Lesja kommune oppnådd dei førespegla mål og resultata.

2.0 Relaterte arbeid

I dette kapitlet vil eg vise til andre arbeid som går på temaet innovasjon i offentleg og/eller kommunal sektor, og syne korleis denne undersøkinga passer inn i dette fagfeltet.

2.1 Publin-prosjektet

Publin-prosjektet har vore en del av programmet for forskning, teknologisk utvikling og demonstrering av " Improving the human research potential and the socioeconomic knowledge base, 1998-2002 " under EUs femte rammeprogram. Måla med prosjektet var å skape ein konsekvent og generell basis for hovudprosessane for innovasjon i offentleg sektor, og bidra til kunnskapsbasen for den europeiske og nasjonale politikktutviklinga på dette området (Koch et al. 2006).

I dette prosjektet vert innovasjon definert som bevisste endringar i åtferd med eit bestemt mål i tankane. Dette på bakgrunn av at dei i hovudsak fokuserer på åtferdsendringar som bidreg til å nå måla om auka velferd og ein betre livskvalitet for borgarane. Sjølv om innovasjon oftast er problemløysing, i retning av «kva kan vi gjere annleis for å løyse eit problem», så tel dei ikkje berre «radikale» innovasjonar, men også praksis og bruk av teknologi som er ny for ein bestemt institusjon.

Eit av funna i Publin-prosjektet er at innovasjonsaktivitetar er utbreitt i offentleg sektor i Europa, men at dei er motivert på bakgrunn av idealisme, gleda av å skape noko nytt, interesse for emnet, karriere ambisjonar osb. framfor fortjeneste som i privat sektor. Eit anna viktig funn er at dess betre aktørane er på å utvikle nettverk som kan hjelpe dei med å få tilgang til relevante kompetansar og partnerar, dess større er sjansane for at innovasjonsprosessane lykkast.

Dei stiller opp både kriterium som hemmar og fremmar innovasjon i offentleg sektor. Mellom anna vert det vist til barrierar som storleik og kompleksitet, tradisjon og arv, motstand frå profesjonane, risikoaversjon som faktorar som hemmar innovasjon, medan problemorienterte og ikkje-problemorienterte driverar, politisk press, auking av «vurderingskulturen» gjennom tilbakemeldingar til dei tilsette, og setting av prestasjonsmål er med på å drive den fram.

Dei listar òg opp forslag til politikk-tiltak på området som systematisk leiarutdanning på arbeidsplassen, rekruttering av folk med rett kompetanse, utveksling på tvers av organisasjonen ved «gjestearbeidarar».

2.2 MEPIN-prosjektet

Statistisk sentralbyrå gjennomførte i 2010 ei pilotundersøking om innovasjon i offentleg sektor som del av det felles nordiske prosjektet MEPIN (Measure Public Innovation). Formålet med prosjektet var å generere ny kunnskap om innovasjon i offentleg sektor, og ei ny forståing for korleis og i kva grad denne kan målast (Foyen 2011).

Den norske pilotundersøkinga omfatta 626 offentlege aktørar. Dette fordelte seg på 268 kommunar, alle fylkeskommunane og 318 statlege verksemdar. Undersøkinga var frivillig og svarprosenten var på 45.

Resultata frå undersøkinga indikerer at offentleg sektor har eit generelt høgt innovasjonsnivå då litt over 80 prosent av dei norske respondentane hevdar at dei har hatt ei eller annan form for innovasjon i løpet av dei siste to åra. Prosess- og organisatoriske innovasjonar synast generelt meir utbreidd enn produkt- og kommunikasjonsinnovasjonar.

Innovasjonane blir primært utvikla av eigen organisasjon, men nærare 60 prosent av dei norske respondentane hevdar at dei samarbeider om innovasjon. Dei vanlegaste samarbeidspartnarane er bedrifter som leverandørar og innbyggjarar som brukarar.

2.3 Kommunesektorens innovasjonsarbeid

I artikkelen vert det gitt eit omfattande materiale om innovasjon i norske kommunar. Undersøkinga omfatta både innovasjon i den vanlege kommunale verksemda og på dei felte der kommunen engasjerer seg som samfunnsutviklar. Avslutningsvis viser artikkelen til at dei første kartleggingane av innovasjon i kommunane må følgjast opp for å få eit betre kunnskapsgrunnlag (Teigen, Skjeggedal og Skålholt 2010).

Studien syner er at kommunane truleg innoverer meir enn føretaka i privat sektor ved bruk av den mest samanliknbare målestokken. Etersom innovasjon ikkje er eit vanleg brukt ord i norske kommunar må ein bruke andre formuleringar. Difor vart kommunane spurt om dei har innført noko som er nytt eller vesentleg betra i høve til det som var før. Det nye som er innført, nyskapinga, kan vere både nye tenester (og produkt), nye prosessar, ny organisering eller kommunikasjons- og informasjonsinnovasjon (Teigen, Skjeggedal og Skålholt 2010).

2.4 Oppsummering

Publin-rapporten av Per Koch med fleire gir eit solid rammeverk for å vurdere innovasjonsprosjekt i offentleg sektor. Mellom anna definisjonen som fokuserer på endra åtferd. Vidare gir den gode kriterium som fremmar og hemmar innovasjon i offentleg sektor og forslag om politikk-tiltak på området. Desse vert svært relevant for min undersøking på området.

Minuset ved Publin-rapporten er at den gir eit europeisk perspektiv og ikkje tek føre seg innovasjon i kommunal sektor spesielt. SSB sin pilotundersøking i samband med det felles nordiske MEPIN-prosjektet gir derimot gode data frå mellom andre norske kommunar, men den låge svarprosenten fører til fare for skeivheiter i resultatata og at dei med interesse av undersøkinga difor vert overrepresentert.

Dette kan også seiast om artikkelen «Kommunesektorens innovasjonsarbeid» av Håvard Teigen, Terje Skjeggedal og Asgeir Skålholt som hadde ein svarprosent på 35 %. Fordelen med denne artikkelen er at den er spesialisert for kommunal sektor, og gir eit godt teoretisk utgangspunkt for dei vidare drøftingane på området.

3.0 Metode

Metode er eit omgrep som refererer til dei konkrete framgangsmåtane for opplegg og gjennomføring av spesifikke vitenskaplege studiar. Jamfør Grønmo finst det fleire ulike undersøkingsopplegg ein kan bruke som: deltakande eller strukturert observasjon, uformell eller strukturert utspørjing, og kvalitativ eller kvantitative innhaldsanalyse (Grønmo 2016).

Forskjellen mellom bruk av kvalitative og kvantitative datatypar vert illustrert i tabellen nedanfor:

Aspekt ved undersøkinga	Kvalitative data	Kvantitative data
Problemstillingar	Analytisk skildring	Statistisk generalisering
Metodiske opplegg	Fleksibilitet	Strukturering
Forholdet til kjeldene	Nærleik og sensitivitet	Avstand og selektivitet
Tolkingsmoglegheiter	Relevans	Presisjon

Figur nummer 3: Kvalitative og kvantitative datatypar (Grønmo 2016).

3.1 Kvalitativ metode

Eg vil nytte kvalitativ metode som vist nedanfor til å undersøke problemstillinga som skissert i punkt 1.3. I denne oppgåva vert det grunna tid- og ressursomsyn hovudsakleg innsamla data gjennom dokument og intervju som forklart i underpunktta.

Den kvalitative metoden er ein forskingsstrategi og datainnsamlingsteknikk der ein arbeidar med data som primært ikkje er tal som i den kvantitative metoden, men med ulike former for tekst (Østerud 2007). Denne metoden for innsamling er intensiv og rommar difor få einingar, og open dvs. liten grad av styring (Jacobsen 2005).

Eit alternativ utifrå kvantitativ metode hadde vore å laga ei oversikt gjennom innsamling av data frå organisasjons-databasen (som gir eit periodisk oppdatering på kommunal organisasjonsutvikling) eller utsending av ei tradisjonell spørjeundersøking til alle kommunar (Baldersheim og Rose 2014). Det kunne gitt informasjon om kor utbreidd fenomenet er, men ikkje den naudsynte innsikta og forståinga av eit slikt komplekst fenomen. Det hadde vore altfor lett at relevante moment vert utelatne av anten forskaren eller av respondenten.

Den store styrka ved bruk av kvalitative metodar er at dei oftast gir informasjon om respondentane sin sosiale situasjon, noko som kan vere med på å farge datainnsamlinga. Dette er heller vanskeleg å få til ved bruk av kvantitative metodar. Til dømes kan ein respondent i tidsklemma gi ikkje-gjennomtenkte svar for å verte ferdig med ei utspørjing framfor å ta seg tid til å svare grundig.

Ei vesentleg ulempe er derimot at kvalitative metodar tradisjonelt vert sett på som subjektive og mindre objektive enn dei kvantitative metodane. Denne førestillinga kan til dels bekreftast gjennom større grad av forskingssubjektivitet (Tjora 2017). Denne utfordringa førekjem også i dei kvantitative undersøkingane, då forskaren må strukturere spørsmål i forkant og analysere svara i etterkant.

3.2 Casestudie

Sidan studiet er avgrensa til ei analyseeining vert den kalla for eit case-studie. Formålet med studiet er å utvikle ei heilskapleg forståing av denne eininga der innovasjonsprosjektet i Lesja blir sett på som vitenskapleg interessant i seg sjølv. Ulempa er at studiets univers er prinsipielt avgrensa til denne eine eininga (Grønmo 2016).

Det valde caset er såkalla «paradigmatisk» ved at den mogleggjer metaforisk eller prototypisk generalisering som eit referansepunkt for vidare studiar. Flyvbjerg påpeiker at det er fem vanlege misoppfatningar om case-studiar, som indikerer at teori, pålitelegheit og gyldigheit er tvilsam. Med andre ord at sjølve statusen i casestudiet som en venskapeleg metode vert satt i tvil.

Konklusjonen i artikkelen er derimot at casestudiet er ein nødvendig og tilstrekkeleg metode for visse viktige forskingsoppgåver i samfunnsvitskapen, og at det er ein metode som held seg bra i forhold til andre metodar innanfor spekteret av samfunnsvitenskapleg forskingsmetodikk (Flyvbjerg 2006).

3.3 Kvalitativ dokumentanalyse

Ein veldig aktuell framgangsmåte er å gjennomføre ei innhaldsanalyse, ettersom det i hovudsak er snakk om ei skriftleg framstilling av innsamla faktainformasjon. Gjennom ei slik analyse vert dokumenta studert på ein systematisk måte med sikte på å kategorisere, registrere og analysere innhaldet. Før ein startar innsamlinga må ein avklare fokuset på bakgrunn av problemstillinga. Dette er avgjerande for prioritering av tema og typen av tekstar ein vel (Grønmo 2016).

Dette bør ikkje vere vanskeleg å gjennomføre datainnsamlinga då kommunen både er pålagd å gi innsyn i offentlege dokument, og at dei har ein eigen kontaktperson for prosjektet. Det vil vere svært aktuelt å starte analysen med kommunen sin eigen erfaringsrapport for prosjektet.

Deretter må ein gjennomgå tekstane systematisk med sikte på å gjere kjeldekritiske og kontekstuelle vurderingar, velje ut og registrere relevant innhald og kategorisere innhaldet. Svakheitene med denne forma for analyse er at forskaren kan påverke utveljinga og tolkinga av innhaldet. Avgrensa kjeldekritisk forståing og/eller kontekstuell forståing kan òg påverke tolkinga av tekstane (Grønmo 2016).

3.4 Uformelt intervju/djupneintervju

Dette er eit opplegg for bruk av kvalitative respondentdata, og er samansett av samtalar mellom intervjuaren og dei ulike respondentane. Samtalen er basert på ein intervjuguide som gir generelle retningslinjer for gjennomføring og styring av samtalanene (Grønmo 2016).

Ved utforminga av informasjonsbehovet må ein for det første spesifisere og definere kvart einaste omgrep i studien, deretter spesifisere og definere ulike dimensjonar for kvart omgrep, så spesifisere og definere eit sett av kategoriar for kvar dimensjon og til sist klargjere operasjonelle definisjonar. Utifrå denne informasjonen vil det vere mogleg å konkretisere temaet i guiden sett i lys av problemstillinga (Grønmo 2016).

Det teoretiske grunnlaget for gjennomføring av intervju som vitskapleg metode kjem frå det sosialkonstruktivistiske perspektivet, som kjem til uttrykk i Berger og Luckmann sin artikkel «The Social Construction of Reality» frå 1966. Der er ein oppteken av å studere korleis informantane skaper mening, eller ei forståing av sin røyndom, på bakgrunn av dei erfaringar og opplevingar dei har i samband med omorganiseringa (Tjora 2017).

3.5 Gjennomføring av undersøkinga

Det vart gjennomført individuelle intervju, både fysisk på arbeidsplassen og over telefon. Fordelen med dette er at ein legg til rette for ei avslappa stemning der respondenten kan føle seg trygg (Tjora 2017).

Formålet med undersøkinga vert presentert. Sensitive personopplysningar vart ikkje samla inn, noko som opna for å gi respondentane større grad av anonymitet. Alle respondentane gav eit informert samtykke til deltaking i undersøkinga.

Behovet for varigheit varierte frå intervju til intervju, men det vart oftast gjennomført til avtalt tid (Grønmo 2016). Undersøkinga blei tatt opp på lydband for å få ein best mogleg transkripsjon av intervjuet, og vart difor også meldt inn til NSD.

Av alle dei sentrale dokumenta er det mest formålstenleg å nytte dei tre erfaringsrapportane og milepåle- og møteplanen for prosjektet.

3.5.1 Evaluering

Evaluering er ein forskningsbasert, systematisk innsamling og vurdering av kunnskap. Når ein skal undersøke effektane av ei endring må ein vurdere om resultata samsvarar med dei vedtekne målsetjingane (resultat-modellen), og deretter sjå etter i kva grad resultata er ein effekt av tiltaket (effekt-modellen). (Tornes 2012)

3.5.2 Mål-oppnåingsmodellen

I denne evalueringsmodellen, som søker å gi svar på om resultata er i samsvar med den vedtekne målsettinga, vert vurderinga gjort ut frå dei oppsette måla. Fokuset ligg på å undersøke om resultata vart som forventa. Denne modellen var lenge einerådande i evalueringsslitteraturen, og har fortsett ein sentral posisjon med støtte av demokrati- og objektivitetsargumentet (Tornes red. 2012, s. 112):

- Demokratiargumentet er utforma på bakgrunn av tanken om demokratisk kontroll og representativt demokrati. Dette på grunn av at offentleg politikk får legitimitet gjennom vedtak gjort av folkevalde representantar som skal ivareta interessene til

ålmenta. Difor vert det å vurdere om offentlege tiltak når dei oppsette måla ein form for kontroll av dei som iverksett tiltaka følgjer mandatet frå dei folkevalde.

- Objektivitetsargumentet går ut frå ei von om at mål-oppnåingsmodellen gjer at evalueringa vert utført frå ein nøytral ståstad ettersom måla er definert i forkant slik dei ikkje kan manipulerast under gjennomføringa av evalueringa. Dette gjer at evaluatoren ikkje må ta eit subjektivt standpunkt for å vurdere om resultatata av tiltaket var positive eller negative.

Dei mest sentrale motargumenta til denne modellen er at det til tross for vedtekne målsettingar kan det på grunn av uklarheit, ikkje-intenderte effektar, skjulte agendaer og top-down-argument vere vanskeleg å bestemme kriteria som evalueringa av tiltaka skal dømast etter. (Tornes red. 2012)

3.5.3 Fasar i endringsprosessen

I undersøkingar av ulike endringsprosessar det vanleg å dele prosessen inn i ulike fasar. Difor vil eg nytte utformingsfasen, iverksettingsfasen, bruksfasen og verknadsfasen basert på resultatstyringa sin livssyklus jamfør Åge Johansen si bok «resultatstyring i offentleg sektor» til dele inn empirien i denne masteroppgåva (Johansen 2007).

I utformingsfasen: Måling, prinsipp, og modellar

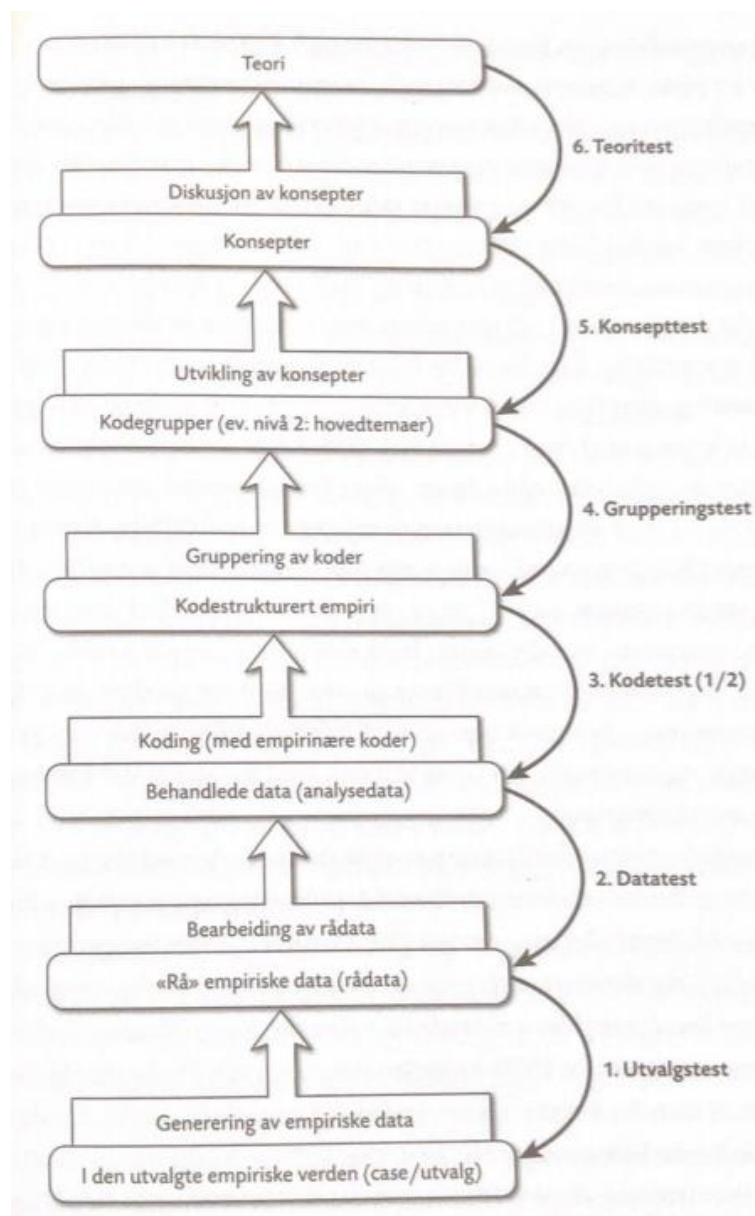
Iverksettingsfasen: Modellval og frikopling

Bruksfasen: Innføring og rapportering

Verknadsfasen: Organisasjonslæring og politikktutforming

3.6 Stegvis-deduktiv induktiv metode

I denne modellen arbeider ein etappevis frå rådata til konsept eller teoriar. Prosessen oppover er induktiv der ein jobbar frå data mot teori, medan tilbakekoplingane nedover er deduktive ved at ein sjekkar frå det meir teoretiske til det meir empiriske (Tjora 2017).



Figur nummer 4: SDI-metoden.

I verkelegheita er ikkje prosessen så lineær, men modellen dannar likevel eit godt utgangspunkt for systematikk og framdrift i eit kvalitativt forskingsprosjekt. Den opnar for å lage ein trinnvis plan med ulike milepålar undervegs. Dei deduktive tilbakekoplingane i modellen kviler på seks testar som vist på dei bua nedover-pilene, og dannar utgangspunkt for iterasjon mellom to nabosteg i modellen. Til dømes vil ein i grupperingstestar jobbe med gruppering heilt til alle kodar har blitt gruppert (Tjora 2017).

I det første steget vert data generert gjennom intervju og innsamling av dokument som skildra i punkt 3.3-3.5 og 5.0. I det andre steget vert opptaka full transkribert i Word-format. I det tredje steget vert det lagt opp til ei empirinær koding, der eg lagar kodar som går ut frå det innsamla materialet. I steg fire blir desse igjen samla i kodegrupper etter kategoriar som etter inndelinga i resultatkapittelet. Desse gruppene vert igjen knytt nærmare opp mot eksisterande teoriar i diskusjonskapittelet. Til slutt i det sjette steget vil eg sjå etter om det er råd å utvikle eigne teoriar utifrå denne undersøkinga.

3.7 Kvalitet og framstilling av forskinga

I denne delen vil eg fokusere på dei tre kriteria for kvalitetsvurdering: pålitelegheit, gyldigheit og generalisering. (Tjora 2017)

3.7.1 Pålitelegheit

Pålitelegheit går på samanhengen gjennom forskingsprosjektet. Ved å bruke basere den på momenta i SDI-modellen, vert dette ivareteke gjennom datagenereringa, den empirinære analyseutviklinga og bruk av teoriar på eit abduktivt stadium seinare i arbeidet. (Tjora 2017)

Som ein kan sjå har eg nytta ein noko modifisert framgangsmåte for datagenerering. Alt i utforminga av intervjuguiden har eg stilt spørsmål basert på informasjon eg innhenta om prosjektet frå KS og erfaringsrapporten med den inndelinga som skissert i kapittel 3.5.3 Fasar i endringsprosessen. Som evaluator arbeider ein heller ikkje i eit vakuum, og har difor også fått innspel utanfrå gjennom prosessen. Dette får også konsekvensar for analysen.

Med desse atterhalda vil eg påstå at forskingsprosjektet er påliteleg i den grad eg har nytta opne spørsmål, og lagt til rette for at informantane hadde høve til å fortelje det dei ynskte. Dette er gjennomgåande for heile prosjektet.

3.7.2 Gyldigheit

Gyldigheit går på logisk samanheng mellom utforming og funn, og om ein gir svar på problemstillinga. (Tjora 2017)

Jamfør drøftinga ovanfor meiner eg det har vore ei stor grad av logisk samanheng mellom utforming og funn, nettopp fordi eg har satt meg inn i kva prosjektet går ut på og forma spørsmåla kring ein bestemt struktur.

Undersøkinga skulle svare på *i kva grad har økonomistyringsprosjektet til Lesja kommune oppnådd dei førespegla mål og resultata*. Her har eg nytta kommunen sine målindikatorar, som eg har brukt som utgangspunkt for intervju og innhenting av data frå kommunens styringsdokument. Basert på dette meiner eg ein i stor grad kan gi svar på problemstillinga.

3.7.3 Generalisering

Dette er knytt opp til forskinga sin relevans utover eininga ein undersøker. Det er hovudsakleg tre former for dette:

1. Naturalistisk generalisering som går på at lesaren skal vere i stand til å vurdere gyldigheita av funna til bruk i lesarens eiga forskning,
2. Moderat generalisering der forskaren skildrar i kva situasjonar resultata vil kunne vere gyldige.
3. Konseptuell generalisering som går på om konsept, typologiar og teoriar har relevans for andre studiar. (Tjora 2017)

I denne oppgåva har eg undersøkt Lesja kommunes kommersialiseringsprosjekt. For å sikre naturalistisk generalisering har eg forsøkt å bygge opp oppgåva slik lesaren kan vurdere gyldigheita av funna til bruk i eiga forskning. Utifrå moderat generalisering ser ein at det som går på kommunen og deira oppgåver kan generaliserast over på andre kommunar med liknande utfordringar. Sjølve prosjektet er likevel unikt for denne kommunen etter det eg erfarer.

4.0 Teori

Samfunnsvitskapleg teori er, jamfør Grønmo, basert på refleksjon om samfunnsforhold og er kjenneteikna av ei bestemt systematisk form for refleksjon. Han definerer det som eit sett eller system av omgrep og relasjonar som står i eit jamstilt forhold til kvarandre, og som samanfattar og ordnar føresetnadar, meiningar og kunnskap om samfunnet. Eg vil bruke teoriane som er skissert i underpunkta (Grønmo 2016).

4.1 Innovasjon som teoretisk omgrep

Innovasjon vert definert som «ei ny vare, ei ny teneste, ein ny produksjonsprosess, bruk eller organisasjonsform som er lansert i marknaden eller teken i bruk i produksjonen for å skape økonomiske verdiar» (St.meld. nr. 7 (2008-2009)). Forskjellen mellom bakgrunnen for innovasjon i offentleg og privat sektor er at siktemålet i privat sektor er å betre bedrifta sin konkurransesituasjon, medan det i offentleg sektor sikter seg inn mot å auke verdiskapinga eller forbetre fordelinga (Busch et al. 2011).

Walker, Jeanes og Rowlands (2002) laga ein typologi for innovasjon i offentlege tenester: 1) total (radikal, diskontinuerleg) innovasjon, 2) ekspanderande innovasjon, 3) evolusjonær innovasjon og 4) inkrementell (gradvis, utviklande) innovasjon. Dette vert sett i samanheng med korleis innovasjonen held seg til nye eller gamle brukarar og nye eller gamle tenester (Busch et al. 2011).

Joseph Schumpeter allmenngjorde innovasjonsomgrepet ved å frikople det frå oppfinninga av nye produkt. Hans definisjon omfatta nye prosessar, nye organisasjonsmåtar, nye kjelder til produksjon og nye marknadar. Han påpeika også at innovasjonar sjeldan er noko heilt nytt, men oftast kombinasjonar av gamle og kjende element. Schumpeter meinte at personen som gjorde kreative koplingar og sette i verk nyskapingane var entreprenøren (Ringholm, Teigen og Aarsæther 2013).

Innovasjon i kommunane skil seg frå innovasjon i næringslivet og offentleg sektor elles gjennom *kollektivt entreprenørskap* som går på forankring i lokaldemokratiet med formål om utvikle betre fellesskapsløysingar, *kopling mellom sfærar og styringsnivå* som går på å operere på tvers av og oppnå gevinst ved kopling mellom ulike sfærar og ein *særeigen*

diffusjonsprosess som går på sprenging i regionen eller kommunar med liknande typar utfordringar (Ringholm, Teigen og Aarsæther 2013).

Nyare forskning om innovasjon i tenestesektoren viser at nyskaping skjer i samspel mellom leverandør og kunde og med formelle og uformelle koplingar til eit FoU- og verkemiddelssystem, som utgjer eit innovasjonssystem som kan vere nasjonalt, sektorielt eller regionalt. Desse systema kan anten vere eit sett av aktørar som alle er del av eit innovasjonssystem, eller som aktørane i den einskilde organisasjonen i praksis samarbeider med. Dette gjer at også Porter sin klyngjeteori har fått gjennomslag i forhold til kommunal innovasjon (Ringholm, Teigen og Aarsæther 2013).

4.2 New Public Management

NPM er eit samlekonsept for ei rekkje delreformer og teknikkar som har til felles at inspirasjonen stammer frå det private og/eller frå ein økonomisk og rasjonell tankegong (Busch et al. 2011). Kommunen hevdar at økonomistyringsprosjektet er inspirert av NPM ved Christoffer Hood sine sju doktrinar. Difor vert Hood sin artikkel «a public management for all seasons?» frå 1991 brukt som utgangspunkt for å definere korleis dette skal tolkast i praksis. I denne artikkelen peiker Hood på NPM som ei doktrine med fleire komponentar som vist i figur nummer 1.

Doktrine	Betydning
”Hands on” profesjonell styring	Delegering av styringsfullmakter til synlige og sterke ledere av virksomheter
Eksplisitte standarder og mål på ytelser	Definisjoner av mål, indikatorer på suksess, helst kvantifisert
Større vektlegging av resultatmål	Kobling av resultatallokering og belønninger knyttet til måloppnåelse, oppstyking av sentralisert personalpolitikk
Endring mot disaggregering av enheter i offentlig sektor	Oppsplitting av tidlige ”monolittiske” enheter, konsernmodeller, introduksjon av strukturelle elementer som gir avstand mellom enheter
Økt konkurranse i offentlig sektor	Bruk av kontrakter og anbud
Bruk av styringspraksis fra privat sektor	Større fleksibilitet vedrørende ansettelser og insentivstrukturer, bruk av PR
Vektlegging av sterkere budsjett disiplin og påholdenhet mht. ressursbruk	Kostnadsrett, økt arbeidsdisiplin, motsette seg krav fra fagforeninger

Figur nummer 5: Christoffer Hood sine sju NPM doktrinar (Dalby 2005).

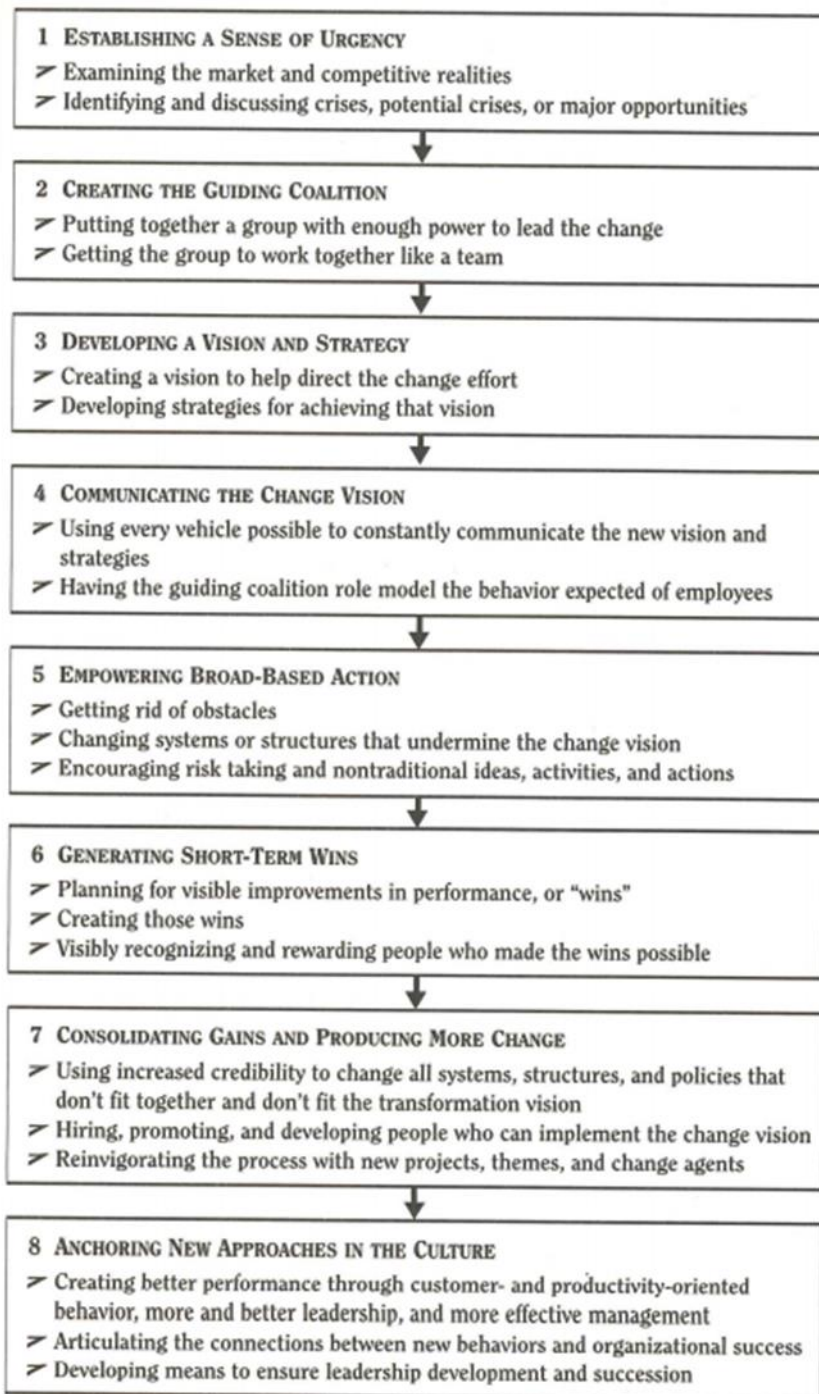
Ikkje alle av de sju doktrinane til Hood står like sterkt, blant anna har ein tidlegare sett liten grad av konkurranseutsetting i kommunane. Det er framleis slik at kommunane tek seg av dei fleste oppgåvene innan eigen driftsorganisasjon med unntak av renovasjon og revisjon. På tross av dette er det om lag fire av fem kommunar, eller 81 prosent, som har innført konkurranseutsetting innan eitt eller fleire områder. Kommunane sin bruk av benchmarking har auka over tid og no er det 72 prosent av kommunane som nyttar eit slikt opplegg på eitt eller fleire tenesteområde. Det er også ein tendens at kommunane i nokon større grad vender tilbake til den tradisjonelle hierarkiske organiseringa med mellomleiarar (Monkerud et al. 2016).

I nyare tid er det nettversbasert styring der ein legg til rette for samarbeid på tvers av etatar, styringsnivå, verksemdar og sivilsamfunn som er på frammarsj. (Ringholm, Teigen og Aarsæther 2013)

4.3 Kotters åtte drivarar for endring

Den andre kjelda for inspirasjon som har medverka ved utforminga av prosjektet er John P. Kotter sine åtte drivarar for endring. Kommunen sin tolking av desse er presentert i kapittel 1.2. Kotter er professor emeritus ved det amerikanske forretningsuniversitetet Harvard. Under er ei skjematisk oversikt over Kotter sine åtte drivarar for endring som vert utførleg skildra i boka «Leading Change» som går på endringsleiing.

Dei fire første drivarane i transformasjonsprosessen skal hjelpe å tine den herda status quo. Frå drivar fem til sju vert fleire nye praksisar introdusert. Til slutt i drivar åtte vert endringane festa i organisasjonskulturen (Kotter 1996).



SOURCE: Adapted from John P. Kotter, "Why Transformation Efforts Fail," *Harvard Business Review* (March–April 1995): 61. Reprinted with permission.

Figur nummer 6: Kotter sine åtte drivarar for endring (Kotter 1996).

På norsk kan modellen omsettast såleis:

1. Etablere ei kjensle av at det hastar: Dette oppnår ein ved å fjerne eller redusere kjelder til tilfredsheit. For å oppnå dette kan ein ta modige eller til og med risikable avgjersler.

2. Skape ein rettleiande koalisjon: Det er viktig at ein finn dei rette medlemmane basert på maktposisjon, ekspertise, truverd og leiarskap.
3. Utvikle ein visjon og strategi: Visjon viser til eit framtidsbilete med nokre implisitte eller eksplisitte kommentarar om kvifor folk skal arbeide mot å skape denne framtida. Den må vere tenkeleg, ønskeleg, gjennomførleg, fokusert, fleksibel og kommuniserbar. Strategien skal deretter vise korleis visjonen kan oppnåast.
4. Kommunisere endringsvisjonen: Viktige element i ein effektiv formidling av visjonen er enkelheit, bruk av dømer, bruk av fleire forum, repetering, leiing gjennom eksempel, forklaring av tilsynelatande motsetnader og tovegskommunikasjon.
5. Myndiggjere tilsette til handling: Ved rett struktur, opplæringsystem og leiing basert på ein veletablert visjon kan organisasjonar oppnå ei enorm kjelde av krefter til å forbetre organisasjonens utføringsevne.
6. Genererer sigrar på kort sikt: Dette gir bevis for at det var verdt å endre seg, løner endringsagentar for innsatsen, hjelp med fininnstilling av visjon og strategiar, underminerer kynikarar og motstandarar basert på eigeninteresse, held sjefane om bord og bygg opp framoverdriv.
7. Konsolidere sigrane og produsere meir endring: I dette steget må ein søke endå meir endring, meir hjelp, leiarskap frå toppleiinga, meir leiarskap lågare i hierarkiet og redusere unaudsynte gjensidig avhengige einingar.
8. Forankre dei nye tilnærmingane i kulturen: Å forankre endringane i kulturen kjem sist i transformasjonsprosessen, er avhengig av resultat, treng mykje diskusjonar, kan involvere turnover og lage nye tilsettingskriterier i tråd med endringane.

4.4 Ny-institusjonell organisasjonsteori

Den ny-institusjonelle organisasjonsteorien har bakgrunn i teoriar om lause koplingar og einsretting. Teorien vart utbreidd frå slutten av 1970-talet og vert sett på som den dominerande skuleretninga innan skandinavisk statsvitskap og organisasjonsfag sidan 1980-talet.

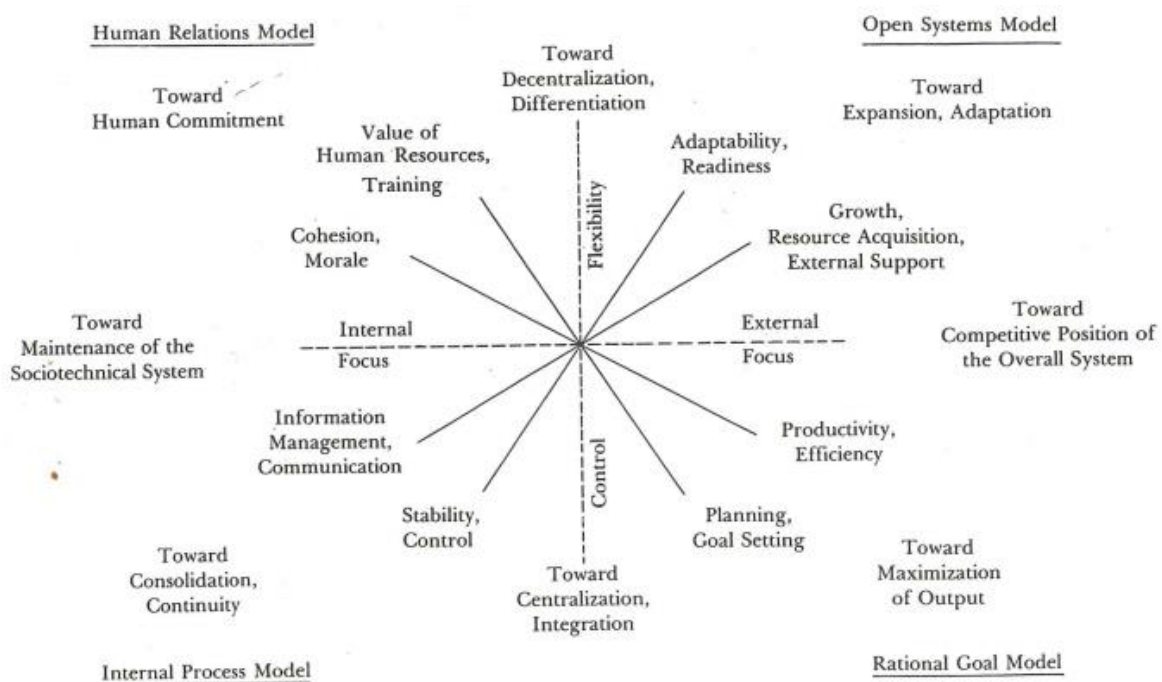
Utifrå frikoplingsproposisjonen er det eit vanleg syn at mykje av informasjonen i organisasjonar vert nytta symbolsk for å legitimere rasjonell åtferd, men i berre avgrensa grad blir brukt i den interne styringa av organisasjonen. Jamfør dette symbolske perspektivet vil den ny-institusjonelle organisasjonsteorien gå ut frå at organisasjonar som

vert utsett for usikkerheit og tvisyn vil bruke informasjonssystem som myter, seremoniar og signal for å oppretthalde resursar og legitimitet. (Johansen 2007)

I følge organisasjonsteorien er det knytt tre forventningar ved iverksettingsfasen: rask tilkopling, fråstøyting eller frikopling. Frikopling går ut på at organisasjonar adopterer tidsrette konsept etter press frå omgjevnadane, samstundes som at dei sørger for at dei er frikopla slik dei i liten grad får betydning for organisasjonen sine styrande aktivitetar (Christensen et al. 2015).

4.5 Competing values-modellen

Denne modellen gir eit rammeverk basert på dei fire organiseringsperspektiva hierarki, firmaet, adhocratiet og teamet. Utifrå eit strategisk perspektiv der open systemmodellen, rasjonelle målmodellen, internprosessmodellen og human relations modellen utgjør dei fire kvadrantane av Competing values-modellen (Quinn 1991).



Figur nummer 7: Competing values-modellen.

4.5.1 Fire organisasjonsformer

Den hierarkiske organisasjonsmodellen, som ligg til internprosessmodellen, er skildra i Weber sine studiar av byråkratiet. Fordelen er at den er føreseieleg og gir stor grad av

stabilitet. Fokuset ligg på måling, dokumentering og informasjonsstyring. Den er kjenneteikna av at personar får definerte roller der ein har forventning om at dei følgjer normene for korleis dei skal utføre arbeidet. Leiarane sine roller er hovudsakleg å overvake og koordinere arbeidet til dei tilsette (Quinn 1991).

Firmaet som organisasjonsmodell bygg på teoriane om rasjonell handling, og ligg under den rasjonelle målmodellen. Den går ut på at systemet vert sett på som eit rasjonelt økonomisk verktøy. Hovudfokuset ligg på profitt og botnlina. Den er kjenneteikna av at personar får klare instruksar frå leiinga og får påskjøning eller straff utifrå korleis dei presterer (Quinn 1991).

Adhocratiet høyrer til under open systemmodellen, og er eit nyare organisasjonskonsept som går ut på å skape organisasjonar med ei sterk tilpassingsevne. Hovudfokuset ligg på innovasjon og kreativitet der folk vert inspirert framfor kontrollert, og dei er del av eit kollektiv som forsøker å utrette noko av stor viktighet. Motivasjonen er høg og folk kjenner seg både forplikta og utfordra. Leiarane skal legge til rette for tilpassing og endring, og spele meglar rolla (Quinn 1991).

Team tilnærminga til organisering ligg under human relations modellen, og retter hovudfokuset mot menneskelege resursar og utvikling av engasjement. Innan dette står informasjonsdeling og deltakande avgjersleprosessar sentralt. Folk vert sett på som samarbeidande medlemmar av eit felles sosialt system med ein felles eigardel i resultatet. Leiaren har rolla som tilretteleggar og mentor (Quinn 1991).

5.0 Datainnsamling

Ettersom det i politiske prosessar vert produsert og arkivert relevante saksdokument i stor grad vil eg nytte dokument som tilleggsdata i undersøkinga. Dette gir ein sær god kombinasjon ettersom intervju gir personlege refleksjonar og dokument representerer eit tidsbilete som i sum gir dette eit veldig interessant empirisk materiale for analyse av politiske prosessar (Tjora 2017). Eg samla difor inn erfaringsrapporten for gjennomføring av dokumentanalyse og gjennomførte djupneintervju med nokre av dei involverte aktørane.

Alle intervju blei gjennomført våren 2018. Dei var av personar innan dei administrative og politiske styringsnivåa i kommunen, frå rådmann til sektorleiar, formannskapsmedlem og tillitsvald. Dette omfattar sjølvst og så prosjektleiaren. Utvalet av intervjuobjekt gjekk etter snøballmetoden der ein spør eitt intervjuobjekt om andre som kan vere aktuelle å snakke med for problemstillinga.

Medan prosjektleiar/rådmann blei intervjuet i eit møterom på Lesja rådhus, så vart dei andre informantane intervjuet over telefon av praktiske årsaker. Det er synleg i etterkant at fjes-til-fjes møte gav dei mest fylldige tilbakemeldingane, medan fjernintervju gav noko mindre fylldige tilbakemeldingar. På tross av dette trur eg ikkje at hovudessensen tok for mykje skade av dette.

Resultata av datainnsamlinga og den innleiande analysen av denne vert gjort nærare greie for nedanfor:

6.0 Resultat

Jamfør steg tre i SDI-modellen frå punkt 3.6 vert det transkriberte analysedata frå intervju og innsamla dokument analysert ved å kode innhaldet. Deretter vert desse samla i kodegrupper i steg fire, konsept i steg fem og teori i steg seks.

Kodinga er sjølv utgangspunktet for analysen, og difor eit heilt avgjerande steg for SDI-modellen sin vekt på induksjon. Her vert det berre nytta eit nivå med koding og held fast ved ein rein induktiv strategi. Det er det som vert kalla «open koding» innan Grounded Theory.

Målet med kodinga er følgjande:

1. Trekke ut essensen i det empiriske materialet
2. Redusere volumet på materialet
3. lage grunnlag for idégenerering på basis av empirien

Eit kjenneteikn ved denne typen koding er utstrekt bruk av «innfødde omgrep» som ligg tett til direkteutsegn og tek vare på det spesifikke i materialet. (Tjora 2017)

6.1 Bakgrunn/før situasjon:

På bakgrunn av djupneintervjua har eg kartlagd situasjonen før oppstarten av prosjektet. Innsparingsprosessane starta opp i andre halvdel av 2014 med utgangspunkt i det tradisjonelle ostepøl-prinsippet der ein fordelte innsparingar etter storleiken på sektorane og avdelingane. Ein informant meinte det hadde vore fokusert på økonomi i lang tid før dette også grunna dårleg økonomi. Det var likevel fleire som meinte at dette arbeidet først vart tatt på alvor etter at kommunen kom på ROBEM-lista i september 2015. Det blei oppgitt at dårleg økonomi generelt og eit dårleg resultat frå 2014 spesielt gjorde at kommunen til slutt kom på ROBEM.

Ein gjennomgåande kommentar var at kommunen hadde dårleg økonomistyring og manglande prioriteringsevne i tida før prosjektet starta. Mellom anna meinte ein informant at økonomiplanane vart sett på som rådgevande framfor bindande, og at det var som å snakke til ein vegg når ein tok opp spørsmål om økonomi. Men då kommunen først kom på ROBEM følte informantane at dei ikkje hadde anna val enn å ta grep for å få ein sunn og berekraftig økonomi.

6.2 Initiativ- og utformingsfasen

Prosjektet hadde bakgrunn i teorien om «burning plattform» og endringsleiing jamfør Kotter sine åtte drivarar og representerer resultatbasert styring. Det vart sett opp tiltaksliste som blei køyrd med sektorleiarane og ein møteplanen som lister opp milepålar der det vert gitt informasjon om status i innsparingane. Å kople saman konkretisering, tal- og datofesting av tiltak var viktige suksesskriterier.

Prosjektet er også litt inspirert av lean-tankesettet, men kommunen driv ikkje med kontinuerleg forbetring med tavle på vegg, evaluering og testing. Ein informant påpeika at prosjektet var veldig løysingsorientert, men retta for lite merksemd på tungrodde strukturar.

Den nyttilsette økonomisjefen tok initiativ ovanfor rådmannen til å sette i gong prosjektet. Prosjektet vart sidan forankra i rådmannen si leiargruppe der sektorleiarane, personalsjefen og økonomisjefen deltok. Økonomisjefen fekk deretter også rolla som prosjektleiar med

frie taumar til å drive økonomisk innsparing. Ovanfor dei folkevalde var fokuset på å gjere økonomi meir forståeleg, noko som var ettertrakta. Denne fasen verkar meir flytande, noko som kan kome av at prosjektet var i stadig utvikling. Ein informant understreka at strategien blei lagt opp av leiargruppa, men økonomisjefen var hovudpersonen bak.

Hovudmålet var å få orden på økonomien og sidan satse på utvikling. Kommunen opererte med fire måltal for berekraftig utvikling: bygge opp eit bufferfond, ha ei akseptabel lånegjeld, netto driftsresultat mellom 3-5 % og drive med økonomioppfølging. Visjonen for utvikling var eit «levande Lesja» gjennom god økonomi og satsing på utvikling.

Namnet «kommersialisering av Lesja» kom litt seinare, men prosjektleiaren ville ikkje brukt dette namnet igjen då kommersialisering verkar litt framandgjerande på folk. Likevel viste fleirtalet informantar til kartlegging av utgiftssida og inntekspotensialet til kommunen. Dette illustrerer at kommersialisering i form av å sjå på inntekspotensialet vart ein del av kommunens nye etos.

6.2.1 Budsjetteringsformel

Kommunen utvikla ein formel etter sommaren 2015 som gir historikken, som ostehøvelmodellen for nedskjeringar manglar. Dette ved å måle over tid og samanlikne kostnadsnivået til samanliknbare kommunar. Formelen er basert på to variablar der ein vekta einingskostnadane frå KOSTRA og storleiken for å lage eit forholdstal. Formelen gjer at sektorar som sparar mykje slepp å spare året etter, men vert korrigert for storleik slik store einingar alltid må spare inn noko.

I klassisk forstand strir prinsippet innsparingsformelen er basert på med at det offentlege ikkje skal akkumulere overskot. «Det er forferdeleg at idealet med økonomistyring i kommunane er å gå i null», konkluderte ein informant. Dei folkevalde kan gjere endringar i budsjettet som går på tvers av formelen for fordeling av kutt. Når politikarane satsar på eit område vert formelen difor korrigert ved å samanlikne med kommunar som satsar på same område. «Politikarane skjønna ikkje heilt modellen for innsparing men ønska å bruke den», konkluderte informanten.

Formelen for budsjettering har vore i bruk i tre år og er incentivbasert. Modellen si svakheit er at storleiken ikkje spela inn slik at store einingar kan spare mykje mindre enn små, hevda prosjektleiaren. Dette blei retta opp ved at store einingar alltid må spare noko. Eit anna problem med formelen var feilrapporterte KOSTRA-tal. «Lesja steig på kommunebarometeret då folk byrja å rapportere rett», hevda informanten.

6.2.2 Tilnærming til økonomi og leiing

Den nye økonomisjefen hadde ei anna tilnærming til økonomi enn tidlegare. Den nye tilnærminga representerer resultatbasert leiing. Dette kjem av at økonomisjefen tok med seg kulturen frå tidlegare jobbar i privat sektor, «med økonomibakgrunn er det naturleg å tenke resultat», sa vedkomande. Alle må ha eit mål, difor har vi rammer, fristar og ansvarleggjering, blei det hevda.

«Innan leiinga i privat sektor er ein mykje meir vand med å ta tak og ansvarleggjere enn i offentleg sektor» hevda ein av informantane. Dette blei tatt opp som eit område med forbettringspotensiale. Ein informant hevda at det er framleis meir og gå på med resultatleiing, men at kommunen er mykje betre no. Alle leiarar skal ha eit økonomiansvar, konkluderte vedkomande.

Ein folkevald informant meinte at ein må ta dei økonomiske forklaringane ned på daglegtale nivå. Dei folkevalde gjorde vedtak som auka kommunen sin lånegjeld. Prosjektet gjorde at dei folkevalde fekk større respekt for administrasjonen og deira økonomikompetanse. «Både formannskap og kommunestyre lytta til og stilte seg bak det som blei sagt. Derimot er lyttinga blitt verre no etter utbygginga av eit helsehus som kommunen eigentleg ikkje har råd til», hevda informanten.

Ein informant konkluderte med at økonomistyring i stor grad er knytt opp mot leiing. Det er likevel veldig krevjande å få til kulturendring når berre eit fåtal av leiarane snakkar om dette. Det er difor særst viktig at dei andre leiarane støtta avgjerslene utover i organisasjonen.

6.3 Iverksettingsfasen

Kommunen prøvde innleiingsvis å nytte landsskyttarstemnet, som blei arrangert i Lesja i 2015, som eit testcase for å begynne å samhandle på tvers mellom sektorane og avdelingane. Dette innebar at kommunen skulle leige ut skulane til arrangement i samband med stemnet. Det tok tre månadar frå førespurnaden kom til kostnadsrekninga var ferdig, og då var dette ikkje lenger aktuelt. Ei forklaring på at dette tok for lang tid var at administrasjonen var for sektorisert, noko eg kjem tilbake til i kapittel 6.5.1 «leiarteamet og sektorleiing». Ei anna forklaring var at det blei prata om, men ikkje gjennomført.

Det var ulike meiningar om korleis prosjektet var forankra, men semje om at det var betre forankra i leiinga innan sektorane og avdelingane utifrå eit ovanfrå og ned perspektiv. Ein informant meinte det var lite innspel som kom tilbake frå ulike møter i avdelingane og drøftingar på personalmøte og at prosjektet ikkje blei prata så mykje om utover leiarnivået.

Kommunen starta ein kritisk gjennomgang av driftskostnadar, og såg både på struktur og organisering. Det blei lagt opp til brei involvering i strukturendringsprosessar, men det oppstod likevel noko motstand blant dei som blei påverka negativt av endringane.

Ein informant viste til at det var «dei med skoa på» som kom med tiltak. Ein annan meinte at prosjektet var godt forankra, men kanskje ikkje like godt blant alle medarbeidarane. Denne informanten viste til at alle var rimeleg greitt informert om at noko måtte gjerast, så det var ikkje stor motstand mot endringane.

6.4 Bruksfasen

«Administrasjonen var utfordra i ulike avdelingar på å få ned kostnadar og tene pengar», oppsummerte den eine informanten denne delen av prosessen. Utfordringa var å forankre dette. Informanten hevda at det var lite innspel som kom tilbake frå ulike møter i avdelingane og drøftar på personalmøte. «Prosjektet blei ikkje prata så mykje om utover leiarnivået», konkluderte informanten.

Ingen tapte jobben under prosjektet, men nokre vikariat blei ikkje fornya og nokre personar blei flytta på. Det vart også igangsett utviklingsprosjekt med eksterne tilskot, som

var eit mindre kontroversielt tiltak. Derimot var det noko motstand på dei områda som vart hardast råka av nedskjeringar. Til dømes blei det vist til motstand tross brei involvering i nedleggingsprosessen av barnehagen.

Det vart sett opp ei tiltaksliste som blei køyrd med sektorleiarane. Etter kommunen kom ut av ROBEK blei fokuset å bygge opp fonda. Dei flyttar folk på tvers i organisasjonen for å få meir flåtestyring. Flåtestyring går ut på å kartlegge organisasjonen sine ressursar og tilsette slik at desse kan styrast på eit høveleg vis. Kommunen fekk inn ekstern kompetanse til å drive med leiarutvikling. Dei held innsparingsprosessane i gong og jobba aktivt mot det neste på lista.

6.4.1 Kommunikasjon ved allmøte og nyheitsbrev

Ideen til gjennomføring av slike allmøte blei plukka opp frå Statoil. På desse allmøta fekk alle lik informasjon samstundes. Dei medverka til å bryte opp rutinar og få folk til å føle at dei var med på laget. Det blei mellom anna trekt fram positive innsparingseksempel frå avdelingar til inspirasjon. «Kommunen fekk god respons på allmøta, noko som syner at ærlegdom, tydelegheit og openheit er viktig på godt og vondt», oppsummerte prosjektleiaren.

Dei tillitsvalde fekk dei først informasjon om prosjektet gjennom fellesmøte for avdelingsleiarane og dei tillitsvalde. På dette fellesmøtet blei det ikkje nemnt spesifikt om prosjektet «kommersialisering av kommunen». Ein informant oppfatta prosjektet som relativt ferdig uttenkt av prosjektleiaren frå starten, og påpeika at det var lite innspel som kom tilbake frå ulike møter i avdelingane. Det vart presisert at det ikkje skulle kuttast stillingar i denne omgang. Kommunikasjon med leiinga undervegs blei oppfatta som grei. «Økonomisjefen sine tankar for å betre økonomien kom godt fram på allmøta», oppsummerte ein informant.

«Det vart tydeleg at ein aldri kan informere nok, difor prøver kommunen å informere dei tilsette gjennom månadlege nyheitsbrev», sa prosjektleiaren. Der tek dei med historier om avdelingar som gjer det bra. Det er viktig med god informasjonsflyt frå rådmannen, konkluderte informanten.

6.5 Verknadsfasen

Organisasjonslæring og politikktutforming står sentralt i denne fasen der hovudtyngda av problemstillinga er orientert. «Prosjektet gjorde kanskje at folk tenkte litt annleis, avdelingsleiarane fekk kanskje nokre tankar og gjorde nokre grep», konkluderte ein informant. Informanten meinte det ikkje så stor motstand mot innsparringstiltaka fordi alle visste om behovet og at kommunen ikkje sparte så mykje men tenkte litt annleis.

«Ein begynte å skjønne nødvendigheita av økonomistyring, og ein begynte også å sjå investering og drift i samanheng», konkluderte ein folkevald informant. Forklaringa var at den nye økonomisjefen klarte å formidle kva økonomi er. Informanten hevda at det var brei forståing av at økonomistyring er ein naudsynt del av forvaltninga og god politisk forankring heilt fram til det siste vedtaket som kupp det heile (om bygging av helsehus).

«Ved å følgje opp økonomien gjennom året så leverte vi resultata, og kommunen kom ut av ROBEK etter 200 dagar då dei førebelse resultata kom i 2015. Dette var mogleg fordi Rådmannen støtta prosjektet», konkluderte prosjektleiaren.

Resultata syner ein tripp-trapp nedgang, men driftsnivået er stabilt. Etter slutt på økonomirapportering i 2016 auka derimot driftsnivået med 2-3 millionar på 4-5 månadar. «Etter kommunen kom ut av ROBEK vart plattformen sløkt veldig kjapt, og kommunen fekk ikkje på langt nær gjennomsyra kulturendringane i heile organisasjonen», forklarar prosjektleiaren. Ein annan informant meinte at kommunen ikkje fekk kjenne nok på det å vere under statleg administrasjon.

Kommunens oppfølging av økonomien gjennom året var meir omstridd. Enkelte kalla dette tiltaket «rapporteringshysteri». «Likevel leverte kommunen resultata grunna dette» konkluderte ein informant, og det vart igangsett ei ny runde med økonomirapportering frå hausten 2017.

Feedbacken har vore delt, på den eine sida at økonomien vart lettare å forstå, og på den andre sida at det vart gitt for lite tid til å gjere endringar. Ein informant viste til at til tross for lite tid så leverte alle innan fristen som blei satt.

Rapporten blei laga for å vise at det som skjedde senka driftsnivået. Det vart hevda at kommunen ikkje klarte å samle dei kreative eldskjelene i avdelingane til tross for forsøk med ressursgruppa «levande Lesja». KS si verktøykasse og to andre kommunar har synt interesse for prosjektet og fått tilsendt denne rapporten.

6.5.1 Leiarteamet og sektorleiing

Dette var ikkje i utgangspunktet eit aspekt som undersøkinga stilte spørsmål ved, men som vist i figur 1 er kommunen organisert med tre styringsnivå med rådmann, sektorsjefar og avdelingsleiarar. Dette blei likevel løfta fram av ein sektorleiar som først fekk kjennskap til prosjektet gjennom «Rådmannens leiarteam». Informanten viste til god dialog med politikarane gjennom orientering og tilbakemeldingar i hovudutvalet.

Ein annan informant hevda administrasjonen var for sektorisert til å tenke på tvers, noko som vart underbygd med landsskyttarstemne-testcaset der sektorane og avdelingane samhandla for dårleg til at kommunen fekk leigd ut skulane under stemnet. Det vart hevda at kommunen er bygd opp som det var tre sektorar med tre rådmenn. Det blei vist til at alle sektorane har eigne fellesarenaer, men ingen andre enn leiarteamet som går på tvers.

Tiltakslista blei køyrd med sektorleiarane for å ansvarleggjere dei slik leiingsnivået skal fungere. Sektorleiarane måtte konkretisere tiltaka og talfeste innsparingane og kome med tiltak som dei kunne stå inne for. Som nemnt vart viktigheita av at leiargruppa støttar avgjerslene utover i organisasjonen understreka.

Ein informant hevda at sektorleiarane vaks på dei positive resultatane som igjen gjorde at neste prosess gjekk betre. Då det var viktig å styrke leiarteamet henta kommunen inn ekstern kompetanse til å drive med leiarutvikling. «Med dette på plass kunne leiarteamet jobbe i rett retning», hevda informanten.

6.5.2 Folkevalde og styring

Det var ingen direkte dialog mellom tilsette og folkevalde om kommersialisering av kommunen. Dei tilsette kom hovudsakleg til orde gjennom allmøta med kommuneleiinga.

Tilbakemeldinga frå ein folkevald var at økonomisjefen formidla økonomi på ein måte dei folkevalde forstod. «Prosjektet var ei pedagogisk øving i å få folkevalde til å forstå økonomi», oppsummerte informanten. Dette blei løfta fram som ei utfordring. Det å kople saman investering og drift var noko nytt for politikarane

Prosjektleiinga si rolle var å informere oppover til politikarane og utfordre nedover mot administrasjonen. Det var nytt for politikarane å få presentert konkrete tiltak, sa prosjektleiaren. Dette medførte at kommunen fekk gjennomslag for strukturendring gjennom forankring og gode prosessar.

At enkelte politikarar til tider sidestilte tru og håp med fagkunnskap vart løfta fram som ei anna utfordring. «Ein kan vere kritisk og tenke annleis men ikkje forkaste fullstendig fagkunnskap», konkluderte ein informant.

6.5.3 Framtidssyn

«Situasjonen framover er at vi har eit innsparingskrav frå 2019- 2021 på cirka 14,5 millionar samla sett i kommunen, så det startar i grunn snart på nytt att», sa ein informant. Dette kan indikere at prosjektet har oppnådd kortsiktige resultat, men ikkje fått fullt gjennomslag med kontinuerleg endring. Det er likevel positivt at informanten ynskjer ei ny runde med liknande framgangsmåte for å handtere kommunens innsparingskrav. Dette vert også påpeikt av ein annan informant som sa «med eit behov for 14 millionar i innsparing i fireårsplanen vaknar folk igjen». Det vart også vist til oppstart med ny runde med økonomirapportering frå hausten 2017, som peikar i denne retninga.

Innan utviklingsperspektivet har kommunen henta inn ekstern ekspertise frå Nordveggen AS, og oppretta referansegruppa «levande Lesja». Nordveggen er eit Raumabasert selskap som har fått anbodet av Lesja kommune til å drive «næringsutvikling som skal bygge nettverk, samle aktørar og støtte eldsjeler». (Romsdals budstikke 2017) Tanken er at Nordveggen skal ha fritt spelarom til å utfordre på tvers av organisasjonen. «Ein skal ikkje fortelje folk med spesialkompetanse kva dei skal gjere», sa eine informanten. Denne delen har nyst kome i gong og vil difor ikkje bli evaluert i denne oppgåva.

7.0 Diskusjon

I førre del vert resultatata frå datainnsamlinga presentert. Målet med denne delen er å diskutere desse i lys av problemstillinga: *I kva grad har økonomistyringsprosjektet til Lesja kommune oppnådd dei førespegla mål og resultatata.*

Utgangspunktet for diskusjonen er relaterte arbeid, metodar og teoriar som skissert i tidlegare kapittel. Det har blitt gitt enkelte kommentarar i resultatdelen, då denne er inndelt i utformingsfasen, iverksettingsfasen, bruksfasen og verknadsfasen basert på resultatstyringa sin livssyklus.

Som skissert tidlegare nyttar eg måloppnåingsmodellen. I denne evalueringsmodellen vert vurderinga gjort ut frå dei oppsette måla. Fokuset ligg på å undersøke om resultatata vart som forventa. Det er vanskeleg å fastslå i kva grad kommunen oppnådde dei førespegla måla og resultatata basert på datainnsamlinga åleine. Eg har difor vald å supplere med erfaringsrapporten som er ført i pennen av prosjektleiaren.

Ulempa er likevel avvikande oppfatningar som vist i resultatdelen, og at dei opplevast litt vagt på kultursida, og difor vanskeleg å måle: «Formålet var å få til ei kulturendring der kommunen er mer bevisst på inntektsmulighe, kostnader og smarte måter å jobbe på. Alle avdelinger får tydelige mål og informasjon om hvordan deres plass i organisasjonen påvirker et felles mål.» (Lesja kommune 2016)

På økonomistyringssida er det betrakteleg enklare då ein kan ta utgangspunkt i økonomiske indikatorar frå Kommunen og KOSTRA/SSB:

Kommersialisering administrativt	2 015	2 016
Innskudd forbedring rente.	12 607	12 607
Flytting av 2 Lån fra KLP til KBN	308 951	308 951
Flyttet fra P.t til 3mnd nibor rente i KBN	250 000	250 000
Minimumsavdrag	1 400 000	1 400 000
Kostnad besparelse amortisering premieavik, engangseffekt:	3 342 857	
Flyktningmottak, mindreårige (oppdateres i 2016)		1 600 000
Anskaffelse ekstern verus regional løsning	100 000	100 000
Anskaffelse uten bruk av ekstern bistand	70 000	-
Anskaffelse frikjøp Økonomisjef leder fagrådet		70 000
Lesja/Dovre vekst fra 780 000 til 240 000	-	540 000
God integrering av flyktninger	800 000	600 000
Flyktningkoordinator, 3 mnd uten og red 80 til 50% 2015-16	100 000	150 000
Samlet for administrasjonen	6 384 415	5 031 558

Kommersialisering sektor- & avdelinger	2 015	2 016
<u>Helse:</u>		
Konsulentfirma økte inntekter	1 200 000	1 200 000
Lesja sjukeheim, klart seg med lav bemanning	1 000 000	1 000 000
Redusert aktivitetstjenester	260 000	580 000
Legetjenesten, reduksjon kontor lesjaskog 2016	88 591	114 591
Sommerleir arrangeres av frivillige	225 000	225 000
Barnevern og helsesøster permisjoner	220 000	295 000
Barnevern reduksjon utgifter konsulentbruk		200 000
Mindre vikarbruk grunnet reduksjon i matlaging		60 000
Bruke egne ressurser i kreftomsorg og intermediaære senger		326 000
<u>Oppvekst:</u>		
Reduksjon i konsulent, lærerstillinger, felles klasser:	942 500	1 542 500
Vedtektsendringer barnehager endring av tilbud og priser:	390 000	400 000
Strukturendring Kjørengrenda + bedre utnyttelse av ansatte	185 000	1 000 000
Kultur, reduksjon tilskudd kirke og andre trossamfunn	140 000	240 000
SFO økte satser og reduksjon i tilbud	151 000	155 000
Effektiv bruk av egne ansatte til prosjekt og internt:	220 000	450 000
Reduksjon i innkjøp og vedlikehold		90 000
Kultur, reduksjon i innkjøp og vedlikehold		105 000
<u>Forvaltning & Utvikling:</u>		
Reduksjon næringskonsulent og vacant stilling	520 000	685 000
Reduksjon i bruk av eksterne konsulenter og løse oppg selv	100 000	730 000
Enøk tiltak svømmehall		140 000
Restriktiv med overtid vaktmester		90 000
Samlet for sektorane	5 642 091	9 628 091

	2 015	2 016
Samlet kommersielle tiltak Lesja kommune:	12 026 506	14 659 649

Figur nummer 8: Oversyn over kommersielle tiltak. (Lesja kommune 2016)

Eg finn ikkje at det ligg til grunn eit konkret mandat/bestilling av kommersialiseringssjette frå politisk leiing, jamfør demokratiargumentet. Når det gjeld økonomistyringsbiten er årsbudsjet og rekneskap viktige reiskapar for kontroll, jamfør agent/prinsipal-teorien.

Jamfør objektivitetsargumentet er utgangspunktet at evalueringa vert utført frå ein nøytral ståstad ettersom måla er definert i forkant slik at dei ikkje kan manipulerast under

gjennomføringa av evalueringa. Måla er som nemnt vore vanskeleg å fastslå, men når det kjem til min ståstad som evaluator har eg ikkje nokon tilknytning til kommunen eller prosjektet i forkant av undersøkinga.

Motargumenta til denne målmodellen er at det til tross for vedtekne målsettingar kan det på grunn av uklarheit, ikkje-intenderte effektar, skjulte agendaer og top-down-argument vere vanskeleg å bestemme kriteria som evalueringa av tiltaka skal dømast etter. (Tornes red. 2012) Dette er viktige feilkjelder ein må vere klar over i den vidare diskusjonen.

7.1 Innovasjonsprosjekt?

Som det går fram av tittelen «innovasjon i kommunal sektor» er temaet innovasjon det sentrale i denne undersøkinga, som også vert skissert i innleiinga. Utgangspunktet for denne delen går difor ut frå tidlegare arbeid og teori.

7.1.1 Publin-rapporten

I denne rapporten vert det hevda at “an innovation policy for the public sector must also be a learning policy for the public sector». (Koch et a. 2006) Dette perspektivet går rett inn i essensen til kulturendringane kommunen ynskja å oppnå, og som dei fleste informantane meinte at prosjektet oppnådde i nokon eller i større grad.

I resultatdelen vert det mellom anna vist til det å tenke annleis kring inntekter og utgifter, jamfør kommersialiseringskonseptet. På den andre sida vert graden av forankring utanom leiarteamet problematisert, men dette er det vanskeleg å seie noko om utifrå datamaterialet då det ikkje blei gjennomført intervju med nokon på avdelingsleiarnivået eller nedanfor.

Rapporten skildrar all innovasjon som ein medviten endring i åtferd med eit bestemt mål i tankane. Utifrå denne definisjonen ser vi at prosjektet er klart innanfor innovasjonsomgrepet, etter både målsetting og resultat. Rapporten gir også fleire gode kriterium som fremmar og hemmar innovasjon i offentleg sektor og forslag om politikk-tiltak på området. Her er eit utval:

Hindringar for offentleg innovasjon:

- Storleik og kompleksitet: Lesja kommune er ei middels stor analyseeining med godt definert organisering som vist i figur 1. Difor Lesja ikkje ei barriere i seg sjølv etter min vurdering.
- Arv: Lesja kommune er til liks med alle institusjonar i vesentleg grad forankra i eksisterande praksis. Dette kan vere eit hinder for innovasjon og endring.
- Fagleg motstand: Dette kom fram i datainnsamlinga der nokre var skeptisk til den nye tilnærminga.

Drivarar for innovasjon:

- Problemorientert: Konkret å få kommunen ut av ROBEK og få ein meir robust kommuneøkonomi.
- Kultur for vurdering: Aktiv oppfølging av økonomien gjennom kontroll av sektorar og avdelingar går klart i retning av dette.
- Kapasitet: Det går klart fram gjennom fokuset på leiar- og økonomikompetanse i alle ledd i leiinga av kommunen.

Politikktilrådingar:

- Utvikle læringsstrategiar: Her er målsettinga om meir samarbeid vertikalt i kommunen. Kommunen er klar over dette, men har endå mykje å gå på.
- Ytingsmål og evaluering: Her er kommunens budsjettformel sentral, då denne gir konkrete tal basert på yting jamfør KOSTRA.
- Utvide trussystem, oppmuntre entreprenørskap og utvikle lagånd: Den første tilrådinga går på det å utfordre silo-tankegangen. Entreprenørskap går på å gi incentiv til mellomleiinga til å innovere på sjølvstendig basis. Utvikling av lagånd går på å skape ei kjensle av eigarskap til dei nye innovasjonane.

Kommunen er kjent med desse utfordringane, men har framleis ein del å gå på når det gjeld å utvide trussystem, oppmuntre entreprenørskap og utvikle lagånd, jamfør funna i resultatdelen.

7.1.2 MEPIN-prosjektet

Eg har også vist til statistisk sentralbyrå si pilotundersøking om innovasjon i offentleg sektor som er ein del av det felles nordiske prosjektet MEPIN (Measure Public Innovation). (Foyn 2011). Under definering av innovasjonsomgrepet viser denne rapporten til Oslo Manualen som gir retningslinjer for innsamling, rapportering og bruk av data om innovasjon, men at den har blitt stramma inn noko då det er låg terskel for å rapportere tiltak som innovative. Dei viser til at mange har sannsynlegvis rapportert forbetringar; og ikkje heilt nye tenester. Forbetringar skal berre være med dersom dei er vesentlege (significant). Mykje av innovasjonsaktiviteten som er rapportert er inkrementelle endringar.

Utgangspunktet for dette prosjektet er som tidlegare vist kulturendringar med tanke på kommersialiseringsomgrepet på eine sida og økonomiske innsparingar på den andre sida. Rammeverket for den første delen er NPM-inspirerte reformer og endringsleiing jamfør Kotters åtte drivarar som eg kjem tilbake til seinare. Rammeverket for innsparingane er budsjetteringsformelen som eg har skildra tidlegare. I sum er kanskje ikkje NPM-inspirerte reformer noko nytt for kommune-Noreg, men adoptering av endringsleiing frå privat sektor og den eigenutvikla formelen er godt over på sida for vesentlege forbetringar.

Nokre av hovudfunna:

- Prosess- og organisatoriske innovasjonar synast generelt meir utbreidd enn produkt- og kommunikasjonsinnovasjonar: Dette prosjektet er å klassifisere i den første kategorien, noko som passer godt inn i overblikket til SSB, sjølv om det ber preg av å forbetre kommunikasjon internt i organisasjonen.
- Innovasjonane blir primært utvikla av eigen organisasjon, men nærare 60 prosent av dei norske respondentane hevdar at dei samarbeider om innovasjon: Dette prosjektet blei utvikla i eigen organisasjon og er utan samarbeidspartnerar på dette stadiet, men det er nært samarbeid med næringslivet på utviklingsdelen.

7.1.3 Kommunesektorens innovasjonsarbeid

Undersøkinga omfatta både innovasjon i den vanlege kommunale verksemda og på dei felte der kommunen engasjerer seg som samfunnsutviklar. Ettersom innovasjon ikkje er eit

vanleg brukt ord i norske kommunar må ein bruke andre formuleringar. Difor vart kommunane spurt om dei har innført noko som er nytt eller vesentleg betra i høve til det som var før. Det nye som er innført, nyskapinga, kan vere både nye tenester (og produkt), nye prosessar, ny organisering eller kommunikasjons- og informasjonsinnovasjon (Teigen, Skjeggedal og Skålholt 2010).

Her er det berre å vise til diskusjonane i delkapitla ovanfor og funna i resultatdelen som syner at kommunen har klart å innføre noko nytt i høve det som var før.

7.2 Innovasjon som teoretisk omgrep

Den klassiske definisjonen går ut på at innovasjon er «ei ny vare, ei ny teneste, ein ny produksjonsprosess, bruk eller organisasjonsform som er lansert i marknaden eller teken i bruk i produksjonen for å skape økonomiske verdiar» (St.meld. nr. 7 (2008-2009)). Denne definisjonen er noko smal i vår samanheng sjølv om siktemålet er kommersialisering, og at ein har teke i bruk nye prosess- og organisasjonstiltak.

Joseph Schumpeter påpeika også at innovasjonar sjeldan er noko heilt nytt, men oftast kombinasjonar av gamle og kjende element. Schumpeter meinte at personen som gjorde kreative koplingar og sette i verk nyskapingane var entreprenøren (Ringholm, Teigen og Aarsæther 2013). Dette passer betre med prosjektet då ein har ei blanding av heilt nye tiltak og meir inkrementelle tiltak, og at prosjektleiaren opererer som entreprenør som illustrert i resultatdelen.

7.3 New public management

Som vist i figur 5 opererer Hood med sju NPM-doktrinar, i tabellen nedanfor har eg samanstilt denne oppimot prosjektet kommersialisering av Lesja:

Doktrine	Kommersialisering av Lesja kommune
«Hands on» profesjonell styring	Dette er ein sentral del av fokuset på leiing, og kjem mellom anna til uttrykk ved innhenting av ekstern ekspertise.

Eksplisitte standandar og mål på ytingar	Tiltakslista som vist i resultatdelen i tillegg til ordinære styringsdokument som budsjett osv., i tillegg til nær oppfølging frå økonomiavdelinga.
Større vektlegging av resultatmål	Formelen løner sektorar og avdelingar som effektiviserer.
Endring mot disaggregering av einingar	Det er ikkje påvist oppsplitting av monolittiske einingar, konsernmodellar eller strukturelle element som skapar avstand mellom einingar i dette datasettet.
Auka konkurranse i offentleg sektor	Det er ikkje påvist auka grad av konkurranseutsetting ol. i dette datasettet.
Bruk av styringspraksis frå privat sektor	Det er ikkje påvist direkte større fleksibilitet ved tilsetting og incentivstrukturar eller bruk av PR i dette datasettet. Det blei likevel vist til større fokus på leiarkompetanse ved tilsettingar i leiarposisjonar.
Vektlegging av sterkare budsjettdisiplin og påhalden ressursbruk	Innsparingstiltaka og haldningsendringa jamfør kommersialiseringssomgrepet er godt innanfor denne doktrinen.

Figur 9: Grad av NPM i kommersialisering av Lesja kommune prosjektet.

I figuren ovanfor ser vi graden av NPM i kommersialisering av Lesja kommune prosjektet. Prosjektet gir sterkast utslag i doktrinane om profesjonell styring, eksplisitte standandar, større vektlegging av resultatmål og vektlegging av sterkare budsjettdisiplin. På den andre sida gir disaggregering av einingar, auka konkurranse og til dels styringspraksis ikkje særleg utslag. I sum kan ein seie at prosjektet er innanfor NPM-omgrepet då ein vesentleg del er innanfor desse doktrinane og det ikkje er noko krav at ein må vere innanfor alle som vist i kapittel 4.2.

7.4 Kotters åtte drivarar for endring

Kommunen sin tolking av desse er presentert i kapittel 1.2, og mi omsetting av desse i kapittel 4.3. Som nemnt skal dei fire første drivarane i transformasjonsprosessen hjelpe å tine den herda status quo. Frå drivar fem til sju vert fleire nye praksisar introdusert. Til slutt i drivar åtte vert endringane festa i organisasjonskulturen (Kotter 1996).

Lesja kommune	Omsetting
1. Skape forståelse for at endring er viktig: Utgangspunktet var her at vi var kommet på Robek-listen og at det var en befolkningsnedgang i kommunen.	1. Etablere ei kjensle av at det hastar: Dette oppnår ein ved å fjerne eller redusere kjelder til tilfredsheit. For å oppnå dette kan ein ta modige eller til og med risikable avgjersler.
2. Etablere en kraftfull gruppe til å lede endringsprosessen: Forankring av prosjektet for denne snuoperasjonen hos rådmann og formannskap var viktig.	2. Skape ein rettleiande koalisjon: Det er viktig at ein finn dei rette medlemmane basert på maktposisjon, ekspertise, truverd og leiarskap.
3. Utvikle en visjon og en strategi: Vår visjon var å «Kommersialisere kommunen» og delmålene var å få kommunen ut av Robek, oppnå 3 % driftsresultat, etablere et bufferfond og få et overskudd til å satse på fremtiden.	3. Utvikle ein visjon og strategi: Visjon viser til eit framtidsbilete med nokre implisitte eller eksplisitte kommentarar om kvifor folk skal arbeide mot å skape denne framtida. Den må vere tenkeleg, ønskeleg, gjennomførleg, fokusert, fleksibel og kommuniserbar. Strategien skal deretter vise korleis visjonen kan oppnåast.
4. Formidle visjonen på en troverdig måte: Vi holdt det som Statoil kalte "town hall"-meetings fire ganger i året, der alle ledere blir invitert og informert.	4. Kommunisere endringsvisjonen: Viktige element i ein effektiv formidling av visjonen er enkelheit, bruk av dømer, bruk av fleire forum, repetering, leiing gjennom eksempel, forklaring av tilsynelatande motsetnadar og tovegskommunikasjon.
5. Fjerne motstand: Vi la vekt på å trekke frem de som leverer godt for å inspirere, lede ved eksempel.	5. Myndiggjere tilsette til handling: Ved rett struktur, opplæringssystem og leiing basert på ein veletablert visjon kan

	organisasjonar oppnå ei enorm kjelde av krefter til å forbetre organisasjonens utføringsevne.
6. Skape synlige resultater: Det har vært viktig å først skape handlingsrom sentralt i administrasjonen for å vise vilje og vise at en er kompetent til oppgaven; som å reforhandle gjeldsrentene, innføre minimumsavdrag, lage troverdige rammer ut til sektorene som svarer med konkrete tiltak der formannskap blir informert underveis og ser den positive utviklingen.	6. Genererer sigrar på kort sikt: Dette gir bevis for at det var verdt å endre seg, løner endringsagentar for innsatsen, hjelp med fininnstilling av visjon og strategiar, underminerer kynikarar og motstandarar basert på eigeninteresse, held sjefane om bord og bygg opp framoverdriv.
7. Befeste forbedringene slik at de utløser enda flere forandringer: Når vi når delmål om høyt netto driftsresultat og ikke trenger å spare mer, kjører vi lik prosess men med mål om internfordeling av ressurser og hovedfokus på inntekter. Det kreative i en prosess skal arbeides vidare med.	7. Konsolidere sigrane og produsere meir endring: I dette steget må ein søke endå meir endring, meir hjelp, leiarskap frå toppleiinga, meir leiarskap lågare i hierarkiet og redusere unaudsynte gjensidig avhengige einingar.
8. Forankre nye holdninger i bedriftskultur: Her må vi jobbe kontinuerlig i alle ledd og fortsette med å gi anerkjennelse til de flinke som inspirasjon til andre ledere.	8. Forankre dei nye tilnærmingane i kulturen: Å forankre endringane i kulturen kjem sist i transformasjonsprosessen, er avhengig av resultat, treng mykje diskusjonar, kan involvere turnover og lage nye tilsettingskriterier i tråd med endringane.

Figur 10: Samanstilling av omsettingar av drivarane.

Når ein ser på den første drivaren refererer kommunen til Robek og befolkningsnedgang. Utifrå datagrunnlaget vert det hevda at Robek-lista gjorde at «alle» innsåg at det måtte gjerast endringar. På den andre sida vart det hevda at kommunen var for kort tid på Robek til å kjenne skikkeleg på det å vere under statleg administrasjon og at plattformen sløkte raskt etter dei kom ut. Tiltak mot befolkningsnedgang kjem under utviklingsbiten som ikkje vert undersøkt nærmare her. Likevel syner SSB si framskriving at kommunen har

negativ befolkningsutvikling med -12,2 prosent frå 2018-2040. (SSB 2018) Denne utviklinga prøver kommunen å endre og er difor framleis eit gyldig argument for endring.

Under den andre drivaren fokuserer Kotter på å danne ein rettleiande koalisjon. Utifrå datamaterialet ser det ut for at dette vart gjort med vekslende hell. I utgangspunktet var prosjektorganisasjonen utgjort av økonomisjefen som prosjektleiar. Kommunen syner til forankring hjå rådmann og formannskap, men rådmannens leiarteam spela også ei avgjerande rolle som vist i resultatdelen. Så også på utviklingsbiten med gruppa «levande Lesja».

Utvikling av visjon og strategi gjekk ut på å «kommersialisere kommunen» og delmåla var å få kommunen ut av Robek, oppnå 3 % driftsresultat, etablere eit bufferfond og få eit overskot til å satse på framtida. Kommunen har oppnådd det første delmålet med å kome ut av Robek, kommunen fekk eit netto driftsresultat i 2016 på 5,8 % og over-oppfylte med det målet for andre år på rad. I årsmeldinga for 2016 gjeng det fram at rådmannen gjer framlegg om at mindreforbruket på 1,438 millionar kroner vert disponert til disposisjonsfond. (Lesja kommune 2017b) Med dette er kommunen på veg til å bygge opp fondet. Å satse på framtida er mindre kvantifiserbart, men eg går utifrå dette er mellom anna nærmare samarbeid med næringslivet gjennom utviklingsselskapet Nordveggen AS. Ein har med det hatt ein gjennomførleg og ynskja visjon og ein strategi som tok dei dit.

Basert på funna i resultatdelen blei endringsvisjonen kommunisert gjennom allmøta av prosjektleiaren. Dette tiltaket kom det gode tilbakemeldingar på. Kor vidt den blei forankra på avdelingsnivået har vi ikkje data på, men det blei hevda at dette varierte. Det blei også hevda at ein i enda større grad kunne legge opp til å evaluere dette tiltaket.

Den femte drivaren, å myndiggjere tilsette til handling, er meir omstridd. Kommunen viser til å fjerne motstand, medan Kotter fokuserer på «rett struktur, opplæringssystem og leiing basert på ein veletablert visjon». (Kotter 1996) Som vist i dei to førre drivarane jobba kommunen med ein sterk visjon som blei effektivt kommunisert. På struktursida ligg kontroversen i tal på styringsnivå, som i dag er på tre. Dette vert problematisert i kapittel 6.5.1 «Leiarteamet og sektorleiing» der ein hevda dette var til hinder for å tenke på tvers. Kommunen har tilsynelatande ikkje tatt grep om dette. Innhenting av ekstern hjelp til å drive leiarskulering er også eit tiltak innan denne drivaren.

Jamfør den sjette drivaren må kommunen generere sigrar på kort sikt. Her lister dei opp diverse tiltak som gjorde at dei oppnådde dette og styrka visjonen ovanfor formannskapet. I resultatdelen vert dette til dels skildra i kapittel 6.5.2 «Folkevalde og styring». Det synest som dette stemmer godt med skildringa.

I den sjuande drivaren er det å konsolidere sigrane og produsere meir endring. Her lister kommunen opp nye delmål på den økonomiske sida av prosjektet. Kotter fokuserer på å skape endå meir endring, meir hjelp, leiarskap frå toppleiinga, meir leiarskap lågare i hierarkiet og redusere unaudsynte gjensidig avhengige einingar. (Kotter 1996) På desse felte har kommunen meir å gå på jamfør datasettet presentert i resultatdelen.

Den siste drivaren i transformasjonsprosessen er å forankre dei nye tilnærmingane i kulturen. Kommunen viser til det å gi anerkjenning til dei flinke som inspirasjon til andre leiarar. Dette stemmer godt med funna i resultatdelen. Jamfør Kotter er denne drivaren avhengig av resultat, treng mykje diskusjonar, kan involvere turnover og lage nye tilsettingskriterier i tråd med endringane. Til det siste er det hevda at kommunen har gjort endringar ved tilsettingsprosessen av nye leiarar. Det er ikkje påvist nokon turnover utover naturleg avgang, men ein informant viste til at «nokre vikariat blei ikkje fornya og nokre personar blei flytta på». Diskusjonane blei hovudsakleg tatt i leiarteamet og på allmøta. Resultata vert vist til under dei to førre drivarane. I alt er forankringa god på dei øvste nivåa i organisasjonen, men det gjennomsyra på langt nær heile organisasjonen, jamfør ein informant.

7.5 Ny-institusjonell organisasjonsteori

Utifrå frikoplingsperspektivet er det eit vanleg syn at mykje av informasjonen i organisasjonar vert nytta symbolsk for å legitimere rasjonell åtferd, men i berre avgrensa grad blir brukt i den interne styringa av organisasjonen. Som vist i resultatdelen er «alle» informantane einig i behovet for endringar og at det skjedde endringar. Det er litt usemje om kor stor effekten var, men jamfør diskusjonen i førre kapittel nådde kommunen dei fleste måla dei sette seg.

I det symbolske perspektivet vil den ny-institusjonelle organisasjonsteorien gå ut frå at organisasjonar som vert utsett for usikkerheit og tvisyn vil bruke informasjonssystem som myter, seremoniar og signal for å oppretthalde resursar og legitimitet. (Johansen 2007) Dersom kommunen ikkje følgde opp tiltaka dei presenterte på allmøta ville heile prosjektet havarert, og kommunen ville ikkje vore i stand til å oppnå visjonane sine. Kor godt forankra kulturendringane var i dei lågaste styringsnivåa vert problematisert av nokre av informantane. Likevel synes det å vere godt forankra i kommuneleiinga og nokså godt forankra hjå politisk leiing.

I følgje organisasjonsteorien er det knytt tre forventningar ved iverksettingsfasen: rask tilkopling, fråstøyting eller frikopling. (Christensen et al. 2015) Når vi ser tilbake til kapittel 6.3 ser vi at det tok tid å forankre endringane i organisasjonen, men at dette skjedde etter kvart og sterkast i kommuneleiinga. Korleis det gjekk på avdelingsnivået er det ikkje sikre data på, men med god oppfølging frå leiinga er det vanskeleg å tenke seg ei form for frikopling var mogleg.

7.6 Competing values-modellen

Dette rammeverket er basert på dei fire organiseringsperspektiva hierarki, firmaet, adhocratiet og teamet. Utifrå eit strategisk perspektiv der open systemmodellen, rasjonelle målmodellen, internprosessmodellen og human relations modellen utgjer dei fire kvadrantane av Competing values-modellen (Quinn 1991).

Hierarki vs. adhocrati

Desse er ikkje rake motsetningar, men kan stillast opp mot kvarandre til samanlikning. Alle kommunar er styrt etter den klassiske byråkratimodellen der ein har eit politisk og eit administrativt hierarki. I denne undersøkinga har det blitt problematisert kor vidt organiseringa i tre styringsnivå påverkar evna til å samarbeide på tvers i organisasjonen. Dette går bra på øvste nivå med rådmannens leiarteam, men er fråverande på avdelingsnivået.

På den andre sida har vi adhocratiet som passar mykje betre til å skildre dette prosjektet, då innovasjon og kreativitet er i fokus. Særleg kommersialiseringstilnærminga til kommunale finansar er nytt. Ein har med dette forsøkt å innføre kulturendringar som gjer at kommunen

fokuserer meir på inntekter. Sjølv om kommunen har nådd fram på ein del områder har dei fortsett ein del å gå på enno.

Firmaet vs. teamet

Dei NPM-inspirerte doktrinane som prosjektet nyttar er som nemnt profesjonell styring, eksplisitte standardar, større vektlegging av resultatmål og vektlegging av sterkare budsjett disiplin. Dette er klart innanfor firmaet-tankegangen der systemet vert sett på som eit rasjonelt økonomisk verktøy og hovudfokuset ligg på profitt og botnlina. Dette samsvarar særst godt med målet om kommersialisering gjennom større fokus på inntekter som prosjektet er tufta på.

Likevel har prosjektet også ein klar team-dimensjon gjennom bruken av allmøte og styrking av kommunikasjon. Det som blei problematisert var graden av tovegskommunikasjon på desse møta. Det blei også vist til at det var ingen formelle kanalar mellom dei tilsette og dei folkevalde, men understreka at dette ikkje er vanleg utover administrasjonsutvalet som ikkje hadde ei eiga rolle i dette prosjektet.

Det er ein hårfin balanse mellom dei to perspektiva. Det som likevel dyttar balansen i favør av firmaet er synet på leiing. At personar får klare instruksar frå leiinga og får påskjønning eller straff utifrå korleis dei presterer, samsvarar godt med bruk av tiltakslistar, resultatstyring og budsjetteringsformelen som påskjønner einingar med mindreforbruk.

8.0 Oppsummering

Dette er ei oppsummering i høve problemstillinga *I kva grad har økonomistyringsprosjektet til Lesja kommune oppnådd dei førespegla mål og resultata.* Det vert deretter diskutert kva forhold oppgåva har til tidlegare arbeid og gitt tilrådingar til vidare forskning.

Eg har vist til at eg vil sjå etter om det er råd å utvikle eigne teoriar utifrå denne undersøkinga. Dette er eit høgt mål for ei masteroppgåve. Utifrå dei to førre kapitla har eg

laga figurar og konsept spesifikt for prosjektet, men det føreligg ikkje eit tilstrekkeleg grunnlag for å utvikle nye teoriar.

8.1 Kommersialiserings-prosjektet

I denne oppgåva har måla blitt delt inn i tre dimensjonar:

1. **Kulturendring:** skape ein meir løysningsorientert kultur, der smart arbeidsmetodikk og inntektsauke, bidreg til å oppretthalde høg kvalitet i tenestene.
2. **Betre økonomi:** bygge opp eit bufferfond, ha ei akseptabel lånegjeld, netto driftsresultat mellom 3-5 % og drive med økonomioppfølging.
3. **Utvikling:** visjonen for utvikling var eit «levande Lesja» gjennom god økonomi og satsing på utvikling.

I den første dimensjonen har vi sett på forankringa av prosjektet. Det var noko avvikande oppfatningar om kor vidt kommunen har oppnådd store kulturendringar, men generell semje om at dette var best forankra hjå leiinga i kommunen. Det vert likevel vist til at kommunen vil nytte seg av ein del av tiltaka i den neste fireårsperioden for å få ned utgiftene.

I den andre dimensjonen har vi sett at kommunen er i ferd med å bygge opp disposisjons-/bufferfond, kommunen har nytta økonomirapportering frå 2017 etter ein periode utan og netto driftsresultat til kommunen var i 2016 på 5,8 %, som er over kommunens målsetting. Når det kjem til akseptabel lånegjeld har dette ikkje blitt nærmare definert. Det har blitt påpeikt å sjå investering og drift i samanheng, og bygging av nytt helsehus. I økonomiplanen for 2018 vert det vist til ein auke på 68 % i lånegjeld i den neste fireårsperioden. (Lesja kommune 2018)

Den siste dimensjonen har til ein viss grad blitt utelat gjennom avgrensinga av oppgåva. Dette til dels fordi det ikkje har vore i bruk lenge nok til å evaluere resultat, og at det gir uttrykk for å vere ein «del to». Likevel har det blitt referert til under næringsutvikling ved Nordveggen AS og referansegruppa «levande Lesja». Desse har ikkje blitt intervjuet, men kan vere grunnlag for ei ny undersøking.

8.2 Forhold til tidlegare arbeid og tilrådingar

Det har blitt gjort greie for tidlegare arbeid innan temaet innovasjon i offentleg sektor. Desse har så blitt brukt som utgangspunkt for å gjenkjenning av viktige karaktertrekk for innovasjonsprosessen.

Punkta for politikktilråding jamfør PUBLIN-rapporten om å utarbeide læringsstrategiar, bruk av ytingsmål og evaluering og utvide trussystem er sentrale. Kommunen bruker ytingsmål og evaluering godt, men bør satse meir på læringsstrategiar og utviding av trussystem for å feste kommersialiseringsperspektivet i organisasjonen.

Jamfør MEPIN-prosjektet og artikkelen «Kommunesektorens innovasjonsarbeid» sine definisjonar for innovasjon som «vesentleg forbetringar», har eg konkludert at prosjektet er innanfor dette. Ikkje fordi NPM-inspirerte reformer noko nytt for kommune-Noreg, men fordi adoptering av endringsleiing frå privat sektor og den eigenutvikla formelen i seg sjølv utgjer vesentlege forbetringar.

Utifrå funna i denne undersøkinga har eg følgjande tilrådingar til vidare studiar. Ein bør undersøke innovasjonsprosessar frå eit nedanfrå-og-opp perspektiv. Dette kan gjerast meir formålstenleg gjennom ei kvantitativ spørjeundersøking av medarbeidarane osb. Det bør også undersøkast grundigare korleis utviklingsprosjekta presterer i høve målsettinga når desse har fått virka ei stund. Dette kan vere grunnlag for ei ny undersøking.

9.0 Litteratur

Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose, red. 2014. *Det kommunale laboratorium, 3 utg.* Bergen. Fagbokforlaget.

Berge, Dag Magne. 2013. «Innovasjon og politikk : om innovasjon i offentlig sektor». Høgskolen i Molde - Vitenskapelig høgskole i logistikk, Arbeidsnotat;2013:4. https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/153725/WP_2013_04.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Busch, Tor, Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen, Jan Ole Vanebo, red. 2011. *Modernisering av offentlig sektor, 3 utg.* Oslo. Universitetsforlaget.

Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Lægred, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik. 2015. *Organisasjonsteori for offentlig sektor, 3. utg.* Oslo: Universitetsforlaget.

Dalby, Kristen. 2005. Omstilling i kommunene med fokus på New Public Management. <https://www.yumpu.com/no/document/view/34829284/omstilling-i-kommunene-med-fokus-pa-new-public-management>

Flyvbjerg, B. 2006. "Five Misunderstandings About Case-Study Research". *Qualitative Inquiry*, 12(2). <http://flyvbjerg.plan.aau.dk/Publications2006/0604FIVEMISPUBL2006.pdf>

Foyn, Frank. 2011. *Innovasjon i offentlig sektor*. Rapport 25/2011. Oslo. Statistisk sentralbyrå.

Grønmo, Sigmund. 2016. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

House of Commons. 1925. «Finance bill debate». <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1925/jun/23/finance-bill-1>

Jacobsen, Dag Ingvar. 2005. *Hvordan gjennomføre undersøkelser. Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Johnsen, Åge. 2007. *Resultatstyring i offentlig sektor: Konkurransen uten marked*. Bergen. Fagbokforlaget.

Koch, Per, Paul Cunningham, Nitza Schwabsky og Johan Hauknes. 2006. *Innovation in the Public Sector Summary and policy recommendations*. Publin Report No. D24. Oslo. NIFU/STEP.

Kotter, John P. 1996. *Leading Change*. Harvard business school press. Boston, Massachusetts.

KS. 2016. «Økonomistyring - Lesja Kommune». Lest 13.09.2017.

<http://www.ks.no/fagomrader/utvikling/digitalisering/verktoykasse-for-forbedringsarbeid-i-kommunene/eksempler-og-erfaringer/lesja-kommune/>

Lesja kommune. 2016. «Løsning 1: Kommersialisering av Lesja kommune». Lest 14.09.2017.

https://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjN6sr93q3WAhXIFZoKHZQiAGkQFggmMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.difi.no%2Fsites%2Fdifino%2Ffiles%2Flesja_kommune_-_soknad_innovasjonsprisen_2016.pdf&usq=AFQjCNEGaUwlIdphVQYHPAz2ITi58Mv3QQ

Lesja kommune. 2017a. «Fakta om kommunen». Lest 10.05.2018.

<http://www.lesja.kommune.no/om-lesja-kommune/om-kommunen/>

Lesja kommune. 2017b. «Årsmelding 2016». Lest 01.11.2018.

https://postliste.regiondata.no/Innsyn_Lesja/DmbHandling/ShowDmbHandlingDocument?dmbId=12317&caseType=CasesFremlegg®istryEntryId=83580

Lesja kommune. 2018. «Driftsbudsjett 2018 og Økonomiplan 2018 - 2021». Lest

01.11.2018. <http://www.lesja.kommune.no/f/p5/ia59de1f7-af6f-4b74-93e6-6455464a1cda/saksframlegg-budsjett-2018-og-okonomiplan-2018-2021.pdf>

Meld. St. 29 (2016 – 2017). Finansdepartementet. 2017. *Perspektivmeldingen 2017*.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-29-20162017/id2546674/sec1>

Monkerud, Lars Chr., Marthe Indset, Sigrid Stokstad og Jan Erling Klausen. 2016.
Kommunal organisering 2016, Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase. NIBR-rapport 2016:20

Quinn, Robert E. 1991. *BEYOND RATIONAL MANAGEMENT: Martering the paradoxes and Competing Demands of High Performance*. San Francisco: Jossey-Bass publishers.

Ringholm, Toril, Håvard Teigen og Nils Aarsæther. 2013. *Innovative kommuner, 1 utg.* Oslo. Cappelen Damm Akademisk.

Romsdals budstikke. 2017. «Nordveggen og Lesja finner saman». Lest. 13.11.18.
<https://www.rbnett.no/nyheter/2017/01/18/Nordveggen-og-Lesja-finner-sammen-14080618.ece>

Schumpeter, Joseph A. 2017. *Essays: On Entrepreneurs, Innovations, Business Cycles and the Evolution of Capitalism*. Oxford: Routledge.

SSB. 2018. «Befolkningsframskrivinger i kommunene. 2018-2040.» Lest. 02.11.18.
<http://ssb1.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=59ccdd3707ef4a76bdab47e760e7674a>

St.meld. nr. 7 (2008–2009). Nærings- og handelsdepartementet. 2008. *Et nyskapende og bærekraftig Norge*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-7-2008-2009-/id538010/>

Teigen, Håvard, Terje Skjeggedal og Asgeir Skålholt. 2010. «Kommunesektorens innovasjonsarbeid – ein analyse av verkemiddel og verkemiddelaktørar».
<http://www.ostforsk.no/wp-content/uploads/2017/09/112010.pdf>

Tjora, Aksel. 2017. *Kvalitative forskningsmetoder i praksis. 3. utg.* Oslo. Gyldendal akademisk.

Tornes, Kristin, red. 2012. *Evaluering i teori og praksis*. Trondheim: Akademika forlag.

Østerud, Øyvind. 2007. *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

10.0 Vedlegg

10.1 Intervjuguide for djupneintervju

Oppvarming (kartlegging av bakgrunnsvariablar):

1. Kva arbeidsoppgåver og –ansvar har du?
2. Kva utdanningsbakgrunn har du?
3. Kor lenge har du jobba i kommunen?
-tidlegare arbeidserfaring.

Refleksjon

4. Kan du beskrive kva som skjedde i initiativfasen av prosjektet?
-Kvar kom inspirasjonen frå? Kven tok initiativ? Kva var bakgrunnen for prosjektet?
5. Kan du beskrive kva som skjedde i utformingsfasen av prosjektet?
-Korleis var den forankra i administrasjonen og i den politiske leiinga? Kven deltok? Korleis var prosjektorganisasjon samansett? Korleis var leiinga av prosjektet?
6. Kan du beskrive kva som skjedde i iverksettingsfasen av prosjektet?
-Korleis vart prosjektet motteke av dei tilsette, politikarar og andre interessentar som media, pressgrupper, borgarar osv.? Støtte ein på spesielle problem i iverksettinga?
7. Kan du beskrive kva endringar tilsette har blitt påverka av?
-Korleis opplevde dei spesifikke endringar?
-Korleis har dei handtert problem som har oppstått?
-Korleis har denne handteringa dempa ev. negative erfaringar?
-Er erfaringane knytt til spesielle forhold til din posisjon eller arbeid.
-Er dei knytt til sjølve arbeidet eller andre forhold på arbeidsplassen ol.
8. Kan du beskrive i kva grad dei tilsette tok i bruk tiltaka i prosjektet?
-I kor stor grad var det bruk av rådgjevande eller bindande verkemiddel?
9. Kan du beskrive dynamikken mellom politikarar og administrasjonen i prosjektet?

Avrunding

10. Har prosjektet vore tilknytt eksterne samarbeidspartnerar som til dømes andre kommunar, private bedrifter eller FoU-institusjonar?

11. Har du fått førespurnad frå andre kommunar som er interessert i å forsøke å gjennomføre eit liknande prosjekt?

12. Til slutt: Er det noko anna du vil seie om prosjektet som bør vere med i evalueringa?

-Takk for innsatsen! (Moglegheit for oppfølgingsspørsmål på telefon seinare?)

10.2 Følgjeskriv

Som student på masterprogrammet i samfunnsendring, organisasjon og leiing ved Høgskolen i Molde har eg valt å skrive masteroppgåve om innovasjon i kommunal sektor. I dette høvet er eg interessert i å evaluere økonomistyringsprosjektet til Lesja kommune.

Eg vil nytte meg av kvalitativ metode for å evaluere prosjektet. Dette skjer i første rekke gjennom intervju av personar med kjennskap til prosjektet og av personar som vert påverka av verknadane. I tillegg vil eg gå gjennom dokument som omhandlar prosjektet.

Intervjua har ei varigheit på omtrent ein halvtime, og vil bli tatt opp på lydband. Lydbandet vert sletta når materialet er transkribert og transkripsjonane vert anonymisert etter innlevering 23. mai. Deltakinga er frivillig, og samtykke om å delta kan trekkast tilbake når som helst utan vidare grunngjeving.

Då evalueringa er avgrensa til å gjelde Lesja kommune vil det vere umogleg å garantere full anonymitet til alle deltakarane. Det vil difor bli gitt tilbod om sitatsjekk av dei sitata som vert brukt i evalueringa.

Evalueringa er innmeldt til NSD - Norsk senter for forskningsdata, og vert rettleia av Ingunn Gjerde, førsteamanuensis ved avd. for økonomi og samfunnsvitenskap. E-post: Ingunn.Gjerde@hiMolde.no telefon: +47 71214209.

Helsing

Kristian Stråmyr, masterstudent

Tlf. 959 26 454

E-post: kristian.stramyr@stud.himolde.no

10.3 Meldeplikt til NSD



Ingunn Gjerde
Postboks 2110
6402 MOLDE

Vår dato: 09.04.2018

Vår ref: 59630 / 3 / EPA

Deres dato:

Deres ref:

Vurdering fra NSD Personvernombudet for forskning § 31

Personvernombudet for forskning viser til meldeskjema mottatt 05.03.2018 for prosjektet:

<i>59630</i>	<i>Innovasjon i kommunal sektor</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Høgskolen i Molde, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Ingunn Gjerde</i>
<i>Student</i>	<i>Kristian Stråmyr</i>

Vurdering

Etter gjennomgang av opplysningene i meldeskjemaet og øvrig dokumentasjon finner vi at prosjektet er meldepliktig og at personopplysningene som blir samlet inn i dette prosjektet er regulert av personopplysningsloven § 31. På den neste siden er vår vurdering av prosjektopplegget slik det er meldt til oss. Du kan nå gå i gang med å behandle personopplysninger.

Vilkår for vår anbefaling

Vår anbefaling forutsetter at du gjennomfører prosjektet i tråd med:

- opplysningene gitt i meldeskjemaet og øvrig dokumentasjon
- vår prosjektvurdering, se side 2
- eventuell korrespondanse med oss

Vi forutsetter at du ikke innhenter sensitive personopplysninger.

Meld fra hvis du gjør vesentlige endringer i prosjektet

Dersom prosjektet endrer seg, kan det være nødvendig å sende inn endringsmelding. På våre nettsider finner du svar på hvilke [endringer](#) du må melde, samt endringskjema.

Opplysninger om prosjektet blir lagt ut på våre nettsider og i Meldingsarkivet

Vi har lagt ut opplysninger om prosjektet på nettsidene våre. Alle våre institusjoner har også tilgang til egne prosjekter i [Meldingsarkivet](#).

Vi tar kontakt om status for behandling av personopplysninger ved prosjektslutt

Ved prosjektslutt 31.05.2018 vil vi ta kontakt for å avklare status for behandlingen av

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSD's rutiner for elektronisk godkjenning.

NSD – Norsk senter for forskningsdata AS Harald Hårfagres gate 29 Tel: +47-55 58 21 17 nsd@nsd.no Org.nr. 985 321 884
NSD – Norwegian Centre for Research Data NO-5007 Bergen, NORWAY Faks: +47-55 58 96 50 www.nsd.no

personopplysninger.

Se våre nettsider eller ta kontakt dersom du har spørsmål. Vi ønsker lykke til med prosjektet!

Marianne Høgetveit Myhren

Eva J. B. Payne