

Mindre pengebruk, mer maktbruk?

Konsekvenser av reduserte budsjetter

Om administrativ maktbruk og politisk tillit i Barne- og Familietjenestene
i Trondheim Kommune

Av
Anders Abelgaard

Avhandling avlagt ved
Handelshøjskolen i København for graden
Master of Public Administration 2011





SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV MASTER-/BACHELOR-/KANDIDAT- OG PROSJEKTOPPGAVER

Forfatter: Anders Abelgaard

Tittel: Mindre pengebruk, mer maktbruk? Konsekvenser av reduserte budsjetter. Om administrativ maktbruk og politisk tillit i Barne- og Familietjenestene i Trondheim Kommune.

Studieprogram: MPA

Kryss av:

Jeg samtykker i at oppgaven gjøres tilgjengelig på høgskolens bibliotek og at den kan publiseres på internett i fulltekst via BIBSYS Brage, HiNTs åpne arkiv

Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre

Kan frigis fra: _____

Dato:

underskrift

underskrift

underskrift

underskrift

underskrift

underskrift

Abstract

In this thesis, it has been my purpose to focus on the organizational consequences of limited budgeting in a public organization - BFT. I have presented how this brand of the organization has developed from a large regrouping in 2004, a politically initialized evaluation in 2008 through a process of further development in 2011. During this process, however, the municipality of Trondheim has been forced to reduce its level of activities roughly the size of 208 mil NOK in 2009 after a negative surplus in 2008. This situation has, of course, effected the entire organization, also BFT. During a broad process of development within the organization, the framework of the development itself has been challenged by reduced economic frames.

Using information gathered by interviews, observations and analysis of documents, and a theoretical framework of new-institutional theory and normative plan-theory, I have focused on the consequences the economic reductions have had for the organization.

My focus has been on how power has manifested itself in both the administrative and the political leadership in the organization, and the connection between these. I have discussed how an employer – employee relationship in a flat-structured organization manifest itself. I have studied the links between the main guiding documents in the organization and the actual production of services, and I have studied the occurrence of informational asymmetry between the administrative and the political leadership in the organization. Together, these views will give me an understanding of the overall consequences the reduced budgeting has had for the organization.

I have also studied the model for the political leadership itself.

My findings is that the administration has widespread powers in Trondheim, and that the administration maintains this power and increases its legitimacy by putting political issues up for debate with a conclusion the city council will pass as their own. This ensures the administrative loyalty the political leadership wants.

Takk

Det er en stor utfordring å være enhetsleder i BFT, og det er en stor utfordring å gjennomføre et MPA-studie. Det er en helt annen type utfordring å bli pappa for første gang. Min erfaring er at det er en voldsom utfordring å gjøre alle tre tingene samtidig.

Samtidig er det flott å være så privilegert at jeg får anledning til å gjøre alle disse tingene, både hver for seg og samtidig. Studiet ble påbegynt januar 2009, uten barn og med jobb, og avsluttes april 2011, med barn og uten jobb.

Det er mange prosesser som kjøres samtidig i et slikt studieforløp, fordi livet skal leves hver dag, og med små barn; helst til fulle.

Selv om utfordringene har vært mange og store både som pappa, student og enhetsleder, er det fantastisk å se seg tilbake og kunne oppsummere med at dette gikk bra.

Takk til min veileder ved HiST, Leiv Opstad. Hans pent innpakkede med likevel tydelige tilbakemeldinger i veiledning bidro til at jeg skrev en helt ny masteroppgave de siste tre ukene. Nå kan det selvsagt likevel hende at resultatet ble ganske annerledes enn han hadde sett for seg, så jeg skal selv ta ansvaret for avhandlingen.

Takk til inspirerende og flotte medstudenter – jeg har lært minst like mye av dere som av forelesningene og fagbøkene.

Takk til Trondheim kommune og til Kommunaldirektør Jorid Midtlyng som ga meg muligheten til å gjennomføre dette studiet med økonomisk støtte og tid til samlinger og skrivearbeid.

Takk til informantene mine for at dere tok dere tid til å snakke med meg, og en spesiell takk til enhetsledere og ansatte i BFT

Takk til Jakobs mormor og morfar, Laila og Oddmund. Dere har stilt opp for meg og tatt dere av Jakob slik at pappa'n kunne bli ferdig med oppgaven sin. Han elsker å komme til dere!

Mie og Jakob; ingenting av dette hadde vært mulig uten dere, og ingenting av dette hadde hatt noe verdi uten dere.

Trondheim, mars 2011.

Innhold

Samtykke		2
Abstract		3
Takk		4
Del 1		
Kapittel 1	Innledning	6
Kapittel 2	Problemstilling	8
Kapittel 3	Empirisk fremstilling	14
Kapittel 4	Teori	23
Kapittel 5	Metode	33
Del 2		
Kapittel 6	Proessen	50
Kapittel 7	Merforbruket	59
Kapittel 8	Drøfting og analyse	66
Kapittel 9	Oppsummering og konklusjoner	88
Litteraturhenvisninger		91
Vedlegg		
Vedlegg 1	Innspill fra enhetene	98

Del I

1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for avhandlingens tematikk, gi en begrunnelse for valg av tema og beskrive struktureringen av oppgaven.

1.1 Overordnet tema og tilnæringsmetode

Temaet for denne avhandlingen er hvordan en tjenesteproduserende organisasjon i Trondheim Kommune (TK) påvirkes av at aktivitetsnivået må tilpasses reduserte økonomiske rammer.

Dette teamet omfatter selve tjenestetilbudet, og hvordan tjenestene som produseres til innbyggerne påvirkes av reduserte rammer, men det omfatter også konsekvenser for organisasjonen som sådan. Mangfoldet og kompleksitetsgraden i planlegging og styring av ressurser innenfor offentlig sektor er stort, og det statsvitenskaplige og organisasjonsfaglige perspektivet vil stå sentralt i avhandlingen. Problemstillingen og forskningsspørsmålene vil fokusere på hvem som bestemmer kuttene, hvilke strategier som ligger til grunn for kutt, og hvem som skal implementere vedtakene om kutt.

Spørsmålene omkring informasjonsasymmetri og maktfordeling mellom administrativ og politisk ledelse vil også bli belyst. Det er de politiske prosessene som forankrer avveininger og prioriteringer innenfor den kommunale tjenesteproduksjonen, og som sier noe om hvordan fremtiden bør se ut. Dette er den politiske funksjonen. Samtidig har budsjettprosesser en instrumentell funksjon for styring og samordning av ressurser. Spenningsforholdet mellom administrativ og politisk planlegging blir derfor sentralt i avhandlingen.

Trondheim kommune har valgt en organisering av den kommunale administrasjonen uten ledernivåer mellom rådmannen og resultatansvarlig – en såkalt 2-nivå modell. Avhandlingen vil også fokusere på enkelte av de utfordringene medarbeiderskapet støter på i en organisasjon som er styrt etter en Formannskapsmodell, og som har valgt en slik flat struktur.

1.2 Begrunnelse for valg av tema

Et kommune- eller bystyres politiske prioriteringer forankres gjerne i en styringslogikk som står i kontrast til den som administrativ ledelse i den samme kommunen legger for dagen. Jeg er opptatt av friksjonen som oppstår mellom de to nivåene når politiske hensyn og prioriteringer av hjertesaker blir satt opp mot den administrative og fagspesifikke styringslogikken. Denne konflikten blir gjerne tydelig når den tjenesteproduserende aktiviteten må reduseres på grunn av sviktende inntekter eller økte utgifter.

Trondheim kommune ble etter kommunevalget i 2003 fremhevet som et slags rød-grønt¹ politisk utstillingsvindu i norsk politikk, med sterkt fokus på en offensiv barnehagepolitikk og et sterkt offentlig engasjement med kommunen som en bred tjenestetilbyder til innbyggerne.

Jeg har valgt å se nærmere på hva som skjer når et slikt utstillingsvindu "(...) *slår sprekker og faller ut av rammen* (...)", som en leder i en stor norsk avis formulerte det i 2009 (DN, 26.03.09), fordi det får konsekvenser for mange innbyggere i Norges tredje største kommune når styringen av kommunens økonomiske ressurser er av en slik karakter at kommunen må redusere tjenestetilbudet for ikke å bli underlagt statlig administrasjon.

1.3 Avhandlingens strukturering

I avhandlingen vil jeg ballansere teoretiske bidrag og empiriske betraktninger med en analyse av mine informanternes deltakelse i en pågående diskusjon om ett av tjenesteområdene i kommunens fremtidige eksistensgrunnlag, og videreutviklingen av de tjenesteproduserende enhetene som er organisert innenfor dette tjenesteområdet.

I kapittel 2 presenterer jeg problemstillingen og de der tilhørende forskningsspørsmålene som skal bidra til å overføre hovedproblemstillingen fra et teoretisk til et mer operativt nivå i selve analysen. Forskningsspørsmålene har et relativt bredt nedslagsfelt, men bindes sammen av en overordnet tanke om hvordan man i en politisk styrt organisasjon kan sikre både legitimitetsgrunnlag og maktforhold aktørene i mellom samtidig som man sikrer fokus på kvaliteten i tjenesteproduksjonen som resultatene og deres ledere har ansvaret for.

Kapittel 3 ruller ut den empiriske konteksten diskusjonen, analysen og drøftingen i kapittel 6, 7 og 8 skal fokusere på, mens jeg presenterer det teoretiske fundamentet i kapittel 4 og de metodiske valgene og konsekvensene av disse i kapittel 5.

¹ Brukes som fellesbetegnelse for de "røde" og de "grønne" partiene som for tiden utgjør flertallet i Trondheims bystyre og i regjeringen.

2 Problemstilling

I dette kapittelet vil jeg vise hvordan jeg har arbeidet meg frem til en konkret hovedproblemstilling, med tilhørende forskningsspørsmål.

2.1 Referanseramme

Referanserammen for utviklingen av problemstillingen tar utgangspunkt i normativ planleggingsteori, nyinstitusjonell teori og egen erfaringsbakgrunn. Problemstillingen er også forankret i teori om legitimitet og maktfordeling i politisk styrte organisasjoner.

Normativ planlitteratur (Kleven et al, 1998) viser at beslutningsprosesser må reflektere at budsjettet må være flerfunksjonelt. Budsjetter har en instrumentell styringsfunksjon som et av de viktigste plan- og styringsdokumentene som ligger til grunn for den offentlige tjenesteproduksjonen, og det må samtidig ivareta de funksjoner som følger naturlig av at man befinner seg i en politisk styrt organisasjon – altså at den politiske vilje til verdivalg må fremkomme i budsjettdokumentet.

Nyinstitutionell teori legger vekt på at beslutningstagere forholder seg til "the logic of appropriateness²," (Olsen og March, 1995, Olsen 1971) snarere enn rasjonelle effektivitetsbetraktninger alene. En variant innen nyinstitutionell teori fremholder at organisasjoner forholder seg til institusjonaliserte standarder innen organisatoriske felt, som angir hvilke formelementer som er legitime i et bestemt tidsrom, og som organisasjoner innen dette feltet følgelig adopterer. Slik vil man kunne forklare at organisasjoner innenfor et bestemt organisatorisk felt beveger seg i retning av isomorfi eller formlikhet. Andre varianter innen nyinstitutionell teori kompliserer antagelsen om formlikhet ved å anvende begreper som "dekopling", "editering" og "oversettelse" (Olsen og March, 1995).

I andre deler av litteraturen refereres det til et spenningsforhold mellom planlegging og politikk (Kleven, 1998, 2007) som kan oppsummeres med at planleggingen søker det optimale og politikken det mulige. Ulike hensyn i organisasjonens virkelighet må forenes når kommuner skal utarbeide budsjetter. Denne spesielle konteksten hensyntas, etter min mening, i for liten grad i den tradisjonelle managementlitteraturen som baserer seg på en generisk tradisjon som kjennetegnes av at den ikke tar hensyn til det som er spesielt i den offentlige konteksten (Klausen, 2001). I denne litteraturen foreskrives heller allmenngyldige prinsipper som gjeldende for nærmest enhver organisasjon – mye i tråd med prinsipper som er nedfelt i, og gyldig for, styringslogikken i privat sektor. Det er ikke slik at utfordringene forbundet med

² "The logic of appropriateness" viser til et perspektiv som analyserer menneskelig atferd som drevet av regler som sier noe om hva som sømmer seg eller som anses som atferd til etterfølgelse, som er organisert i institusjoner.

å lage kommunale budsjetter uten videre er direkte overførbare fra budsjetteringsprosesser og -metoder som har gjort seg gjeldende i privat sektor.

I denne sammenhengen opplever jeg det som mer hensiktsmessig å fokusere på *hvorfor* kommunale budsjetter er flerfunksjonelle i en kontekstavhengig ramme, og hvilke *konsekvenser* dette får, heller enn å spørre *om* kommunale budsjetter er flerfunksjonelle.

De ulike funksjonene det her er snakk om inneholder ofte, og nødvendigvis, motsetningsforhold som fører til både konflikter, spenninger og ulike dilemmaer mellom hensyn som det kan være meget utfordrende å balansere på en hensiktsmessig måte. Beck Jørgensen og Melander formulerer elegant om dette motsetningsforholdet;

”(...) Politik og handling står således i et traumatisk forhold til hinanden som i et Bergman'sk ægteskab, hvor ingen af partene kan undvære hinanden, men hvor begge gensidigt kan ødelegge hinanden (...)” (1992:59).

Kommunen skal agere politisk og handle, og samtidig være i stand til å skille mellom disse funksjonene – eller for å si det på en annen måte; spenningsforholdet mellom økonomistyring og politisk forankring kan komme til uttrykk i maktfordelingen mellom henholdsvis administrativ og politisk ledelse i kommunen.

I kapittel 4 vil jeg redegjøre mer for det teoretiske fundamentet for denne avhandlingen, men det er hensiktsmessig å si noen ord om det Johnsen (2007) kaller ”Politikerproblemet” nå når jeg legger referanserammen for problemstillingen min. Dersom politisk ledelse overlater formuleringen av målsettinger for den kommunale tjenesteproduksjonen til administrativ ledelse, som i tillegg måler resultater uten noen direkte sammenheng til disse målsettingene, snakker vi om løse koplinger. Den instrumentelle styringsfunksjonen og den politiske funksjonen i organisasjonen må altså reflektere en naturlig handlingskjede, slik at vi ser en kopling mellom dem. Dersom man har en situasjon der det politiske og det administrative nivået i organisasjonen handler mer eller mindre uavhengig av hverandre (med sine politiske prioriteringsspmål og økonomiske styringsspmål), snakker man også om løse koplinger.

2.2 Fokus og begrepsbruk

Tilnæringsmåten som ligger til grunn for utformingen av problemstillingen kan skisseres i en tabell;

Tema	hvordan en tjenesteutøvende organisasjon i Trondheim kommune påvirkes av at aktivitetsnivået må tilpasses reduserte økonomiske rammer
Faglig perspektiv	Det statsvitenskaplige og organisasjonsfaglige perspektivet vil stå sentralt i avhandlingen, integrerende mot økonomi.
Referanseramme for budsjettprosess i kommune	Et flerfunksjonelt budsjett
Observasjon	Spenning mellom politisk og administrativ ledelse av kommunen som får konsekvenser for implementering av vedtak om kutt.
Antagelser	Den instrumentelle styringsfunksjonen til budsjettet står i et konfliktforhold til den politiske funksjonen – dette får konsekvenser for den tjenesteproduserende delen av organisasjonen. Det er en sammenheng mellom egenskaper ved budsjettprosessen og hvordan de to funksjonene ivaretas.

2.3 Analyse av problemstillingen

Jacobsen (2000) skiller mellom forklarende og beskrivende problemstillinger. I denne avhandlingen har jeg utformet en forklarende problemstilling. Jeg ønsker å forklare de bakenforliggende strukturene som gir mening for informantene mine heller enn å gi en ren beskrivelse av deres opplevde virkelighet.

I litteraturen skilles det mellom fire forskjellige forklaringstyper i samfunnsvitenskapelig metode. Fivelstad og Jensen (2000) peker på kausale forklaringer, funksjonelle forklaringer, evolusjonistiske forklaringer og intensjonelle forklaringer. Den kausale forklaringstypen kjennetegnes ved at en begivenhet (virkning) tilskrives til en annen, forutgående begivenhet (årsak). Den funksjonelle ser etter hvilken funksjon et fenomen har i et større system, og også hvilke virkninger dette fenomenet har for helheten. Den evolusjonistiske forklaringstypen leter etter forklaringer på et fenomen ved å vise til en mer generell utviklingsretning, mens intensjonelle forklaringsmodeller fokuserer mer på intensjonene bak en handling enn handlingen selv.

I Trondheim kommune stod man i 2009 foran en budsjettprosess som måtte ta inn over seg at kommunen hadde brukt mer penger enn inntektgrunnlaget tillot, slik at aktivitetsnivået måtte reduseres. Denne tematikken kan i utgangspunktet belyses ut fra alle disse fire forklaringstypene. Den kausale forklaringsmodellen er anvendelig dersom jeg fokuserer på at budsjettets politiske og instrumentelle funksjon kommer som en effekt av forutgående handlinger. Da må jeg i så fall identifisere hvilke variabler det er som kan forklare denne kausaliteten.

Dersom jeg ser på hvilke funksjoner denne budsjettprosessen har i kommunen, gitt denne spesielle situasjonen, kan jeg fokusere på aktiviteter i form av instrumentell ressursstyring, politisk maktkamp og relasjoner til omverdenen som holder organisasjonen samlet som funksjoner som tillegges disse aktivitetene.

I et evolusjonistisk perspektiv vil jeg søke etter forklaringsmodeller for generelle retninger og spesifikt for kommunesektorens utviklingstrekk i forhold til samfunnsutviklingen for øvrig. I et slikt perspektiv ville jeg analysert kommunen som et åpent system som lar seg påvirke av utenforliggende faktorer, og sett nærmere på hvilke ytre fenomen det er som ligger til grunn for endring og hvordan legitimitet påvirkes av et ytre generert endringsarbeid i en organisasjon.

Dersom jeg ville ha fokusert på sammenhengen mellom politiske og administrative aktørers motiver for de valgene de tar i planleggings- og styringsprosessen i kommunen, kunne jeg valgt en intensjonell forklaringsmodell som mitt utgangspunkt.

Det er selvsagt mulig å kombinere flere forklaringsmodeller når problemstillingen skal formuleres. Jeg har valgt å fokusere spesielt på den funksjonelle og den evolusjonistiske forklaringsmodellen.

I den kommunale budsjettprosessen for 2009 fokuseres det på årsakene til merforbruket fra 2008, og på hvilke tiltak som skal iverksettes for å sikre ballanse i regnskapet i løpet av de to etterfølgende årene. Den politiske behandlingen av saken viser at bystyret i Trondheim peker på tre hovedgrunner til merforbruket³;

1. Et merforbruk på tjenesteområdene tilsvarende 107,5 millioner kroner
2. Negativ avkastning fra kraftfondet på 85,2 millioner kroner
3. Oppreisningsordningen for tidligere barnehjemsbarn belastet regnskapet med knappe 20 millioner kroner mer enn forutsatt

I denne sammenhengen kan vi snakke om at ytre påvirkninger ilegges ansvaret for ca halvparten av merforbruket (sviktende inntekter og erstatning), og derved tvinger frem endringer i organisasjonens aktiviteter.

2.4 Hovedproblemstilling

Hvilke konsekvenser for det for organisasjonen at aktivitetsnivået skal reduseres?

³ Trondheim kommune, Arkivsaksnr.: 09/13608

2.5 Forsknings spørsmål

Tanken bak problemstillingen er at den skal åpne opp for en bred diskusjon om makt, ansvar og legitimitet i forbindelse med endringsarbeid i kommunen. Jeg vil gjerne fokusere på sammenhengen mellom ledelse i og av organisasjonen og utviklingen av plan- og styringsdokumenter i kjølvannet av den strategiske planleggingen som følge av de budsjettmessige justeringene.

For å overføre denne problemstillingen fra et teoretisk til et operativt nivå har jeg utviklet flere forsknings spørsmål;

- Hvem bestemmer kuttene?
- Hvem implementerer vedtakene om kutt?
- Hvordan sikres sammenheng mellom kommunens overordnede strategiske mål og enhetenes arbeid med å nå sine mål?
- Hva karakteriserer koplingene mellom styringsdokumentene og den faktiske tjenesteproduksjonen?
- Hvilke utfordringer knyttes til medarbeiderskapet i en 2-nivå modell i en slik situasjon?
- Har vi informasjonsasymmetri mellom politisk og administrativ ledelse?
- Hva karakteriserer maktforholdet mellom politisk og administrativ ledelse i kommunen?
- Hvilke konsekvenser får reduserte økonomiske rammer for tjenesteproduksjonen?
- Hvem bestemmer hvilke deler av tjenesteproduksjonen som skal beskyttes mot kutt?
- Hvilke strategier lå til grunn for valgene av hvilke deler av tjenesteproduksjonen som skulle kuttes?
- Hvordan synliggjøres de politiske verdivalg i budsjettdokumentene?
- Hvis det er slik at ytre press har tvunget frem endringer i organisasjonen, hvem øker sin legitimitet i dette endringsarbeidet?

Det er også et viktig moment i dette arbeidet at organisasjonens energi samles omkring oppgavene slik at disse kan løses mest mulig effektivt, og ikke ”flyter ut” i prosessuelle diskusjoner om organisering og prioriteringer. Med andre ord; hvordan er det mulig å få til dette endringsarbeidet uten å skape ”støy”?

Nedslagsfeltet er fremdeles for stort til å kunne operasjonaliseres i denne oppgaven, og jeg velger å avgrense noe ved å se nærmere på hvem som bestemmer omfanget av kutt i tjenesteproduksjon og hvem som implementerer vedtakene, og på sammenhengene mellom styringsdokumentene og tjenesteproduksjonen. Dette betyr likevel ikke at jeg helt velger bort de andre fokusområdene, men at operasjonaliseringen av forskningsspørsmålene vil fokusere

Mindre pengebruk, mer maktbruk?

mer på hvordan jeg kan få gode data av informantene mine på området som handler om disse sammenhengene.

3 Empirisk fremstilling

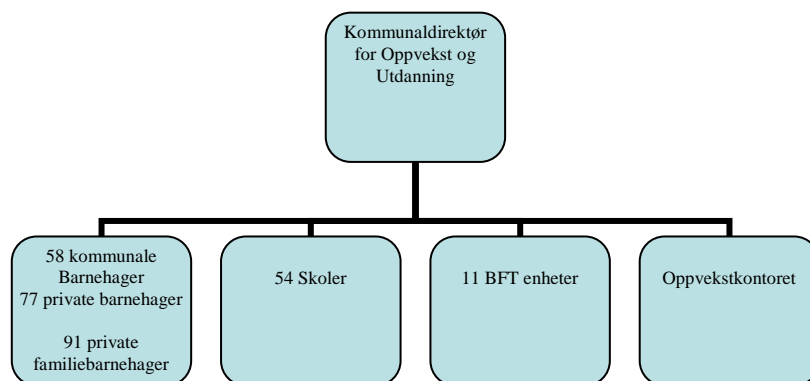
3.1 Bakgrunn

Trondheim Kommune er Norges største arbeidsgiver nord for Dovre med sine ca 13 000 ansatte. Siden kommunevalget i 2003 har kommunen ansatt over 2000 nye medarbeidere, og kommunens samlede gjeld er doblet i samme periode, og er ventet å overskride 11 milliarder norske kroner i 2011. På grunn av sviktende inntektsgrunnlag og et for høyt aktivitetsnivå på den kommunale tjenesteproduksjonen, måtte kommunen i 2009 kutte utgifter med ca 208 millioner norske kroner.

Kommunen er Norges tredje største kommune og en by i kratig vekst. Det er nå vel 170 000 registrerte innbyggere og ca 30 000 studenter i kommunen, og prognoser utarbeidet av statistisk sentralbyrå (SSB) viser at kommunen vil ha nærmere 230 000 innbyggere i 2030⁴. SSB sin oversikt viser videre at Trondheim har hatt en gjennomsnittlig årlig folketilvekst på ca 2000 innbyggere siden 1997 og frem til i dag.

Mitt empiriske felt i denne avhandlingen er Trondheim kommune med tjensteområdet Oppvekst og Utdanning(OU), konkretisert ved Barne- og familietjenestene (BFT). Virksomhetsområdet OU organiseres i barnehage, skole, BFT og oppvekstkontoret.

Kommunen har valgt en organisasjonsmodell med to nivå hvor overordnet leder (kommunaldirektør) og dens medarbeidere (enhetsledere) skal forholde seg direkte til hverandre. Det betyr at det er to forvaltningsmessige nivåer; rådmann og enhetsleder. Alle ansatte er altså medarbeidere, og noen av dem er i tillegg ledere.



Figur 1. Organisasjonskart Oppvekst og utdanning, TK.

⁴ http://www.ssb.no/kommuner/hoyre_side.cgi?region=1601

De private barnehagene og de private familiebarnehagene rapporterer ikke til kommunaldirektøren, men har en driftsavtale med kommunen. Det betyr at det er 124 enhetsledere som rapporterer direkte til rådmannen v/ kommunaldirektør for Oppvekst og utdanning i kommunen.

I følge en kartlegging gjennomført av Opedal, Stigen og Laudal i oktober 2002 hadde eller planla 126 kommuner å innføre flat struktur med resultatenheter. I dette tallet er inkludert kommuner med 2,5 ledernivåer (dvs. en kombinasjon av resultatenhetsmodell og sektor-, avdelings- eller etatsmodell).

Det bildet som tegnes er komplisert og det er derfor vanskelig å gi helt eksakte tall på utbredelsen av resultatenhetsmodellen. Det en kan si er at modellen er i sterk vekst og at den ofte opptrer i kombinasjon med flat struktur. Veksten har vært særdeles sterk siden slutten av 1990-tallet og begynnelsen av det nye århundret (op.cit.).

Det har vært utfordrende å finne en allment akseptert definisjon av ”resultatenhet” eller ”resultatenhetsmodell”. Det har også vært vanskelig å finne en definisjon som både fanger inn begrepet som idealmodell og som faktisk eksisterende modell.

I det følgende vil jeg bruke begrepet ”flat struktur” eller 2-nivå modellen som betegnelse på: ”(...) en organisering av den kommunale administrasjon uten ledernivåer mellom rådmannen og resultatenhetsleder (...)” (Torsteinsen, 2007).

3.2 BFT

Trondheim kommune innførte ny organisering av hjelpetjenester for barn og unge fra 1. januar 2004 (sak 138/03). I denne modellen ble helsestasjon, skolehelsetjeneste, ergo- og fysioterapi, jordmortjenester, psykisk helsearbeid, habilitering, pedagogisk- psykologisk tjeneste, avlastning, sosiale tjenester og barneverntjenester samlet i den nye Barne- og familietjenesten. Organisasjonsendringen inngikk som en del av Felles dør prosjektet og etableringen av Offentlig Servicekontor (OSK).

I Bystyresak 08/35387, om evalueringen av BFT, sier rådmannen at barnehager og skoler er hovedarenaen for det offentlige bidrag til barn og unges utvikling og forebygging. Helsestasjonene har nesten 100 % oppslutning, og med dette utgangspunktet var målet å forsterke helsestasjonene i kommunen som et kraftsenter med lav terskel for hjelp til familier og ungdom i risiko.

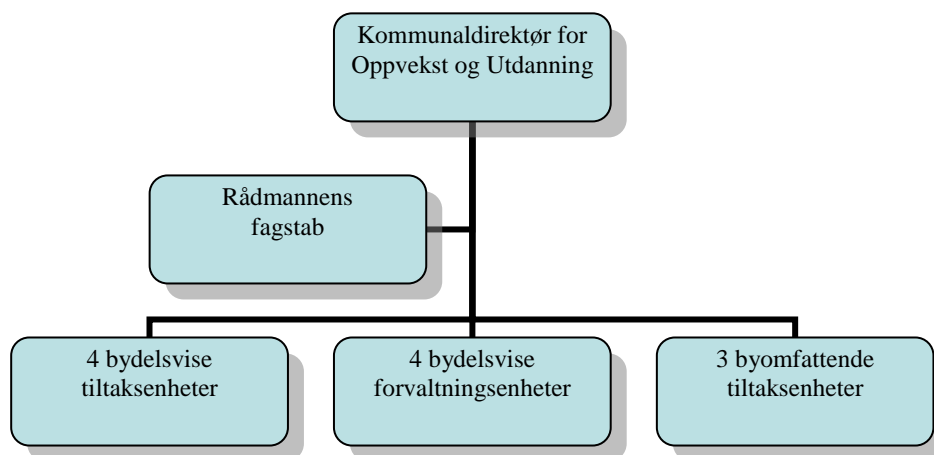
Det ble anslått at rundt 20 – 25 % av barn og unge trenger støtte fra det offentlige i perioder, og at ca 5 % av disse trenger omfattende og sammensatt hjelp over lang tid. ”(...) Det var

derfor en viktig strategi (...)”, skriver rådmannen i samme sak, *”(...) å samlokalisere forvaltningen av ressursene til disse familiene sammen med NAV og helse- og velferdstjenestene (...)*”. Dette ble gjort for bedre å kunne jobbe med fattigdomsproblematikk og koordinering av flere tjenester til samme familie.

Hovedmålet med organiseringen generelt var en sterkere og bredere helhetstenking i tiltaksarbeidet rundt barn og familier, og målene for BFT spesielt var å gi barn, unge og foreldre et sted å henvende seg når de trengte hjelp, å styrke rettsikkerheten for barn og unge, utvikle tiltak som var i samsvar med barn og unges behov, øke samhandlingen, kompetansen og tverrfagligheten, og gi kvalifisert bistand til skoler og barnehager – med andre ord å etablere en helhetlig tjeneste.

BFT består av tiltaksenheter (byomfattende og bydelsvise), forvaltningsenheter og barnevernvakt⁵. Organisasjonens visjon for sitt arbeid er beskrevet på kommunens nettsider som at *”(...) alle barn og unge skal ha gode vilkår for utvikling og medvirkning i skole og barnehage, hjem og fritid (...)*”. (www.trondheim.kommune.no)

Mitt fokus vil her være på de bydelsvise tiltaksenhetene.



Figur 2. Organisasjonskart BFT

3.2.1 BFT tiltak på bydel

Tiltaksenhetene i bydelene yter direkte hjelp til barn, ungdom og foreldre, samt bistand til skoler og barnehager for å legge til rette for læring og utvikling. De gir foreldrerådgiving, familiestøtte og veiledning i hjemmet. Helsestasjonene, skolehelsetjenesten, jordmortjenesten, helsestasjon for ungdom og pedagogisk psykologiske tjenester (ppt) er en del av tiltaksenhetene i bydelen.

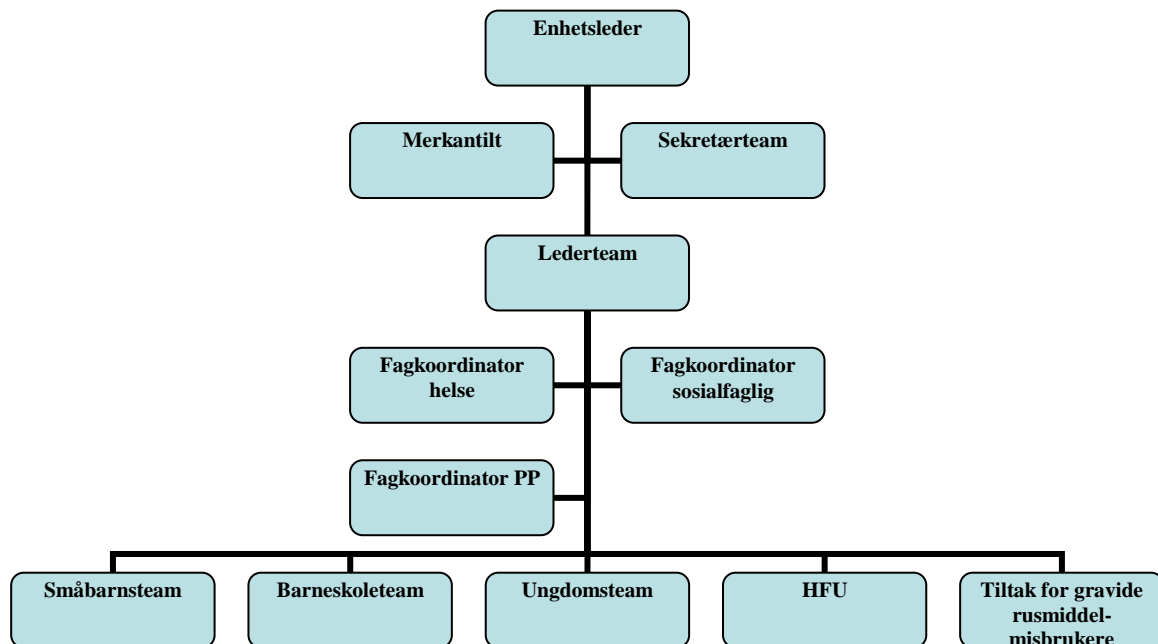
⁵ Se organisasjonskart BFT i figur 2.

Det er mange ansatte som gjennom sin tjenesteproduksjon skal bidra til at BFT jobber for at alle barn og unge skal ha gode oppvekstvilkår. Tiltaksenhetene på bydel har 14 forskjellige yrkeskategorier knyttet opp til denne tjenesteproduksjonen, fordelt på mellom 60 og 80 ansatte, avhengig av bydelen. Det er helsepersonell, sosialfaglig personell, pp-faglig personell og merkantile funksjoner som løser oppgaver som kommunen er forpliktet til gjennom de tilsvarende lovverkene.

3.2.2 BFT Midtbyen tiltak

Min enhet har et ansvar for en bydel med ca 45 000 innbyggere og vi er 62 ansatte fordelt på 21 forskjellige oppmøtesteder i bydelen. Enheten har helsesøstre, pp-rådgivere, barnevernkonsulenter og -pedagoger, logoped, familierapeuter, psykologer, leger, fysio- og ergoterapeuter, miljøarbeidere, miljøterapeuter, psykiatrisk sykepleier, sekretærer og Marte-Meo terapeuter knyttet til virksomheten.

Enheten er delt i et leder-, et småbarns-, et barneskole- og et ungdomsteam. I tillegg har min enhet et byomfattende ansvar for gravide rusmiddelmissbrukende og en helsestasjon for ungdom (HFU)⁶



Figur 3. Organisasjonskart "min" tiltaksenhet.

Teamene er tverrfaglig sammensatt ut fra aldersmålgruppe de gir tjenester til, og møtes annenhver uke til fordeling av saker, informasjon, drøfting og utvikling av tjenesten – spesielt med tanke på forbedring av metoder som skal være kvalitetssikret i BFT. Ansatte som tilhører

⁶ Se organisasjonskart BFT Midtbyen, tiltak i figur 3

småbarnsteamet treffes fortrinnsvis på helsestasjonene, mens skoleteamenes møter foregår i sentralt plasserte lokaler i sentrum.

Fagmøter avholdes jevnlig – det er møter der profesjoner med samme bakgrunn samles for å tydeliggjøre og kvalitetssikre sine spesialiteter for derigjennom bedre å kunne bidra til den tverrfaglige innsatsen i enheten som sådan. teamene kjører jevnlig egne evalueringer der fokus rettes mot kvaliteten på oppgaveløsningen, og hensiktsmessigheten ved organiseringen (teamets størrelse, møtefrekvens, osv.).

Lederteam består av seks ansatte og leder, hvorav disse representerer hvert sitt fagområde og har fått delegert et team- og koordineringsansvar i enheten sammen med leder.

Teamansvarlige har et utvidet ansvar for fagutviklingen i sine team, og rådgir leder i ressursfordelingsspørsmål. Personalansvaret ligger til leder. Det er enhetsleder som står som øverste ansvarlig for alle områdene i sin rapportering til rådmannen. Vi har arbeidet med tydeliggjøring av arbeidsoppgavene til teamansvarlige, og har utarbeidet noen kjøreregler i forhold til forpliktelser, forventninger og fokusområder. Som leder observerer jeg at dette ikke er gjort en gang for alle – det krever mer eller mindre kontinuerlig fokus og videreutvikling.

Ved etableringen av BFT i 2004 ble den tradisjonelle PP-tjenesten og det tradisjonelle barnevernet slått sammen med helsestasjonsvirksomheten, og den forsterkede helsestasjon ble etablert. Samtidig ble forvaltningspersonell tatt ut av tiltaksenhetene, og det ble etablert egne enheter som forvalter lovverket, og som fatter enkeltvedtak (forvaltningsenhetene).

Denne omorganiseringen ble gjennomført dels for å sikre avstand mellom forvaltere og gjennomførere, og dels fordi helsestasjonsvirksomheten allerede hadde etablert kontakt med 100 % av målgruppen til PP-tjenesten og barnevernet.

3.3 Plan- og styringsdokumenter

Virksomheten og tjenesteproduksjonen til enheten fastsettes gjennom flere plan- og styringsdokumenter. De viktigste er kommuneplanen, lederavtalen og budsjettet. Jeg gir i det følgende en kort innføring i disse dokumentene.

3.3.1 Kommuneplanen

Kommuneplan etter plan- og bygningslovens § 20-1 er den obligatoriske samordnende planen for virksomhet innenfor kommunen. Kommunens planlegging skal samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utviklingen innenfor sine områder og koordinere den offentlige innsatsen mellom forvaltningsnivå, ulike sektorer og overfor allmennhet og næring. Kommuneplanen består tradisjonelt av en samfunnsdel og en arealdel.

Kommuneplanens utgangspunkt er å fastsette mål og vegvalg som kan gi kommunen en positiv utvikling og befolkningen det best mulige tjenestetilbudet framover. Gjennom Kommuneplan 1998-2010 og bystyrets vedtak av 29.4.1999 ble kursen satt. Visjonene om "store lille Trondheim" videreføres til samlet kommuneplan for perioden 2001 - 2012. Planen fremmer mål og strategier for den samlede virksomheten og kalles derfor strategidelen.

I juni 2010 ble kommunens nye kommuneplan vedtatt. Visjonen ”*store lille Trondheim*” ble videreført, og Bystyret vedtok en planstrategi som definerte hovedutfordringene for Trondheim frem mot år 2020. I kommuneplanens samfunnsdel presenteres hovedmål og delmål for løsningen av disse utfordringene, med tilhørende strategier formåloppnåelse. Løsningene bygger på følgende seks felles strategiske hovedgrep:

<p>Mestring – Samhandling, samarbeid og samordning - Medvirkning Kommunikasjon - Ressursstyring – Kompetanseutvikling</p>

”(...) De strategiske grepene representerer vesentlige verktøy i løsningen av de fleste utfordringene kommunen står overfor. Samtidig gir de uttrykk for et bevisst verdi- og vegvalg i forhold til løsningene (...)” heter det i planen.

Kommuneplanens samfunnsdel gjenkjenner 4 hovedmål for kommunen;

1. I 2020 er Trondheim en internasjonalt anerkjent teknologi- og kunnskapsby
 2. I 2020 er Trondheim en bærekraftig by, der det er lett å leve miljøvennlig
 3. I 2020 er Trondheim en inkluderende og mangfoldig by
 4. I 2020 er Trondheim kommune en aktiv samfunnsutvikler og attraktiv arbeidsgiver
- (Kommuneplanen s.7)

Det er videre fastsatt flere delmål under hvert av hovedmålene. Disse delmålene er ytterligere spesifisert med målsettinger. Eksempel:

Hovedmål 4:

I 2020 er Trondheim kommune en aktiv samfunnsutvikler og attraktiv arbeidsgiver

Delmål 4.2:

I 2020 skal Trondheim kommune ha styrket sin posisjon som attraktiv arbeidsgiver.

Underliggende mål under delmål 4.2:

Kommunen vil:

- *videreutvikle en robust og fleksibel organisasjon som bruker og utvikler medarbeidernes kompetanse og omstillingsevne*
- *aktivt ta i bruk ny kunnskap og ny teknologi*
- *være ledende innenfor arbeidet med helse, miljø og sikkerhet for egne ansatte og i sin rolle som byggherre*
- *utfordre, motivere og inspirere medarbeiderne til aktiv deltakelse og ansvar i utviklingen av kommunen og tjenestene*
- *videreutvikle ledere som bidrar til faglig utvikling og aktivt medansvar*

3.3.2 Lederavtalen

Lederavtalen er kommunens viktigste verktøy for å iverksette vedtatte mål og strategier for den kommunale tjenesteproduksjonen. Dette verktøyet har vært anvendt siden 1999.

Rådmannen har laget en veileder som beskriver de ulike aktørers rolle og oppgaver knyttet til lederavtalen, samt de prosesser og aktiviteter som skal skje i det kommende året.

Lederavtalen som dokument, og de tilhørende prosesser, har vært og vil være under utvikling og endring. I 2001 ble kontaktpersonordningen opprettet. Jeg kommer tilbake til denne ordningen senere i oppgaven. I 2002 ble det innført årlige krav som skal være felles for alle enhetslederne, og et opplegg for ledervurdering knyttet til lederavtalen ble utviklet og gjennomført. I lederavtalen for 2004 fikk enheten og enhetsleder en større plass i avtalen enn tidligere. Det ble lagt bedre til rette for å nedfelle enhetens egne satsningsområder i lederavtalen, samt at enhetsleder ble gitt mulighet til å nedfelle personlige utviklingsmål som en del av avtalen.

Selve avtalen består av opp til 20 oppsatte mål, avhengig av virksomhetsområder. Den første delen omhandler felles mål for hele kommunen. Neste del omhandler felles mål for eksempel området Oppvekst og Utdanning. Neste del omhandler felles mål for eksempel området Barne- og familietjenester. Neste del omhandler spesifikke mål for den aktuelle enheten. Bakerst i lederavtalen er det plass til leders mål for personlig utvikling. Vedlegg til lederavtalen er budsjett og regnskap, medarbeiderundersøkelser og brukerundersøkelser. Utarbeidelse av lederavtalen skjer i dialog mellom overordnet leder og kontaktpersoner (rådmannens fagstab) og ledere, men mest de to siste. Dialogen skjer i form av store eller

mindre gruppemøter. Overordnet leder (rådmannen) godkjenner lederavtalen til slutt med en signering av lederavtalen oversendt i posten. Oppfølging av lederavtalen skjer i dialog mellom overordnet leder og kontaktpersoner og ledere, men mest de to siste. Der dialogen skjer med overordnet leder er det i form av store ledermøter, gruppevis, en gang pr. måned. Der dialogen skjer med kontaktpersoner er det i form av halvårsvise medarbeidersamtaler og ledere to og to. Tema i disse samtalene er alltid mål og resultater i lederavtalen.

3.3.2.1 Lederavtalens hensikt og innhold

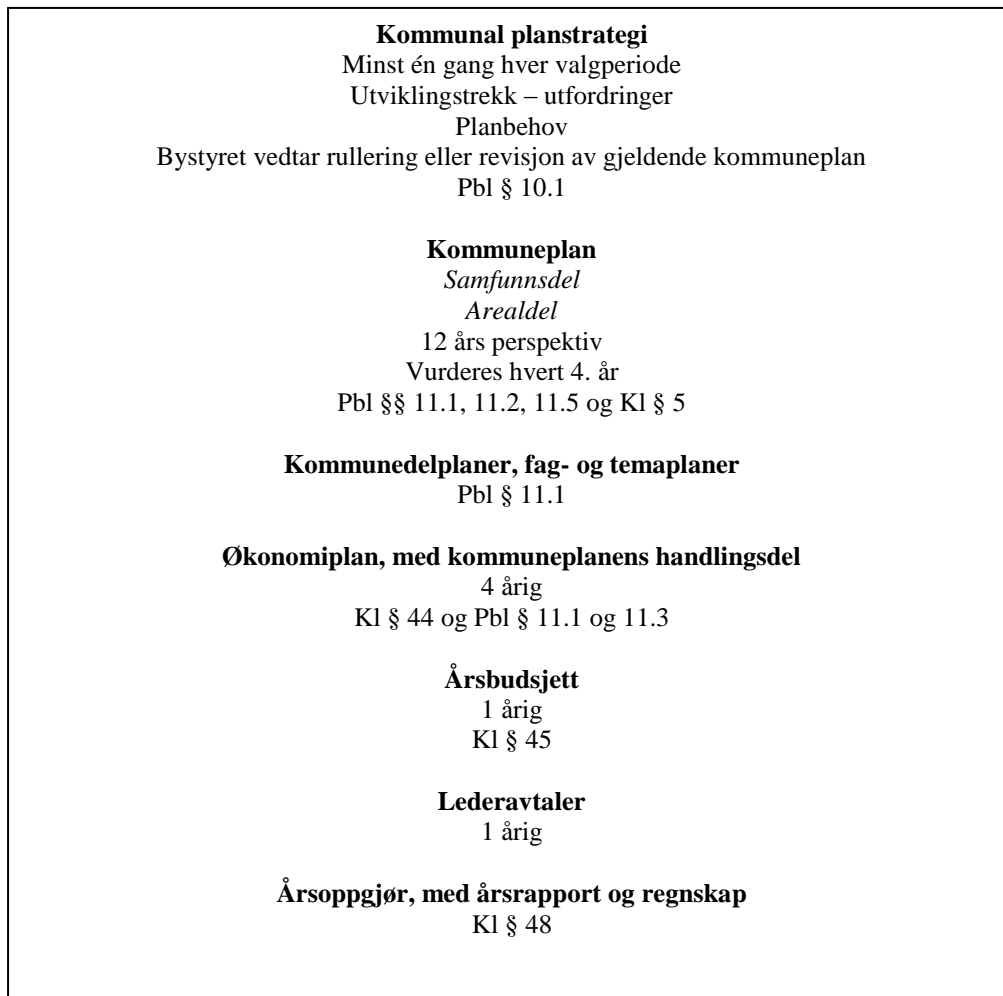
Lederavtalen viser hvilke rammebetingelser, krav og kvalitetsstandarder som gjelder for ledere i Trondheim kommune, og hvilke utviklingsoppgaver den enkelte leder forplikter seg til å gjennomføre. Avtalen skal bidra til å avklare forventninger og målbare resultatmål for tjenesteutvikling, og bidra til et godt samarbeid mellom beslutningsnivåene i kommunen. Lederavtalen inngås mellom enhetsleder og rådmann, ved den ansvarlige kommunaldirektør. Avtalen skal være åpent tilgjengelig ved den enkelte enhet.

3.3.2.2 Lederavtalens plass i kommunens plan- og styringssystem

Trondheim kommune har to administrative myndighetsnivå og med en inndeling i resultatenheter som skal være tydelig på hvilken tjeneste som ytes. Myndighetsnivåene er rådmannen og lederne for de ulike enhetene. Rådmannen har utviklet lederavtalen som et forpliktende styringsverktøy hvor det stilles resultatkrav til enhetslederne, og hvor rådmannen bistår med ulike former for støtte. Lederavtalen er verktøyet som skal implementere de mål og strategier som er vedtatt gjennom kommuneplan, økonomiplan og årsbudsjett.

Jeg vil bruke mer plass på lederavtalen som styringsverktøy og dens plass i kommunikasjonen mellom toppledelsen (rådmannen) og mellomledelsen (enhetsleder) i drøftingskapitlet, spesielt når jeg diskuterer medarbeiderskap og ledere som medarbeidere.

Figuren nedenfor viser Trondheim kommunes plan- og styringssystem.



Figur 4, Trondheim kommunes plan- og styringsystem⁷

3.3.3 Budsjett

Enheten får sine økonomiske rammer beskrevet i et budsjett som fastsettes av Rådmannen vinter/vår hvert år. Budsjettet skiller mellom drift og lønn. I min enhet er nesten alle ressursene knyttet opp i ansattes lønn, slik at driftsbudsjettet er ekstremt trangt. Dette betyr lite handlingsrom for innkjøp av kontorutstyr eller forskjellige arrangement.

I tillegg til disse grunnleggende styringsdokumentene opererer enhetene med interne arbeidsdokumenter som skal avklare ansvarsforhold på et mer spesifikt nivå, og må samtidig forholde seg til nasjonale veiledere innenfor de forskjellige ansvarsområdene som reguleres av lov og regelverk.

⁷ Kommuneloven = Kl
Plan- og bygningsloven = Pbl

4. Teoretisk fundament

4.1 Nyinstitusjonell teori

En kan hevde at nyinstitusjonell teori har vært opptatt av å forklare organisasjoner som et resultat av trekk i deres omgivelser. Nyinstitusjonell teori representerer en teoriretning som legger vekt på at beslutningstagere forholder seg til "the logic of appropriateness," snarere enn rasjonelle effektivitetsbetraktninger. I denne tradisjonen er det organisasjonen som har vært studieobjektet, mens de institusjonelle omgivelsene til organisasjonen har vært analysert som forklaringsfaktorene. Motstasen til nyinstitusjonell teori hentes gjerne fra individforklarte teorier, der atferd blir forstått ut fra individets preferanser og beslutninger forstås som en tilpasnings- og optimeringsprosess.

En variant innen nyinstitusjonell teori fremholder at organisasjoner forholder seg til institusjonaliserte standarder innen organisatoriske felt, som angir hvilke formelementer som er legitime i et bestemt tidsrom, og som organisasjoner innen dette feltet følgelig adopterer. Slik vil man kunne forklare at organisasjoner innenfor et bestemt organisatorisk felt beveger seg i retning av isomorfi eller formlikhet. Andre varianter innen nyinstitusjonell teori kompliserer antagelsen om formlikhet/isomorfi, ved å anvende begreper som "dekopling", "editering" og "oversettelse".

4.1.1 Det teoretiske fundamentet

I følge Busch og Gustafsson (2001) kan nyinstitusjonell teori innenfor organisasjonssosiologien knyttes til to sentrale artikler av henholdsvis Meyer og Rowan (1977) og Zucker (1977). Meyer og Rowan legger et makroperspektiv til grunn og hevder at for å oppnå legitimitet må en organisasjon inkorporere de organisasjonsmessige strukturer, prosedyrer og regler som er institusjonalisert i samfunnet. Røvik (1998) benevner disse som standard organisasjonsoppskrifter – dvs. de gir retningslinjer for hvordan en organisasjon skal utforme strukturer og prosedyrer i egen virksomhet. Zucker (1977) tar et kognitivt utgangspunkt og legger vekt på at når sosiale kunnskaper er institusjonalisert, vil de fremstå som en del av den objektive virkelighet og danne grunnlaget for en felles virkelighetsoppfatning. Vi ser at teorien tar utgangspunkt i sosialkonstruktivistisk teori (Berger og Luckmann, 1966) der den sosiale virkeligheten hevdes å være en menneskelig konstruksjon som skapes gjennom sosial interaksjon. Den prosessen som fører til at atferd blir gjentatt og tilskrevet en bestemt mening av en selv og andre blir definert som institusjonalisering.

Suchman (1995) mener at det er viktig å skille mellom tre former for legitimitet. I tillegg til kognitiv legitimitet, som i følge Busch og Gustafsson (2001) er sentral i nyinstitusjonell teori, trekker han også frem pragmatisk og normativ legitimitet. Pragmatisk legitimitet baseres i et nytteperspektiv, mens normativ legitimitet bygger på at en virksomhet arbeider innenfor

aksepterte moralske normer. I følge Busch og Gustafsson (2001) kan disse tre formene for legitimitet opptre samtidig i forbindelse med endringer i offentlig sektor, og på den måten øke kompleksiteten i de institusjonelle omgivelsene.

Nyinstitutionell teori i organisasjonssosiologi har spesielt fokus på hvordan organisasjoner tilpasser seg sine institusjonelle omgivelser, og både Meyer og Rowan (1977) og DiMaggio og Powell (1983) hevder at isomorfisme er en sentral prosess. DiMaggio og Powell (1983) identifiserer tre mekanismer som fører til institusjonell isomorfisme. Tvangsmessig isomorfisme har sin basis i at en organisasjon blir tvunget til å adoptere nye strukturer eller prosedyrer. Imiteringsmessig isomorfisme innebærer at en organisasjon velger å imitere eller kopiere andre organisasjoner. Spesielt i situasjoner preget av stor usikkerhet, tvetydige mål og uklar teknologi kan kopiering av organisasjoner som har suksess skape større trygghet, sier Busch og Gustafsson (2001). Normativ isomorfisme bygger på at profesjoner fremmer spesielle konsepter som ledd i å legitimere egen yrkesstatus. Disse mekanismene kan opptre i forskjellige kombinasjoner, hevder Scott (1992) og vil skape konformitet både med hensyn til strukturelle forhold, prosedyrer og krav til de ansattes kompetanse. Røvik (1998) hevder at i 90-årene har resultatorientert ledelse, avbyråkratisering, individualisering, myndiggjøring og kvalitetskonsepter vært fremherskende organisasjonsoppskrifter som har fått bred internasjonal spredning. Røvik har også dokumenter (1998) at i forbindelse med endringer i offentlig sektor har konsulentfirmaene spilt en sentral rolle ved spredning av nye konsepter.

I følge Meyer og Rowan (1977) vil de rasjonaliserte mytene som skaper mening og legitimerer den formelle strukturen ikke alltid være i samsvar med de krav til styring og organisering som settes av det de kaller den tekniske kjernen. Tilsvarende hevdes av Brunsson (1989) som beskriver dette som et dilemma som spesielt rammer offentlige virksomheter – de må både fremstå som effektive handlingsorganisasjoner og legitime politiske organisasjoner. Det oppstår derved en konflikt mellom de institusjonelle og de tekniske krav. Resultatet kan bli at organisasjoner adopterer institusjonaliserte strukturer og prosedyrer, men lar være å implementere dem på det operative nivået. Meyer og Rowan (1977) fremsetter altså en hypotese om at organisasjoner, for å unngå konflikter, vil frikoble strukturelementer fra den daglige aktiviteten og fra hverandre. Brunsson (1989) og Friedland og Alforth (1991) utvider perspektivet til Meyer og Rowan ved å hevde at de institusjonaliserte mytene i seg selv kan være inkonsistente. Forskjellige interessegrupper, både interne og eksterne, kan ha forskjellige krav til organisasjonens struktur og prosedyrer. Som et svar på dette må organisasjonen, i følge Busch og Gustafsson (2001), forsøke å speile inkonsistente normer, dvs. gi forskjellige bilder av seg selv til de forskjellige interessegruppene.

På denne bakgrunn mener jeg det er et interessant å diskutere om det er samsvar mellom de styringssystemene som eksisterer i Trondheim kommune, og i BFT, og den styring som reelt sett utøves i organisasjonen, på alle nivå – dvs. om struktur og styringsprosedyrer er frikoblet

eller har løse koblinger til det operative nivået i organisasjonen. Dette er ett av de sentrale spørsmålene jeg vil se nærmere på i kapittel 8.

Olsen (1971) studerte kommunal budsjettering, og fant at budsjettprosessen hovedsakelig hadde en symbolsk funksjon, og Mellempvik, Monsen og Olsen (1988) konkluderer med at funksjonen til regnskapet primært er å støtte legitimering og maktutøvelse. I sin studie fokuserer Høgheim et al (1989) spesielt på koblingen mellom budsjett og atferd. De fant at kommunale budsjetter var frikoblet eller hadde svært løs kobling til fremtidig atferd. De fant videre at regnskapsdata hadde liten effekt på beslutninger om fremtidige budsjetter. Brunsson (1989) trekker en tilsvarende konklusjon, og hevder at budsjettprosessene vil føre til løse koblinger både i ekspansjons- og stagnasjonsperioder. Clegg (1989), Powell (1985) og Tolbert (1988) trekker frem makt som en sentral variabel når det gjelder grad av frikobling og tilhørende administrativt handlingsrom i en organisasjon.

4.2 Ulike rasjonaliseringstyper

Sentralt i den klassiske beslutningsteorien står den rasjonelle idealmodellen – også kalt economic-man-modellen, som bygger på en antakelse om at mennesker kan handle perfekt rasjonelt, og at individet søker å maksimere sin nytte. Tradisjonelle tilnærminger er gjerne å forklare hvorfor virkeligheten avviker fra en slik idealmodell. I forståelsen av den offentlige konteksten blir en ensidig tilnærming med et slikt rasjonalitetsperspektiv svært mangelfull.

Eriksen beskriver tre rasjonalitetstyper i sin bok om kommunikativ ledelse (Eriksen, 1999); den instrumentelle rasjonalitet, den strategiske rasjonalitet og den kommunikative rasjonalitet. Dersom vi antar at aktørene forholder seg til omgivelsene som om de er kognitivt forståelige og teknisk manipulerbare vil både den instrumentelle og den strategiske rasjonalitetsforståelsen som Eriksen legger til grunn være formåls- og resultatorientert. Begrensningene som kjennetegner begge innfallsvinklene er likevel at valgalternativene er gitt, at konsekvensene ved hvert alternativ er kjent, at beslutningstakere rangerer alternativene i forhold til sine preferanser etter nyttefunksjoner, og at det alternativet som gir best resultat velges.

Eriksen skiller mellom instrumentell og strategisk rasjonalitet ved å hevde at den første er ikke-sosial, mens den andre er sosial i sin karakter. Den instrumentelle rasjonaliteten orienterer seg mot tekniske handlingsregler, og kan således karakterisere arbeidsoperasjoner. Den strategiske rasjonaliteten legges derimot til grunn for en sosial handlingstype der aktørene kan foreta mer rasjonelle disposisjoner for sin egen del gjennom å ta hensyn til andre aktørers valg. (Eriksen, 1999:41). I en slik setting kan man analysere seg frem til andres reaksjoner på egne handlinger.

Den kommunikative rasjonaliteten er, i følge Eriksen – som den strategiske – sosial i sin situasjonsoppfatning, men innstillingen er likevel mer forståelsesorientert enn resultatorientert. Med rasjonalitet i en kommunikativ logikk kan man underbygge en refleksiv innstilling, der aktører har evne til å kunne innfri kunnskapsforutsetninger og korrigere atferden sin.

Konsekvenslogikken og logikken om hva som er passende (the logic of appropriateness) presenteres av March (1992). Konsekvenslogikken baserer seg på en rasjonalitetsforståelse av at det er en tett kobling mellom handling og handlingens konsekvens, slik at en beslutningsprosess gjennomgår flere steg (kartlegging av mulige valg, konsekvensvurdering av alternativene og beslutning). Når det skal fattes beslutninger i en organisasjon derimot, må man ta hensyn til den organisasjonsmessige konteksten, og kan således ikke utelukkende forholde seg til individuelle mål og preferanser. Ut fra logikken om hva som er passende kan man som beslutningstaker ta utgangspunkt i en tilnærming til en beslutningsprosess ved å stille seg spørsmålene; hvilke handlinger forventes av en person som jeg, i en organisasjon som dette, og i en situasjon som denne å iverksette?

Forholdet mellom den politiske og den administrative siden med deres basis i ulike rasjonalitetstyper i politisk styrte organisasjoner har fått mye oppmerksomhet i litteraturen. Weber (1971) skiller her mellom det han kaller den politiske målrasjonaliteten og den administrative middelrasjonaliteten. Den politiske målrasjonaliteten handler her om å prioritere mellom ulike verdier, og å stake ut kursen for organisasjonen, mens den administrative middelrasjonaliteten brukes for å finne de mest effektive midlene til å nå de politisk definerte målene. På denne måten kan politisk ladete verdier skilles fra fakta. Weber hevder at den politiske målrasjonalitet best ivaretas gjennom konfliktorienterte diskusjoner og overtalelse, mens middelrasjonaliteten ivaretas best innenfor det han kaller en byråkratisk ramme. Webers skille mellom politikk og administrasjon utdypes av Jacobsen (1997) som betegner det som et "(...) *virkelighetsfjernt ideal som ikke vil dø ut (...)*" (1997:30). Han sier at Webers ideal gir systemet et legitimitetsgrunnlag gjennom oppfatningen om at to motstridende hensyn kan ivaretas samtidig. Samtidig som politikere presenteres som ansvarlige overfor folket, presenteres byråkratiet som garantist for effektivitet, likebehandling og for at rettsikkerheten ivaretas. På denne måten opprettholdes bildet av at politisk og administrativ ledelse i en organisasjon forholder seg til en virkelighetsoppfatning om at man har to ulike funksjoner med to ulike rasjonalitetstyper som skal forenes i den samme organisasjonen.

4.3 Normativ planleggingsteori

I sin artikkel "Planlegging og politikk – en kritisk refleksjon" (2007) peker Kleven på et gap mellom planlegging som faglig og metodisk norm og planlegging som praktisk kommunal

syssel. Det er utviklet gode modeller for planlegging av kommunal virksomhet, men Kleven viser at planleggingen ikke alltid foregår slik modellen foreskriver.

”(...) Planlegging og politikk bygger på ulike begrunnelser; der planleggingen søker det optimale, søker politikken det mulige (...)” sier han. Han setter planleggingens og politikkenes problemperspektiv opp mot hverandre, og finner at begge feltene har hver sin logikk når det gjelder problemdefinisjoner, oppfatninger av mål og virkemidler og i synet på hva som kjennetegner gode løsninger.

Videre sier han at en av grunnene til dette er at politikken hele tiden søker oppslutning, og at dette bidrar til å realisere gapet mellom norm og praksis.

Kommuner driver planlegging delvis av plikt (fordi staten krever det) og delvis som det Kleven kaller ”symbolproduksjon”. Planlegging lest som symbolproduksjonen bidrar til at kommunen fremstilles som formålsrettet og effektiv. Organisasjonens selvbylde styrkes, og organisasjonskulturen bygges.

Kleven viser at NPM som styringsmodell også har påvirket utviklingen av norsk planlegging, og sier at;

- Politikk fungerer best hvis den konsentrerer seg om å definere mål og utøve strategisk ledelse (som styret i en bedrift), dvs., hvis politikk atskilles fra produksjon;
- Løsningene blir best når fagadministrasjonen kan finne fram til løsningene innenfor de mål som er satt av politikerne (administrativ fleksibilitet er mest effektivt);
- Kommunal ledelse er profesjonelt arbeid, det krever ”enhetsledelse” med definert resultatansvar og nødvendig delegering (noe som gir klare styringslinjer);
- Det er effektivitetsfremmende om virksomhetene (resultatområdene) klart synliggjøres og eksponeres for evaluering (slik det skjer i markedsorienterte organisasjoner);
- Effektiv allokering og anvendelse av ressursene krever produkt- og resultatinformasjon, for eksempel ressursinnsats målt mot produksjon (output) og resultat (outcome) av ytelser som er vel definert. (2007:3)

Videre fokuserer Kleven på hvilke konsekvenser det får når dette styringsparadigmet legges til grunn for politisk styring.

4.3.1 Planlegging som styringsinstrument.

I en politisk styrt organisasjon er det gjerne inkrementelle prosesser som er rådende heller enn de rene rasjonelle. En inkrementell beslutningsprosess kjennetegnes ved at problemoppfattning, mål, og løsninger diskuteres som ”(...) *ett samlet kompleks, hvor løsningene oftest er marginale endringer i forhold til dagens situasjon (...)*” (Braybrooke og Lindblom, 1963 i Kleven, 2007).

Beslutningsfatterne er mer interessert i å drøfte seg fram til en akseptabel løsning enn å utrede mange alternativer. At løsningen er akseptabel betyr at de mest avgjørende konsekvensene – fordeler som ulemper – kan forsvares politisk. Planleggere lar seg ofte frustrere av at beslutningsgangen på denne måten ikke følger boka, hevder Kleven.

Med Kleven vil jeg hevde at strategisk planlegging er å danne seg helhetlige bilder av fremtiden og å utforme handlingsstrategier i forhold til disse bildene. Han problematiserer at det er forskjellige logikker som ligger bak planlegging og politikk (2007:6).

Disse teoretisk innfallsvinklene vil være sentrale i mitt arbeid med problemstillingen og forskningsspørsmålene. Dette fokuset fordrer en aktiv og interessant metodediskusjon for meg som ansatt i en politisk styrt organisasjon, der jeg er satt til å implementere politiske vedtak i en faglig referanseramme.

4.4 Makt- og legitimitetsteori

Med en statsvitenskapelig tilnærming til offentlige organisasjoner står makt- og legitimitetsbegrepet svært sentralt. Niclas Luhman (1990) setter maktbegrepet inn i en ramme hvor funksjonell differensiering av samfunnsfunksjoners ulike styringslogikker utvider maktbasisen til å omfatte symbolske og kommunikative virkemidler. Mens legitimitetsforståelsen tidligere var knyttet til makt og regulering på legalrasjonelt grunnlag, er den i det moderne samfunnet også til evnen en organisasjon har til å forholde seg til sine omgivelser. Med makt- og legitimitetsteorier som ballast, vil man således både ha anlagt en strategisk og en kommunikativ rasjonalitetsforståelse for budsjettprosessen.

Østerud (2007) peker på at makt er et av samfunnsvitenskapenes mest omstridt begreper, som kan defineres på forskjellige måter;

- Evnen til å virkeliggjøre sine interesser
- Kontroll over andre aktører
- Beslutningskraft
- Kollektiv handlingsevne
- Informasjonsovertak
- Tilgang på ressurser

En vanlig definisjon tar likevel utgangspunkt i at makt har med en ”(...) *evne til å avstedkomme ønskede virkninger (...)*” (2007:160) å gjøre. Det er vanlig, i alle fall i samfunnsvitenskapene, å forholde seg til makt som en relasjon, at en utøver eller aktør har makt over en annen når det gjelder et spesielt fenomen.

4.5 ”Politikerproblemet” – en teori om løst koplet iverksetting

Johnsen (2007) diskuterer løse og tette koplinger mellom målformulering, resultatmåling og iverksettingssuksess. Han kaller det for ”politikerproblemet” fordi han diskuterer politikeres ”(...) *manglende evne eller vilje til å formulere klare målsettinger og administrasjonens innblanding i politikken ved å ville eller måtte formulere målsettinger selv eller måle resultater uten kopling til målsettinger (...)*” (2007:193).

Han viser til Baier et als arbeider (1986) der de definerer iverksetting som ”(...) *forholdet mellom politikk, beslutninger og praksis, og hvordan direktiver og programmer besluttet av lovgivere og toppledelse blir utført, modifisert og utviklet av administrative organisasjoner (...)*”. Baier viser videre at det er en vanlig metode å øke tvetydigheten i et politisk vedtak for å oppnå flertall for forslaget og således sikre politisk støtte. Dette bidrar til at flere parter kan tolke et vedtak eller et forslag til et tiltak mer eller mindre som de vil. Resultatet av en slik politisk tenkning er at koplingene mellom de politiske vedtakene og de gjennomførte tiltakene er løse.

I en slik situasjon er det administrasjonen og rådmannen som må ta ansvar for å formulere målsettinger der dette mangler, og administrasjonen må bruke resultatstyringsmodeller som bygger på tette koplinger mellom målsettinger og de indikatorene det skal måles etter. En slik situasjon gir administrasjonen mye makt (Jacobsen, 1997)

4.6 Alternative teoretiske tilnærminger

Jeg kunne tilnærmet meg problemstillingen min med andre teorier, men har valgt bort både ressursavhengighetsteorien (Pfeffer og Salancik, 1978), Public Choice-teorien og principal-agent-teorien (Niskanen, 1971, Jensen og Meckling, 1976), spillteori (Neumann og Morgenstern, 1944, Nash, 1950) og transaksjonskostnadsteori (Coase, 1937, Williamson, 1981).

4.6.1 Ressursavhengighetsteori

Ressursavhengighetsteorien tar utgangspunkt i at organisasjoner trenger ressurser for å overleve. Dette utgangspunktet fordrer at organisasjoner forholder seg til omgivelsene sine på en aktiv måte for derigjennom å påvirke omkringliggende organisasjoners ressursbidrag. Hovedperspektivet i denne teorien er å forklare hvordan organisasjoner forsøker å påvirke

omgivelsene sine, og den bygger på en antakelse om strategisk rasjonelle aktører og at organisasjoner er ”naturlige systemer” bestående av koalisjoner av interesser.

4.6.2 Public Choice-teori

Public Choice-teori utgjør et grunnlag som ofte benyttes i studier av samhandlingen mellom politisk og administrativ ledelse i kommuner og andre offentlige organisasjoner. Siktemålet for forskningsfeltet der vi bruker teorien er ofte å studere økonomisk atferd innen offentlig sektor. Ifølge Busch (2007) er Public Choice-teori ”(...) *en positiv teori som har som formål å utlede hypoteser om hvilken atferd som utøves, og hvordan økonomisk system fungerer (...)*” (2007:101). Teorien angir således ikke retningslinjer for en ønsket atferd, men har heller som formål å beskrive hva som skjer i offentlig sektor. James Buchanan (1986) trekkes ofte frem som en sentral bidragsyter innen denne forskningstradisjonen.

4.6.3 Prinsipal-agent-teori

Innenfor prinsipal-agent-teori fokuseres det spesielt på styringsproblemer mellom en prinsipal og en agent. I følge Busch (2007) er det sentralt i teorien at ”(...) *prinsipalen er avhengig av handlingene til agenten for å oppnå egne mål (...)*” (2007:99). Et sentralt spørsmål er hvordan prinsipalen kan sikre seg at agenten utøver ren atferd som er i prinsipalens interesse. ”(...) *Hvordan skal for eksempel et kommunestyre sikre seg at rådmannen aktivt arbeider for å realisere de målene som er formulert for kommunen? (...)*” spør Busch (2007:99).

Niskanen (1971) har tatt utgangspunkt i denne principal-agent-tenkningen, og utviklet en egen byråkrati-teori som anlegger et aktørperspektiv. Teorien sier at aktører forfølger egne nyttepreferanser gjennom en form for strategisk rasjonalitet. Den sentrale utfordringen for prinsipalen er å sikre seg at agenten utøver en atferd som er i prinsipalens interesse. Det er ikke gitt at prinsipal og agent har sammenfallende interesser, noe som forklares ut fra ulik målstruktur, asymmetrisk informasjon og ulik risikoaversjon. Løsningen i utfordringene teorien peker på (styringsproblem) er å implementere incentivsystemer som harmonerer prinsipalens og agentens mål.

4.6.4 Spillteori

Også spillteori fokuserer på aktørens strategiske rasjonalitet, og er utviklet for analyse av gjensidig avhengige beslutninger. Dette teoretiske bidraget forsøker å avdekke et komplekst samspill mellom aktører som forfølger sin egeninteresse. Aktørene vil maksimere egen nytte samtidig som det blir åpenbart at andre aktørers nytte påvirkes av partenes valg. De valg aktørene tar kan settes opp på en tidslinje som viser om handlingene skjer sekvensielt eller simultant, noe som påvirker den informasjonen aktørene sitter med, og som igjen påvirker de strategiene som velges.

4.6.5 Transaksjonskostnadsteori

”(...) *Utgangspunktet for transaksjonskostnadsteorien (...)*”, skriver Busch (2007) er at ”(...) *produksjonsprosessen kan deles opp i en rekke selvstendige funksjoner (...) mellom hver funksjon har vi en overføring av varer eller tjenester – en transaksjon (...)*” (2007:103).

Ut fra dette kan vi skille mellom en kostnad knyttet til selve produksjonen av varen eller tjenesten, en produksjonskostnad, og en kostnad knyttet opp til transaksjonen av varen eller tjenesten. Transaksjonskostnaden er knyttet opp til selve overføringen mellom to funksjoner, kontraktsforhandlinger, kontroll av kontraktsoppfyllelse og kontraktsbrudd (Williamson, 1981).

Busch (1994) sier videre at transaksjonskostnadsteorien bygger på forutsetningene om begrenset rasjonalitet (Simon, 1947) og opportuniste, som begge er i strid med grunnlaget for tradisjonell økonomisk teori. Williamson (1981) hevder at formålet er å organisere transaksjonene slik at kostnadene blir lavest mulig under forutsetning av begrenset rasjonalitet, og samtidig etablere sikkerhetsregler som skal hindre opportuniste.

4.7 Begrunnelse for valg av teori

Både Public Choice-teori, transaksjonskostnadsteori og prinsippal-agent-teori kan benyttes for å belyse problemer knyttet til opportuniste i offentlig sektor. Jeg har valgt bort disse teoriene fordi jeg i større grad ønsker å fokusere på reduserte økonomiske rammer og hvilke konsekvenser dette for organisasjonen som sådan, heller enn å fokusere på eventuell opportunistisk atferd. I dette studiet tar jeg altså utgangspunkt i nyinstitusjonell teori når jeg skal belyse problemstillingen min. Jeg supplerer denne med bidrag fra teori om ulike rasjonalitetsformer, makt- og legitimitetsteori og Klevens normative planleggingsteori. Til sammen mener jeg disse teoretiske innfallsvinklene vil være godt egnet til å belyse problemstillingen min.

Med et nyinstitusjonelt perspektiv på legitimitet og effektivitet hevder enkelte kritikere (Busch, 1998) at man mangler empirisk forskning på relasjonene mellom økonomistyringens instrumentelle rasjonalitet og den kontekstuelle rasjonaliteten som offentlige organisasjoners omgivelser preges av. Det foreligger meg bekjent lite forskning som kan gi oss mer kunnskap om konflikten mellom den instrumentelle rasjonaliteten som ligger i økonomistyringen, og den kontekstuelle rasjonaliteten som ligger i de normative systemene. Nyinstitusjonell teori kan bidra til å belyse kommunale handlingsmønstre, hevder Busch, dersom det suppleres med omgivelsenes, interessentenes og aktørenes rasjonalitetstyper.

På denne måten anlegger nyinstitusjonell teori et organisasjonsperspektiv, mens teori for de ulike rasjonalitetstyper kan bidra til å forstå hvorfor aktører handler som de gjør. For å belyse kommunale budsjettprosesser skikkelig bør begge disse perspektivene være representert. Som

vi har vært inne på tidligere skal budsjettprosessen ivareta motstridende hensyn, og det begrepsapparatet som er utviklet i nyinstitusjonell teori kan forklare dette, samtidig som det kan bidra til å forklare de løsningene som blir valgt på organisasjonsplanet. I denne konteksten kan jeg vurdere den instrumentelle styringsfunksjonens relasjon til den politiske funksjonen under en budsjettprosess der aktivitetsnivået skal reduseres innen strammere økonomiske rammer.

Jeg mener at organisasjonsmessige og aktørmessige tilnærminger, og kombinasjonen av disse, åpner for forskjellige forklaringsmodeller på problemstillingen min.

5. Metode

*Hvis du vil vite hvordan folk betrakter verden og livet sitt,
hvorfor ikke tale med dem?*

(Steinar Kvale)

Fokuset i dette kapitlet er hvordan jeg kan få svar på spørsmålene mine i problemstillingen og i forskningsspørsmålene, og refleksjonene jeg gjør meg rundt dette. Hvilke metoder for datainnsamling er mest hensiktsmessige for å få svar på det jeg lurer på? Hvordan skal jeg gå frem? Dette er spørsmål jeg fokuserer på i dette kapitlet – analysen av svarene jeg får på spørsmålene jeg stiller i intervjusituasjonen kommer jeg tilbake til i drøftingskapitlet.

Jacobsen (2005) sier at problemstillingen bestemmer hva slags undersøkelsesopplegg det er hensiktsmessig å benytte og hva slags metode som skal anvendes for å samle empiri. I denne delen av oppgaven vil jeg gjøre rede for den metodiske tilnærmingen jeg har valgt i dette arbeidet.

Gjennom forskningsspørsmål ønsker jeg å belyse problemstillingen min som jeg presenterte i kapittel 2; Hvilke konsekvenser for det for organisasjonen at aktivitetsnivået skal reduseres?

Gjennom valg av metode vil jeg synliggjøre min tilnærming til empirien og problemstillingen, samt fremgangsmåte for å analysere problemstilling. Metoden gir meg også grunnlag for å rydde og sortere dataene, slik at funnene kan analyseres systematisk gjennom forskningsprosessen.

Nyeng skriver at ”(...) vitenskapelig arbeid legger vekt på at valgene i forskningsprosessen gir en sann beskrivelse/ resultater og tolkning av virkeligheten (...)” (2007:27). Jacobsen, på sin side, sier at ”(...) kunnskap krever en optimal forskningsprosess, der forskerne har gjort systematiske valg ved innsamling av informasjon (...)” (2005:21).

I kapittel 4 har jeg redegjort for den teoretiske rammen for behandlingen av denne problemstillingen og forskningsspørsmålene.

5.1 Empiri og metode

Empiri er data om hvordan virkeligheten henger sammen. Ved å undersøke og behandle data vil vi fremskaffe kunnskap og finne svar på spørsmål. ”(...) Metode er forskerens verktøy som brukes for å beskrive, nedtegne virkeligheten (...)” (Jacobsen, 2005:24). Nyeng og Wennes (2006) mener at forskning handler vel så mye om forvaltning av tvil som om ”(...) produksjon av ny kunnskap (...)”. Metodevalget har konsekvenser for ”(...) både forskningsprosessen og

for hvordan resultatene og forskningen vurderes (...)”, sier Thagaard (2003:16-19), derfor er det avgjørende for meg å finne det rette verktøyet.

5.2 Valg av undersøkelsesdesign

5.2.1 Intensivt eller ekstensivt undersøkelsesopplegg?

Etter at jeg hadde landet på hvilken problemstilling jeg ville bruke tok jeg stilling til om jeg skulle lage et intensivt eller et ekstensivt undersøkelsesopplegg. Alternativene er et ekstensivt opplegg som innebærer få variabler og mange enheter, et intensivt opplegg som innebærer mange variabler og få enheter, eller et opplegg som kombinerer begge variantene. Et opplegg med både mange variabler og mange enheter beskrives av Hellevik i Jacobsen (2007) som *”(...) det ”ideelle” forskningsopplegget (...)*” (2007:88).

Jeg har valgt bort det ekstensive undersøkelsesopplegg, der jeg kunne ha undersøkt mange enheter, og har satset på et intensivt opplegg med relativt få enheter, fordi generalisering er mindre viktig for meg. Dette betyr at jeg får muligheten til å gå mer i dybden i tematikken. I følge Jacobsen vil dette *”(...) hjelpe til å kunne få frem så mange nyanser og detaljer som mulig (...)*” (2005:89), og det vil også kunne beskrives som et forsøk på å få en så helhetlig forståelse som mulig av forholdet mellom undersøkelsesenheten og den konteksten undersøkelsesenheten inngår i. Jeg er interessert i å forstå hva som skjer med BFT når vi må redusere utgiftene totalt sett i OU. Dette er en spesiell situasjon, og i slike tilfeller bør det velges et intensivt opplegg, ifølge Jacobsen (2005).

Dette betyr at jeg velger et undersøkelsesopplegg der jeg fokuserer på få enheter med mange forskjellige variabler. Et slikt intensivt opplegg gir meg liten mulighet for å kunne generalisere ut fra funnene mine, men det kan gi gode muligheter for at dataene er relevante.

5.3 Hva slags data skal samles inn?

Jeg etterspør nyanserte beskrivelser av hvordan rådmann, politikere, enhetsledere og ansatte forstår og fortolker på hvilke måter kutt i organisasjonens totale aktiviteter påvirker BFT. Problemstillingen min åpner opp for en stor og vid diskusjon som må styres og operasjonaliseres noe. Ved hjelp av forskningsspørsmålene mine vil jeg forsøke å spisse fokuset i diskusjonene og samtalene mine med informantene noe ved å følge opp med konkrete spørsmål om hvem det er som bestemmer kuttene og hvordan makten mellom politisk og administrativ ledelse i kommunen fordeler seg. I denne situasjonen anbefales det en kvalitativ tilnærming til datainnsamlingen. (Jacobsen, 2005:124)

Intervjuer, observasjon og dokumentanalyse har vært de viktigste metodene for datainnsamling i dette arbeidet. Disse metodene måler forskjellige fenomen på forskjellige måter;

Individuelt intervju	Måler individuelle, personlige synspunkter på et fenomen / forhold. Her teller alle likt.
Gruppeintervju	Måler synspunkter eller gir et inntrykk av enighet / uenighet i en gruppe. Enheter teller ikke likt
Observasjon	Måler hva brukerne faktisk gjør i en naturlig sammenheng, i stedet for hva de sier de gjør (intervju).
Dokumentundersøkelser	Måler forhold indirekte når primærdata er umulig å innhente. Den kan brukes når vi ønsker synspunkter på eller fortolkning av en hendelse, eller hva mennesker faktisk har gjort i en situasjon (referater)

Figur 5. Hva slags informasjon de ulike datainnsamlingsmetodene egner seg til å innhente (Jacobsen, 2005:167).

Jeg har forsøkt å etterstrebe å få fatt i nyanserte beskrivelser av hvordan sentralt plasserte ansatte i organisasjonen forstår problemstillingene jeg beskriver, og hvordan de i sitt daglige virke skaper mening i sine valg. Problemstillingen min er vid og åpen, og selv om forskningsspørsmålene konkretiserer fokuset noe, er det fremdeles store rom for kontekstuelle tolkninger. Dette er et spørsmål jeg vil diskutere konsekvensene av nærmere nedenfor når jeg fokuserer mer på reliabilitet og validitet. Først vil jeg presentere hvordan jeg har samlet inn data.

5.4 Innsamling av kvalitative data

5.4.1 Det individuelle åpne intervjuet

Jeg har intervjuet relativt få personer (enheter) for å kunne gå mer i dybden i problematikken og konteksten. Jeg er ikke ute etter en generalisering, men vil heller søke å belyse hvordan informantene skaper mening i sitt daglige virke i den konteksten jeg har beskrevet innledningsvis.

Individuelle intervjuer er tidkrevende, og når intervjuet i tillegg har en relativ åpen form kan mengden data som genereres bli stor, noe jeg også har erfart i dette arbeidet.

Intervjuene ble foretatt ansikt til ansikt. Begrunnelsen min er rett og slett at jeg synes det er hyggeligere å møte informantene, og når de i tillegg befinner seg i min umiddelbare nærhet så jeg dette som mest naturlig. Etter transkripsjonen / renskrivingen av intervjuene har jeg kommunisert med informantene pr e-post og telefon, og bedt om tilleggs kommentarer eller utdyping av de poengene jeg har fokusert på.

Informantene mine har stort sett vært personer jeg kjenner fra før i jobbsammenheng, noe som ytterligere har naturliggjort ansikt-til-ansikt samtaler / intervjuer.

I et lukket intervju med fastlagte svaralternativer ville jeg stått i fare for å begrense adgangen til informasjon. Jeg har organisert intervjuene som åpne, og har i noe grad benyttet meg av en

intervjuguide⁸ som til en viss grad kan ha påvirket sekvensen i samtalen. Guiden har ikke virket førende for samtalerne, men heller fungert som en ”huskelapp” for å sikre tilgang til informasjon fra de områdene jeg ønsket å diskutere. Intervjuguiden har fokusert mer på forskningsspørsmålene og gitt rom for en mer empirisk utfyllende diskusjon. Min erfaring er at mange av medarbeiderne i organisasjonen er stolt av arbeidsplassen sin, og gjerne deler sine tanker om interessante problemstillinger. Jeg kommer tilbake til utvalg av enheter nedenfor.

Jeg valgte å spørre informantene hvor de er mest komfortable med at intervjuet gjennomføres. Siden en viss konteksteffekt sannsynligvis uansett ville gjort seg gjeldende tenkte jeg å forsøke å kontrollere for denne gjennom å fokusere på informantenes opplevelse av hvor det var naturlig for dem å møte meg. Alle informantene ønsket å gjennomføre samtaler i arbeidstiden og på sine kontorer / arbeidsplasser.

Jeg har vært åpen om hensikten med intervjuet – informantene har altså blitt informert om hvorfor jeg ønsket denne samtalen med dem.

I tidligere intervjusituasjoner har jeg unnlatt å ta opp intervjuet på bånd, men jeg benyttet meg av denne teknikken i tre av intervjuene denne gangen. Min erfaring er at notatene jeg gjorde underveis og sammendragene jeg skrev umiddelbart etter seansene fungerte bra nok til å belyse problemstillingene, og få frem poengene.

Jeg brukte mellom én og halvannen time på hvert intervju, og har hatt oppfølgende samtaler med flere av informantene i ettertid.

5.4.2 Gruppeintervju og deltakende observasjon

Jeg valgte bort gruppeintervjuet som metode, og fokuserte heller på deltakende observasjon i de fora det var naturlig for meg å delta i. Eksempler på dette er ledermøtene til Rådmannen og møter i tiltaksledernetverket.

Deltakende observasjon som sådan er på mange måter en komplisert metode, kanskje spesielt i forhold til min åpenhet overfor informantene. Det er jo ikke slik at alle deltakere på alle møter jeg var med på i den tiden jeg samlet inn informasjon / data der plan- og styringsspørsmål ble diskutert var klar over at de ble brukt som mine informanter. Det er etiske implikasjoner ved dette. Samtidig er det ingen hemmelighet i organisasjonen at jeg deltar på MPA-studiet – alle kollegaene mine vet dette, og alle har adgang til å diskutere min studieprogresjon med meg. Det ble unaturlig for meg å informere på alle møtene at jeg var i

⁸ Se vedlegg

ferd med å samle inn data til min forestående mastergradsavhandling. Jeg har heller valgt å svare åpent på alle spørsmål jeg har fått om metodevalgene mine i innsamlingen av data, uten at jeg aktivt og ”u-inviteret” har informerte om dette underveis.

Perioden for innsamling av data strakk seg fra medio august til månedsskifte januar/februar, og har pågått partallelt med selve skriveprosessen.

5.4.3 Dokumentundersøkelser

Som det fremkommer innledningsvis foreligger det en rekke dokumenter som vil inneholde mye informasjon om problemstillingen min. I min virksomhet er det saksdokumenter som oppsummerer og refererer vedtakene som ligger til grunn for mange av de prioriteringene som gjøres. Det var derfor naturlig for meg å benytte meg av dokumentundersøkelser i denne prosessen. Jeg har hentet frem saksdokumentene fra bystyrebehandlingen via kommunens intranett, som jeg har tilgang til. I de tilfelle der dokumentene har vært utilgjengelige på nett, har jeg fått bistand fra kommunens arkiv.

Ved bruk av dokumentanalyser som metode er det viktig å vurdere dokumentenes autensitet (om dokumentet er hva det gir seg ut for å være), troverdighet (kan vi stole på kilden?), representativitet (er dokumentet dekkende for det jeg vil undersøke?) og å tolke dokumentene (hvordan forstår jeg dokumentet?).

I mange tilfeller har det vært umulig for meg å få tilgang til primærdata, for eksempel begrunnelsene for valgene som er gjort gjennom kommuneplanen og økonomiplanen, eller prioriteringene i sammensetningen av lederavtalen, og liknende.

5.5 Utvalg av enheter

I forbindelse med datainnsamlingen har jeg intervjuet Rådmannen v/kommunaldirektøren for Oppvekst og Utdanning, representanter fra Rådmannens fagstab, andre enhetsledere med samme ansvarsområde som meg selv, ansatte i organisasjonen, tillitsvalgte og lokalpolitikere fra posisjon og opposisjon.

Andre informanter som kunne vært aktuelle var for eksempel nære samarbeidspartnere utenfor kommunen (politi, næringsliv, frivillige lag, idrettsklubber), andre tjenesteproduserende enheter, eller brukere av de kommunale tjenestene (innbyggere).

Utvalget mitt endte på 12 personer med forskjellige roller i den kommunale tjenesteproduksjonen, og jeg mener de gjennom intervjuene har generert tilstrekkelig informasjon til å belyse flere sider av problemstillingen min. Jeg valgte et utvalg informanter

ut fra det jeg anså som naturlig i og med fokuset i problemstillingene, og ut fra min kjennskap til organisasjonen.

Politikere	2
Enhetsledere	3
Kommunaldirektør / rådmann	1
Ansatte	2
Tillitsvalgte	2
Rådmannens fagstab	2

Det var viktig for meg å intervjuere representanter fra både politisk og administrativ ledelse, blant annet på grunn av gjennomføringen av det Kleven kaller en rasjonell planleggingsprosess (Kleven, 1998), og for å undersøke nærmere hvor løse eller tette koplinger jeg fant mellom vedtak og implementering. I en politisk styrt organisasjon er det gjerne administrasjonens oppgave å analysere situasjoner, søke etter løsninger, utrede konsekvenser og gjennomføre tiltak, mens det er politiske oppgaver å fastsette organisasjonens mål og velge løsninger som skal implementeres. Denne ”sammenblandingen” fordret informasjon fra begge sider for å kunne belyse min problemstilling tilstrekkelig.

Jacobsen oppsummerer sammenhengen mellom utvalgsmetode og problemstilling i en tabell:

Datainnsamlingsmetode	Utvalg av
Individuelt intervju	Enkeltpersoner ut fra hva slags informasjon vi vil ha (typisk, ekstrem, osv.)
Gruppeintervju	Gruppesammensetning, dvs. utvalg av enkeltindivider ut fra hvilken gruppesammensetning som kan gi den ønskede informasjonen
Observasjon	Utvalg av situasjoner avgrenset i rom (hvor?) og tid (når?) ut fra hva slags informasjon vi ønsker
Dokumentundersøkelse	Ulike typer kilder ut fra hva slags informasjon vi ønsker

Figur 6. Sammenheng mellom utvalgsmetode og problemstilling. (Jacobsen 2005:183).

Utvalget i alle disse metodene er hva Jacobsen kaller formålsorientert (Jacobsen 2005:183) – dvs. at jeg velger ut de enhetene som jeg tror vil kunne gi meg den mest interessante informasjonen for å belyse hvilke konsekvenser kutt i den kommunale tjenesteproduksjonen har for BFT.

Et annet metodisk element som gjorde datainnsamlingen interessant er at jeg byttet jobb underveis i den mest aktive datainnsamlingsperioden. Dette jobbskiftet førte til at jeg mistet tilgang til sentrale arenaer for datainnsamling, men samtidig åpnet det opp for nye. Mange av intervjuene var allerede gjennomført, og de som ikke var gjennomført enda ble gjennomført

som planlagt til tross for skiftet. Det var ledermøtene og diskusjonene rundt planleggings- og prioriteringsprosessene for kommende budsjettår jeg ikke lenger hadde tilgang til. Dette viste seg ikke å være skjebnesvangert for prosjektet mitt, da lederne likevel lot seg intervju etter mitt jobbskifte.

Imidlertid ga min nye jobb meg nye arbeidsoppgaver med brede kontaktflater mot mitt tidligere ansvarsområde. Dette ga meg nye perspektiver på problemstillingene mine, og ble inngangsporten for problematiseringene rundt styringsindikatorerne i BFT.

Oppgaven med å utvikle styringsindikatorer for BFT er sentral også i forhold til hvordan de tjenesteproduserende enhetene forholder seg til prioriteringsoversiktene som er utviklet. På den ene siden er det grunnleggende viktig for kvaliteten på rapporteringene at ansatte opplever at de dataene de blir bedt om å rapportere på gir mening for dem, at det er hensiktsmessig. Hvis ikke vil kvaliteten på rapporteringen bli lidende, og datagrunnlaget vil ikke kunne gi god nok informasjon til å bli brukt etter hensikten; strategisk virksomhetsplanlegging i BFT.

På den annen side må også rapporteringen henge sammen med Rådmannens forventninger til tjenesteproduksjonen på den enkelte enhet.

5.5.1 Rådmannen

Rådmannen i Trondheim har flere hoder – det vil si at det totale ansvarsområdet er fordelt på flere kommunaldirektører med hver sine ansvarsområder. ”Min” kommunaldirektør er direktør for området Oppvekst og Utdanning, som beskrevet i empiridelen av denne oppgaven. Når jeg sier at jeg har intervjuet Rådmannen er det kommunaldirektøren for Oppvekst og Utdanning jeg sikter til.

Det er Rådmannen som sitter med det øverste administrative ansvaret for at tjenesteproduksjonen skjer i tråd med de politiske prioriteringene, og det var derfor viktig for meg å gjennomføre intervju med Rådmannen for å høre dennes synspunkter på hvordan kuttene i organisasjonen skal implementeres (prosesser), og hvilke konsekvenser det får både kvantitativt og kvalitativt.

Selv om Trondheim er en stor kommune i norsk sammenheng er det tette bånd mellom politisk og administrativ ledelse, og Rådmannen sitter på mange måter ”mellom barken og veden” i forhold til å skulle iverksette vedtakene. Når vedtakene er fattet politisk tas det for gitt at dette vedtaket iverksettes med de intensjoner og i den form det ble vedtatt. Dette skjer ikke alltid, da tjenesteutøverne sitter i en annen kontekst – en annen virkelighet – enn de

politiske beslutningstakerne og Rådmannen. Likevel må Rådmannen ofte svare på kritiske spørsmål fra politisk ledelse om manglende eller ”feil” iverksetting av vedtak.

I tillegg har Trondheim en Formannskapsmodell, og tjenesteområdet OU og BFT er meget komplekse organisasjoner som har ansvar for en detaljorientert tjenesteproduksjon. Min antakelse er at maktfordelingen mellom rådmann og politisk styre i denne delen av organisasjonen er skjev, og at rådmannen på mange måter setter agendaen for hvilke saker som skal opp til politisk behandling, på hvilken måte (fokuset i saken), og med hvilket utfall.

Den informasjonen jeg fikk tilgang til via intervjuet med kommunaldirektøren avdekket lite med tanke på å utdype denne problemstillingen. Inntrykket ble verken bekreftet eller avkreftet. Kommunaldirektøren deler mange av sine ansatts fagbakgrunn som sosialfaglig utdannet, men ”kontrollerer flere virkemidler i arbeidet med barn og unge” som hun selv sier i intervjuet. Hun vektlegger at det er politisk ledelse som fatter de grunnleggende beslutningene, og som setter rammen for den tjenesteproduserende virksomheten enhetene har ansvaret for. Hun er tydelig på at det er enhetsleders ansvar å implementere vedtakene, og at rådmannen har stor påvirkningskraft via ledernetverkene og ledermøtene når det gjelder spørsmål om enhetslederens interne prioriteringer. På spørsmål om dette er noen av de virkemidlene hun siktet til tidligere svarer hun bekræftende.

Det slår meg at det er relativt innlysende hva rådmannen kommer til å svare på mine spørsmål om makt- og ansvarsfordeling; hun forholder seg til den styringsmodellen kommunen har vedtatt at de skal ha, og rådmannens plass, ansvarsområder og der tilhørende makt og myndighet. En profesjonell utøver på dette nivået kjenner sin rolle, og kommer ikke til å tilkjenne tanker og ideer som kan virke provoserende på politisk ledelse eller som kan forstyrre tjenesteproduksjonen i enhetene til en masterstudent som ser nærmere på potensielt ubehagelige problemstillinger. Samtalen er fokusert, og atmosfæren er behagelig, men ingen av oss sitter akkurat ytterst på stolkanten fordi fokuset i samtalen pirrer og provoserer.

Og det er kanskje akkurat dette som er problemet i denne konteksten. Jeg har fått tilgang til kommunaldirektøren som informant for å snakke om på forhånd avklarte problemstillinger. Dette åpner opp for at hun har forberedt seg godt, og min rolle spilles ut nærmest som et pliktløp. Jeg har aldri hatt noe ønske om å gjøre denne situasjonen ubehagelig for noen, og vil ikke provosere frem en situasjon som kan skape politisk støy eller administrativ uro i organisasjonen, så etter en times tid takker jeg for meg.

Hva lærte jeg? Egentlig sitter jeg igjen med en slags Rådmannens ABC; rådmannen skal legge til rette for en god politisk diskusjon, og må legge frem en sak basert på fakta. I etterkant av den politiske diskusjonen (basert på rådmannens saksfremlegg) fattes et vedtak

som rådmannen skal implementere. Rådmannen snur seg til sine enhetsledere, og ber de om å gjøre nettopp dette.

5.5.2 Rådmannens fagstab

21 personer med ulik fagbakgrunn utgjør kommunaldirektørens fagstab. 5 av disse er knyttet opp til den tjenesteproduksjonen BFT har ansvaret for.

Fagstabens rolle og mandat er fortløpende gjenstand for diskusjon i organisasjonen, men uavhengig av dette var det interessant for meg å intervju to av de i forbindelse med masteravhandlingen min.

Det er interessant å merke seg denne uklarheten i rolleforståelse og mandat, da den kan representere en feilkilde i forhold til hva slags type informasjon jeg har fått tilgang til. Sett at en av disse informantene mener å uttale seg på vegne av Rådmannen som dennes rådgiver, og gir meg informasjon ut fra en slik rolleforståelse i motsetning til en annen informant som sitter i samme posisjon men som ser på seg selv som en slags lederstøtte for enhetsledere i konkrete saker.

Fagstaben fordeler blant annet enhetene seg i mellom, og fungerer som kontaktpersoner mellom enhetsleder og kommunaldirektør. Denne posisjonen gir mye makt i organisasjonen, og medlemmene har sterke synspunkter på de prioriteringene de autonome enhetene legger til grunn for sin tjenesteproduksjon.

De jeg har intervjuet sier at rolleklarheten gir dem spillerom, men at det er viktig å etterstrebe en åpenhet i forhold til hvilken rolle de tar i gitte situasjoner. En av dem sier blant annet at hun i enkelte saker opptrer som Rådmann (i dennes sted), i andre saker som rådgiver for Kommunaldirektøren, og i andre saker som rådgiver for enhetsledere.

I en politisk styrt organisasjon med flat struktur (to nivå), Formannskapsmodell der mye makt er fordelt til rådmann, 120 enhetsledere som svarer direkte til én kommunaldirektør og en fagstab som fungerer som et bindeledd mellom kommunaldirektør og enhetsledere, blir fagstaben meget sentral. Jeg har snakket med to i direktørens fagstab som forholder seg til sin rolle som rådgiver på ganske ulikt vis. Min empiri og mine data antyder at fagstaben nærmest kan velge hatt ut fra eget forogdtbefinnende, avhengig av hvilken sak de uttaler seg om. De metodiske implikasjonene dette har for denne oppgaven er det vanskelig å uttale seg sikkert om, men ett er sikkert; hvem jeg snakker med i fagstaben påvirker type data jeg får tilgang til, nettopp fordi informantene forholder seg forskjellig til sin rolle i organisasjonen. På bakgrunn av dette har jeg valgt å forholde meg til det informantene mine i denne delen av organisasjonen sier til meg i en intervjusituasjon, og samtidig notere meg hva de samme

informantene faktisk sier og gjør i de kontekstene der jeg har møtt de og der vi har diskutert problemstillinger som har vært overlappende til hverandre i de to kontekstene.

Det er interessant å registrere at informantene ikke alltid opptrer likt eller uttrykker de samme meninger i en ansikt-til-ansikt situasjon og i en møte-kontekst. Dette er i og for seg ikke så spesielt - når Goffman (1959) diskuterer symbolsk interaksjonisme snakker han om hvilke meninger vi som sosiale vesener uttrykker "back-stage", i en mer privatisert sfære, sett i forhold til hva vi uttrykker "on-stage", i det offentlige rom. Det kan være at mitt kjennskap til disse informantene har åpnet opp for en setting som har mange av "back-stage" kjennetegnene, og at informasjonen jeg får tilgang til i disse samtalene derfor har et annet innhold enn informasjon jeg får av de samme informantene i en mer offentlig setting.

5.5.3 Enhetsledere

Jeg har fungert som min egen informant i deler av arbeidet. Jeg synes denne dobbeltrollen er interessant rent metodisk. Jeg har selv generert informasjon jeg har brukt i min egen mastergradsavhandling. Det er ikke tilstrekkelig (ei heller spesielt interessant for meg) utelukkende å basere seg på den informasjon jeg selv genererer i dette arbeidet. Min egen virksomhet og meningsskapende aktivitet i jobbsammenheng har fungert mer som et komparativt grunnlag i mine samtaler med andre enhetsledere med samme ansvars- og myndighetsområde som meg selv.

Disse samtalene har vært preget av at lederne har kunnet innta det vi har kalt "helikopterperspektivet" på egen organisasjon og sin egen rolle i organisasjonen. Lederne har en meget hektisk arbeidshverdag, og flere av dem har signalisert at det er meningsskapende i seg selv å få anledning til å innta dette perspektivet i en intervjusituasjon.

Utsagnet "djevelen ligger i detaljene" gjentas, og det siktes til at detaljnivået i tjenesteproduksjonen er høyt. Dette er et resultat av den brede og dype faglige innsikten organisasjonen besitter totalt sett i en tverrfaglig spesialisert modell – med andre ord; organiseringen både sikrer og krever høy fagkompetanse på et veldig detaljert nivå. Dette kjennetegner enkelte kunnskapsbedrifter, og lederne vil gjerne snakke med meg om ledelse av kunnskapsbedrifter som noe vesensforskjellig fra å lede andre type organisasjoner. Det pekes på sentrale sammenhenger mellom kommunikasjon av strategiske valg, fokus på organisasjonens forretningsidé, å være ansatt i en politisk styrt organisasjon, 2-nivå modellen, faglig autonome medarbeidere som skal underordne seg en leder og en ledelse, medvirkning i arbeidet med å utmeisle strategier og ikke minst forholdet mellom fag og politikk forstått som faglig fundament for (gode? Kloke?) politiske beslutninger.

En annen gjenganger i disse samtalene er fagstabens rolle sett i forhold til enhetslederens rolle.

Det er til dels mye frustrasjon å spore blant mine informanter når de snakker om dette forholdet, og det slår meg at enhetslederne heller ikke har fått en endelig avklaring på egen rolle sett i forhold til rådmannen og dennes fagstab når det gjelder for eksempel makt og myndighet. I forhold til datainnsamlingen min kan dette være problematisk, og det er verdt å stoppe litt opp ved denne problemstillingen. Inntil nylig satt jeg selv i rollen som enhetsleder, og kjenner således godt hvor ensom og utsatt en slik posisjon i organisasjonen kan være. Når jeg nå intervjuer tidligere kollegaer om dette temaet, er det en reell mulighet for at de bruker meg som en slags ventil for en type frustrasjon det kan være vanskelig å plassere andre steder. Dette kan føre til at den informasjonen jeg får tilgang til i disse samtalene er farget av dette, og som sådan fremstilles til meg på en måte som skiller seg fra hvordan den ville blitt presentert for andre.

Samtidig er det jo nettopp mine informanters opplevelse av situasjonen det er viktig for meg å prøve å fange, og det at mellomledere i store organisasjoner opplever frustrasjon og ensomhet i sitt møte med toppledelsen er ikke unikt for Trondheim kommune.

5.5.4 Ansatte

Ansatte i organisasjonen kjenner kanskje bedre enn noen problemstillingene på kroppen i sitt daglige virke; de utsettes for situasjoner der de selv må velge hva slags type tjenesteproduksjon kommunen skal tilby innbyggerne, selv om forventningene er konkurrerende. I samtaler med ansatte har fokuset vært på forholdet mellom det å underordne seg ledelse (og prioriteringer) og den friheten deres faglige autonome rolle gir. I mine samtaler med ansatte har jeg også forsøkt å få tak i hvordan de forholder seg til det å være ansatt i en politisk styrt organisasjon – om dette er noe de forholder seg aktivt til i det daglige arbeidet, og sitter igjen med en forståelse av at det er mer ens eget private verdisyn og type utdanning og erfaringer man har som ansatt som ”slår inn” når man løser oppgaver på vegne av kommunen.

Sagt på en annen måte, så virker det mer tilfeldig på meg at enkelte av de ansatte jeg har snakket med har begynt å jobbe som kommunal tjenesteprodusent - at det ikke fremstår som et aktivt valg. En av helsesøstrene uttalte at når hun begynte på helsesøsterutdannelsen var det gitt at hun ville jobbe som helsesøster, ”og da ble det jo Trondheim kommunen da, siden mannen min allerede jobbet her i byen”. Videre samtaler avdekket at lojalitetsfølelsen til kommunen som arbeidsgiver var relativt svak, at det var yrkesstoltheten og de yrkesetiske sidene med alt det innebærer av moralske og verdimeslige hensyn for akkurat denne arbeidstakeren som var viktigst for henne når hun skulle presentere seg som helsesøster i Trondheim kommune. Det var på mange måter en representant for helsesøsteryrket jeg snakket med, mer enn en ansatt i Trondheim kommune. Andre informanter blant de ansatte hadde også trekk av dette forholdet, og utsagn som at ”de i

rådhuset har bestemt” eller ”de i rådhuset vet ikke hva de snakker om” dukket opp med jevne mellomrom.

Metodisk er dette et sentralt poeng, fordi det er jo nettopp som ansatt i Trondheim kommune jeg har villet snakke med ansatte. Jeg har ikke valgt ut helsesøster, barnevernpedagog, psykolog og logoped fordi de gikk på forskjellige skoler og således representerer ulike sider ved tjenesteproduksjonen, jeg henvendte meg til disse ansatte fordi de ser tjenesteproduksjonen fra forskjellige synsvinkler, og således muligens kan uttale seg om hvilke konsekvenser kutt i produksjonen fører til sett fra deres synspunkt.

5.5.5 Tillitsvalgte

For å klargjøre bruken av ansatte som informanter i denne prosessen har jeg gjennomført samtaler med tillitsvalgte og lederne på forhånd. Jeg presenterte undersøkelsesdesignet for dem, og ba samtidig om å få intervjuet et utvalg ansatte / medlemmer for å få tilgang til deres perspektiver. Jeg hadde avtale med to sentrale tillitsvalgte, men den ene trakk seg før intervjuet på grunn av tidspress.

Perspektivet den tillitsvalgte legger til grunn for sine synspunkter skiller seg fra ansattes, i og med at den tillitsvalgte har denne rolle nettopp for å snakke sine medlemmers sak. I denne settingen blir det jo da avgjørende hvilken skole informant har gått på, og hvordan hun som representant for den yrkesgruppen ser på situasjonen i organisasjonen. Den rene yrkesfaglige bakgrunnen, og denne yrkesgruppens synspunkter på hvilke konsekvenser et kutt i tjenestetilbudet får for organisasjonen, blir utgangspunktet for samtalen. Når ansatte snakker for seg selv, snakker tillitsvalgte for sin organisasjon, og har en agenda på dennes vegne. Dette er et sentralt metodisk poeng, da fagforeningen kan kalkulere med at denne avhandlingen kan bli lest av både administrativ og politisk ledelse (det er kommunevalg denne høsten)

5.5.6 Politikere

Det er politikeres oppgave å fastsette mål og velge løsninger i en rasjonell planleggingsprosess og i en budsjettprosess. De valgene som fattes vil ofte være resultat av en inkrementell beslutningsprosess som innebærer elementer både fra det rød-grønne flertallet, men sannsynligvis også fra opposisjonen. På bakgrunn av dette var det viktig for meg å intervjuet representanter fra politikere i posisjon og i opposisjon. Jeg har således snakket med en representant for det rød-grønne flertallet, og ordførerkandidaten i det største opposisjonspartiet(H).

Jeg hadde behov for å klargjøre dette valget av informanter med en annen sentral informant; kommunaldirektøren. Det ville være uheldig om min leder ikke var informert om at jeg hadde diskutert sentrale problemstillinger innen hennes ansvarsområde med hennes politiske ledere.

Denne avklaringen var metodisk interessant for meg. Det ligger en klar potensiell styring eller ”kanalisering” av tilgjengelig informasjon fra politisk ledelse og opposisjon ved å la Rådmannen være med å mene noe om hvilke informanter jeg snakker med, samtidig som det ville være potensielt uheldig for min leder dersom jeg unnlot å informere om mine informanter.

Når det gjelder spørsmålet om prioritering blant konkurrerende tiltak var jeg i utgangspunktet spent på svarene jeg ville få fra politisk hold. Det er viktig å presentere problematikken på en slik måte at handlingsrommet til politikerne ikke reduseres eller oppleves som redusert. Det er på mange måter ikke ønskelig for politikere å gi klare svar på spørsmål om hvordan iverksetting av vedtak skal skje, da fokuset heller vil være på intensjonene og de politiske føringene som ligger til grunn. Det er viktig å fokusere på de mulige løsningene heller enn de faglig sett optimale, da det som er politisk fornuftig å gjøre gjerne preges av en annen type rasjonalitet enn hva planleggingen legger føringer for.

Jeg kunne valgt å stille konkrete spørsmål om hvilke arbeidsoppgaver informantene mener skal prioriteres foran andre, og muligens fått enkelte kjappe svar. Jeg la heller opp til en samtale omkring problemstillingene som viser kompleksiteten i situasjonen. Skillet mellom den politiske og den planmessige rasjonaliteten som ligger til grunn ble tidvis avdekket i disse intervjuene, og jeg tror den åpne samtalen ga meg tilgang til mer informasjon enn om jeg hadde lagt opp til lukkede spørsmål med svaralternativer.

Den informasjonen jeg har fått av politisk ledelse og opposisjonen skiller seg vesentlig fra den informasjonen jeg har fått tilgang til gjennom intervjuer med ansatte og deres representanter. Slev om det er ”kort veg” fra innbygger til politiker i Trondheim kommune, er det problematisk å hoppe over ledd i linja når man som ansatt skal forholde seg til tjenestevei i organisasjonen. Denne oppgaven er en av de få arenaene som er etablert for å sette de to delene av organisasjonen i kontakt med hverandre. Den ”dialogen” de to partene fører i denne avhandlingen lider selvsagt under at de ikke kan kommunisere direkte med hverandre, men det er interessant for meg som forfatteren å overvære ”samtalen” når de fra hvert sitt utgangspunkt diskuterer forskningsspørsmålene mine med meg. I midten i denne samtalen sitter rådmannen, som – på mange måter i likhet med etnografen – oversetter og fortolker informasjon fra den ene til den andre og tilbake igjen.

5.6 Analyse av datamaterialet

Etter datainnsamlingen ble jeg sittende igjen med relativt store mengder notater, og et innledende spørsmål handlet om hvordan jeg skulle hente ut det jeg skulle bruke i skrivingen av avhandlingen. Dataene ble behandlet, sortert og satt i et system, eller som Jacobsen fremstiller det; "(...) Analyse av kvalitative data vil (...) dreie seg om tre ting: beskrive, systematisere og kategorisere og sammenbinde (...)" (Jacobsen, 2005:186).

Ganske umiddelbart (samme dag) etter intervjuene og møtene satte jeg meg ned for å renskrive notatene mine. Allerede her systematiserte jeg noe av innholdet i tråd med disposisjonen av oppgaven. I tillegg har jeg notert meg trekk fra selve intervjusituasjonen, som; hvor intervjuet fant sted, hvordan informanten fremstod, om temaet og problemstillingene virket interessante for informanten osv. Disse betraktningene har jeg brukt i konteksten rundt selve dataproduksjonen i den avsluttende skrivefasen, og jeg opplever at de har gitt teksten litt mer "kjøtt på beina" og muligens bidratt til å gjøre beskrivelsene litt "tykkere".

5.7 Valide og reliable konklusjoner?

5.7.1 Intern gyldighet

Når det gjelder den interne gyldigheten (Jacobsen, 2005:214) er det selvsagt sentralt å fokusere på om jeg har fått svar på det jeg lurte på. Oppfattes resultatene mine som riktige? I intervjusituasjonen har jeg gjort utstrakt bruk av respondentvalidering – jeg har spurt informantene mine om jeg har forstått dem rett – for å sikre den interne gyldigheten.

5.7.2 Ekstern gyldighet

Den eksterne validiteten handler i følge Jacobsen om hvorvidt funnene mine er generaliserbare. I utgangspunktet har jeg ikke vært spesielt opptatt av denne problemstillingen, da jeg ikke har hatt til hensikt å finne frem til generaliserbare funn.

Jeg har få informanter, og søker heller dybde i deres forståelse av mine problemstillinger heller enn i at deres utsagn skal representere en generell oppfatning av sammenhengene de peker på.

5.7.3 Pålitelighet

Er det trekk ved selve undersøkelsen som har skapt de resultatene jeg sitter igjen med? Jeg har blant annet valgt deltakende observasjon som en metode for datainnsamling. Noe av kritikken som har blitt reist mot denne metoden er at forskeren påvirker omgivelsene han skal studere ved å delta i konteksten – han blir selv del av materialet som skal studeres.

Undersøkelsesmetoden påvirker altså det som skal undersøkes.

Mitt fokus på problemstillingen og forskningsspørsmålene i intervjusituasjonen som ikke er helt åpen kunne føre til at mine informanter rettet sin oppmerksomhet og fokus i sin virksomhet mot deler av sin virksomhetsplanlegging de i utgangspunktet ikke hadde tenkt. Slikt sett kan det argumenteres at jeg som forsker påvirker temaet for forskning simpelthen ved å tematisere det i en samtale.

Dette trenger ikke nødvendigvis bety at dataene mine ikke er pålitelige. Det er sannsynlig at jeg ikke ville fått tilgang til de dataene jeg har fått dersom jeg ikke hadde valgt å styre intervjuet inn mot hvilke konsekvenser kutt i tjenesteproduksjonen får for organisasjonen.

Valg av datainnsamlingsmetode påvirker undersøkelsens pålitelighet i stor grad. Jacobsen peker på generelle sammenhenger mellom metode og pålitelighet;

Individuelt intervju	Intervjueffekt – dvs. at intervjuers tilstedeværelse skaper spesielle resultater. Konteksteffekt - dvs. at stedet der intervjuet foretas, kan skape spesielle resultater.
Gruppeintervju	Intervjueffekt - dvs. at intervjuers tilstedeværelse skaper spesielle resultater. Konteksteffekt - dvs. at stedet der intervjuet foretas, samt de relasjoner som oppstår i gruppen kan skape spesielle resultater.
Observasjon	Observatøreffekt – dvs. at observators tilstedeværelse skaper spesielle resultater. Konteksteffekt – dvs. at stedet der observasjon foretas, kan skape spesielle resultater.
Dokumentundersøkelse	Tilgang til dokumenter. Hvordan passer dokumentenes bruk av data til problemstillingen? Har vi kontroll over mulige feilkilder? Kan vi stole på de kildene dataene kommer fra?

Figur 7. Mulige undersøkelseseffekter knyttet til kvalitative datainnsamlingsmetoder. (Jacobsen, 2005:167).

5.8 Tolkning av resultater

Tolkningen av resultatene jeg har kommet frem til i denne undersøkelsen er påvirket av det teoretiske utgangspunktet mitt.

Det har vært min hensikt å studere hvordan kutt i tjenesteproduksjonen påvirker organisasjonen. Mer spesifikt har jeg villet studere hvilke sammenhenger vi finner mellom politisk og administrativ ledelses styringssignaler og ansattes faktiske tjenesteproduksjon, og implementeringen av disse vedtakene.

5.9 Ord som virkelighetskoblere

Csordas (1997) skriver innledningsvis i ”The Sacred Self” om sin doble rolle som deltaker i, og produsent av den samme teksten. I analysen av det han kaller et helbredelses-system, peker han på at ”(...) *insofar as all healing systems are attempts to make sense of affliction, anthropological understanding of healing requires a double hermeneutic* (...)” (1997:XI).

Denne doble hermeneutikken, eller oversettelsen av en oversettelse, innebærer at antropologer og etnografer legger sine oversettelses-strategier oppå våre informanternes allerede etablerte forståelse av sin egen "kultur" eller sin egen hverdag.

Dette metodiske aspektet henger sammen med etnografens selvpålagte refleksivitet i skillet mellom selv og andre, og kan således også representere min egen rolle som etnograf i den foreliggende tekst i forhold til mine "antropologiske andre". Dette er en stor utfordring til ordene i denne teksten; jeg skal formidle min forståelse av mine informanternes forståelse. Hvor stor blir min egen kredibilitet og legitimitet som formidler i dette prosjektet?

I "Hermes' Dilemma & Hamlets' Desire" sammenlikner Crapanzano (1992) etnografens rolle som forteller med de greske guders budbringer, Hermes. Han skriver; "(...) *Hermes was a trickster: a god of cunning and tricks. The ethnographer is no trickster. He, so he says, has no cunning and tricks. But he shares this with Hermes: he must make his message convincing. It treats of the foreign, the strange, the unfamiliar, the exotic, the unknown – that, in short, which challenges belief (...)*" (1992:44-45).

Etnografers rolle som formidler av antropologiske andres virkeligheter er blitt viet mye oppmerksomhet i diskusjonen omkring antropologer og etnografers selv-refleksivitet. Fra erkjennelsen av at etnografen med sin blotte tilstedeværelse i felten påvirker den virkelighet han skal formidle (Hammersley & Atkinson, 1994), til spørsmålet omkring hvilken form denne formidlingen skal (og kan) gis (Crapanzano, 1992) fokuseres det sterkt på etnografens kredibilitet, legitimitet og troverdighet.

I skrivefasen – i behandlingen og tolkningen av de innsamlede data etter et etnografisk feltarbeid – vender etnografen blikket, og retter søkelyset innover, mot seg (og sitt) selv, og ser at han som forteller, må forstå, oversette, fortolke, konseptualisere og utdype poengene han ønsker å formidle. I tillegg må han rettferdiggjøre alle disse prosedyrene; "(...) *The messenger is always in a precarious situation (...)*", skriver Crapanzano (1992); "(...) *caught between two worlds – that of the message giver and that of the message receiver – he is caught between two desires (...)*" (1992:3). Både sender og mottaker av beskjednen forsøker å forføre budbringeren for å oppnå det de ønsker, men også budbringeren har ønsker, også han har makt. "(...) *He lives in a world charged with value, with loyalties and with animosities. He cannot simply repeat the message. (Even direct quotation requires refraining.) He has to understand the message, to interpret it, translate, contextualize, and elaborate it, and he has to justify all these procedures. He has responsibility! (...)*" (1992:3).

Gjennom postmodernismens kritiske blikk på etnografers refleksivitet i egne etnografiske tekster, ble fokuset rettet mot forholdet mellom selv og andre, eller mellom etnografen og den

etnografiserte (Cohen, 1994). Dette skifte av fokus banet vei for en rekke provoserende spørsmål etnografer fant det umulig å svare på; hvordan vet du *hva* den andre personen tenker? Hvordan vet du *at* den andre personen tenker? Hvordan kan du skille mellom den andre personens bevissthet, og din konstruksjon av hennes bevissthet?

Disse betraktningene fokuserer på etnografens subjektivitet, og påpeker hvilken vesentlig rolle etnografen (jeg) spiller i sin presentasjon av sine (mine) informanternes utsagn og handlinger. Den fortellende etnografers ord tar derfor på seg et voldsomt ansvar; de skal yte rettferdighet, og de skal overbevise. De skal formidle og informere. De skal koble virkeligheter.

Del II

6. Prosessen

I denne delen av avhandlingen vil jeg kople funnene fra datainnsamlingen min med problemstillingen og forskningsspørsmålene fra kapittel 2 og det teoretiske rammeverket som jeg har lagt til grunn og presentert i kapittel 4. Denne koplingen vil utgjøre analysedelen av avhandlingen. Før jeg begynner drøftingene vil jeg i dette kapitlet fokusere på det prosessuelle aspektet ved etableringen, evalueringen og videreutviklingen av BFT. Tanken videre er at jeg i kapittel 7 viser hvordan ytre press førte til et gjenkjent behov for endringsarbeid i og med kommunens merforbruk på ca 209 mill i 2008, og at jeg i kapittel 8 går mer i dybden i analysen av hvilke konsekvenser denne justeringen får for organisasjonen.

6.1 Etableringen av BFT (2004)

Trondheim kommune innførte ny organisering av hjelpetjenester for barn og unge fra 1 januar 2004 (sak 138/03). I denne modellen ble helsestasjon, skolehelsetjenesten, ergo- og fysioterapi, jordmortjenester, psykisk helsearbeid, habilitering, pedagogisk- psykologisk tjeneste, avlastning, sosiale tjenester og barneverntjenester samlet i den nye barne- og familietjenesten. Organisasjonsendringen inngikk som en del av Felles dør prosjektet og etableringen av Offentlige Servicekontor.

For barn og unge er barnehager og skoler hovedarenaen for det offentliges bidrag til utvikling og forebygging. Videre har helsestasjonene nesten 100 prosent oppslutning i befolkningen. Med dette som utgangspunkt, var målet å forsterke helsestasjonene som kraftsenter med lav terskel for hjelp til familier og ungdom i risiko. Disse tre instansene er inngangsporten for de aller fleste som trenger hjelp.

Rundt 20-25 prosent av barn og unge trenger hjelp i perioder. Av disse er det rundt 5 prosent som trenger omfattende og sammensatt hjelp over lang tid. Det var en viktig strategi å samlokalisere forvaltningen av ressursene til disse familiene sammen med NAV og helse – og velferdstjenestene. Dette for bedre å kunne jobbe med fattigdomsproblematikk og koordinering av flere tjenester til samme familie.

Hovedmålet var en sterkere og bredere helhetstenking i tiltaksarbeidet rundt barn og familier. Målene for barne- og familietjenesten spesielt var å gi barn, unge og foreldre et sted å henvende seg når de trenger hjelp, styrke rettsikkerheten for barn og unge, utvikle tiltak som er i samsvar med barn og unges behov, øke samhandlingen, kompetansen og tverrfagligheten og gi kvalifisert bistand til skoler og barnehager – med andre ord en helhetlig tjeneste.

Rådmannens hovedbegrunnelse for å dele barne- og familietjenesten opp i en tiltaksenhet og en forvaltningsenhet i hver bydel, var at det var behov for en leder for tiltak som kunne konsentrere seg om helsefremmende og forebyggende arbeid og være i tett samhandling med skoler og barnehager. Forvaltningsleder på bydel skulle delta i utviklingen av offentlige sørviskontor, ivareta rettsikkerheten og kvalitetssikre arbeidet med individuell plan. Videre var det spesielt store utfordringer med å få tak på økonomistyringen. Rådmannen mener at BFT har lykket med dette, men at det vil kreve svært tett oppfølging også i det videre arbeidet. Oppfølging av vedtak og andre mer spesialiserte oppgaver, ble lagt til byomfattende enheter for å sikre spisskompetanse og sterke fagmiljøer.

6.2 Evaluering av BFT (2008)

Rådmannen la høsten 2004 frem en situasjonsrapport for den da nyetablerte barne- og familietjenesten. Det ble i denne saken beskrevet en krevende driftssituasjon knyttet til lokalisering, kontorforhold, sykefravær, kapasitetsproblemer, uklarheter rundt oppgavefordeling og i forhold til økonomistyringen i tjenesten.

I bystyrets vedtak⁹ ble det uttrykt behov for å høste ytterligere erfaringer fra omorganiseringen, og en evaluering av oppnådde resultater på et senere tidspunkt ble bestilt. Rådmannen gjennomførte et evalueringsarbeid av barne- og familietjenestene i 2008¹⁰. Det var i hovedsak de organisatoriske forholdene som ble vurdert. I tillegg ble også situasjonen for det enkelte fagområde gjennomgått i evalueringen.

I 2004 var følgende utfordringer skissert i saken som omhandler omorganiseringen som grunnlag for etablering av barne- og familietjenesten:

- Bedring av samspillet mellom skolen og hjelpetjenestene
- Å ha en helsestasjon som holder tritt med dagens utfordringer og fyller rollen som ressurscenter for helse og oppvekst.
- Sikre kompetanse på lavfrekvent problematikk
- Sikre at voksne i skoler og barnehager ser barn som trenger hjelp og sikrer at de får denne hjelpen
- Styrke fysio- og ergoterapitjenestene sin rolle i det tverrfaglige habiliteringsarbeidet
- Å utvikle individuelle planer til et reelt verktøy for samordning og langsiktig planlegging
- Barnevernet; terskelen for innsats og lovpålagte tidsfrister
- Behov for å styrke det forebyggende og familiestøttende arbeidet til familier med omfattende behov

⁹ sak nr 04/178

¹⁰ sak nr 08/35387

- God nok ivaretagelse av barn under omsorg
- Bedre samhandling med det øvrige hjelpe- og støtteapparatet rundt barnefamilier

Det var et svært ambisiøst og krevende valg i 2004 å etablere en flerfaglig tjeneste av profesjoner med ulike faglige kulturer, forflytte disse til nye kontorer, ansette ledere i de fire nye bydelene, delta i etablering av offentlige servicekontor og integrere forsøk med ansvar for statlige oppgaver i barnevernet – samtidig.

Parallelt med dette måtte deler av tjenesten konsentrere seg sterkt om økonomistyring og budsjetttilpasninger. Dette tatt i betraktning, anså rådmannen seg fornøyd med den utviklingen organisasjonen hadde hatt frem til evalueringstidspunktet. Rådmannen mente da at flere av målene var oppnådd og at det på mange punkter hadde vært en god utvikling.

Evalueringen viste at det var bred enighet om hovedgrepet med en flerfaglig tjeneste. Potensialet i en slik organisering var, i følge rådmannen på dette tidspunktet, fortsatt ikke utnyttet til fulle. Det var sterk tvil om oppdeling i tiltak og forvaltning på bydel var hensiktsmessig, og det er fortsatt frustrasjoner rundt dette prinsippet. Det er, nå som da, løpende diskusjoner om hvilke oppgaver det er naturlig å løse i hver enkelt bydel og hvilke som ivaretas best i byomfattende enheter.

Rådmannens konklusjoner og anbefalinger fra evalueringen i 2008 kan oppsummeres slik (forkortet);

- Rådmannen anbefalte videreføring av en flerfaglig barne- og familietjeneste
- Rådmannen anbefalte at modellen med organisering i forvaltning og tiltak videreføres i barne- og familietjenesten.
- For å sikre ansvarsdeling, samarbeid og kommunikasjon, skulle det videreutvikles modeller for teamjobbing på tvers av enhetene. Det skulle også arbeides med tilpasninger av modellen for å bedre tilgjengeligheten og funksjonaliteten på det enkelte tjeneste- og fagområde.
- Sakkyndig vurdering skulle utøves av alle i BFT som produserte tjenester etter opplæringsloven, uavhengig av arbeidsplassering innen tiltaks- eller forvaltningsenhet. Det innebar at de ansatte skulle utgjøre ett pedagogisk-psykologisk team i bydelen og ha de samme arbeidsoppgavene; sakkyndig vurdering og direkte hjelp til skolene og til barn og foreldre. Lederne skulle bli enige seg i mellom, og fordele oppgaver ut i fra den enkeltes kompetanse og prioritering av oppgaver.

- Ansvar for å kvalitetssikre sakkyndigheten skulle fortsatt ligge til forvaltningsleder, mens ansvaret for å organisere hjelp til skolene, fortsatt skulle ligge til leder for tiltaksenheten.
- Rådmannen ville legge ansvaret for å utvikle spisset kompetanse på vansker innen autismespekteret og minoritetsspråklig arbeid til to ulike bydeler. Familiene skulle få hjelp i den bydelen de bor, men med bistand fra spesialkompetanse.
- Ansvaret til tiltaksenhetene i bydelene skulle avgrensnes. De skulle ha ansvar på universelt nivå, ansvar for arbeid med grupper og enkeltpersoner i risiko, inkludert psykisk helsearbeid (selektert nivå).
- Rådmannen skulle sørge for at enhetslederne i større grad satte fellestema på dagsorden og etablerer faste møtepunkt. Dokumentasjon i fagprogrammene skulle også gjennomgå med tanke på samordning og styringsdata.
- Rådmannen påla barnevernadministrasjonene å vurdere meldinger fra barnehager, skoler og BUP i nært samarbeid med melder, og å holde familien og nære samarbeidspartnere orientert om barnevernets vurderinger.
- Rådmannen vurderte å etablere samarbeid med forskningsmiljø for å se på terskelen i barnevernet.
- Rådmannen gjennomførte ingen endringer i ettervernsarbeidet, da det var naturlig å avvente resultat av statlige forslag på området.

Etablering av en flerfaglig barne- og familietjeneste var en svært krevende prosess. Det var derfor gledelig for organisasjonen, dens ansatte og ledere at de aller fleste interessenter ønsket dette videreført. For å sikre tydelig og sterk faglighet innen hver profesjon, ble ordningen med ansvarlige fagkoordinatorer, faglige nettverk og spesifikke kompetansetiltak videreført.

Det er tydelig i evalueringen at en deling i forvaltning og tiltak var og er vanskelig for alle parter. Rådmannen ønsket å gjennomføre visse justeringer i modellen for å se om det kunne gi en mer tilfredsstillende situasjon. Det var også rådmannens vurdering at organisasjonen ikke ville tåle omfattende organisasjonsendringer på daværende tidspunkt¹¹. Videre var det grunn til å tro at statlig utredning om en inngangsport for barn og unge ville få konsekvenser som kommunen uansett måtte ha tilpasset seg etter hvert.

Rådmannen utfordret derfor bystyret til å videreutvikle (ikke omorganisere) barne- og familietjenesten for å sikre tidlig og helhetlig innsats, og bystyret gjorde akkurat det (forkortet);

¹¹ sak nr 08/35387

Mindre pengebruk, mer maktbruk?

"(...) Evaluering av Barne- og familietjenesten

Arkivsak nr 08/35387

Bystyrets vedtak i sak 186/08

- 1. Barne- og familietjenesten videreføres og videreutvikles som en samlet og flerfaglig tjeneste.*
- 2. Forvaltningskontorene skal fortsatt samlokaliseres og samarbeide med NAV og helse- og velferdstjenesten i offentlige sørviskontor i bydelene.*
- 3. Oppdeling i forvaltning og tiltaksenheter videreføres. Rådmannen pålegges å arbeide med tilpasninger for å bedre tilgjengeligheten for brukerne og samhandlingen internt i barne- og familietjenesten.*
- 4. Bystyret slutter seg til de justeringer og forbedringstiltak som rådmannen redegjør for i saken. Saken om omorganisering av ungdomstiltak må komme tilbake til bystyret for politisk behandling*
- 5. Både organisasjonsmodellen og tjenestetilbudet til BFT krever kontinuerlig utvikling. Bystyret ber derfor om en ny sak høsten 2010 om BFT. Her må det synliggjøres hva som er gjort for å forbedre organisasjonsmodellen og hvilke utfordringer man står igjen med samt beskrive konkrete tiltak for å overvinne disse. Bystyret ber i saken også om en redegjørelse av hvordan nye statlige krav og retningslinjer håndteres av tjenesten. I tillegg ber Bystyret om at følgende punkter prioriteres, og at status for disse saksfeltene presenteres i saken:*
 - Skoletilbudet for barn og ungdom i barnevernet*
 - Ettervernet og informasjonen for ungdom etter fylte 18 år.*
 - Det psykiske helsetilbudet til barn i barneskolen, samt oppfølging og tilrettelegging i barnehage/skolehverdagen.*
 - En grundig gjennomgang av tiltak og forvaltning for å bringe klarhet i oppgave- og ansvarsfordeling*
 - Rekruttering og kursing av tilsynsførere*
 - Vurdere behovet for en egen ombud/rådgiving for oppvekst.*

FLERTALLSMERKNAD - H, FrP, KrF, R, Ap, SV, Sp, PP, V, MDG:

Tiltak/forvaltningsmodellen fungerer enda ikke optimalt. Det er nå viktig å forbedre framfor å bygge nytt. Samkjøringen mellom tiltak og forvaltning må bli tettere, og modellen må gjennomgå grundig for å bringe klarhet i oppgave- og ansvarsfordeling. Det må være et mål å redusere antall saksbehandlere som møter brukerne der det er forsvarlig. Det må også utarbeides bedre informasjon til brukerne og pårørende om tjenesten, og kommunikasjonen mellom BFT og brukerne/pårørende må bli bedre.

Tilsyn med barnevern og helse- og sosialtjenesten for barn og unge har blant annet avdekket at kommunen ikke har etablert oppfølging og kontroll av om tiltak fungerer som forutsatt, og at det gis helhetlige tjenester. Bystyret mener det må etableres bedre system for å sikre at brukerne får de tjenester de har krav på. Det må etableres bedre systemer for hvordan man håndterer brukerens journaler og sensitive opplysninger.

Skolene og barnehagene spiller sentrale roller i barnas liv, og det er derfor viktig å sørge for en bedre kontakt og informasjonsflyt mellom BFT og skoler/barnehager. Informasjonen til skole/barnehager knyttet til mulige tiltak for barn som vurderes må bli bedre, og

Mindre pengebruk, mer maktbruk?

skoler/barnehager og brukerne må få bedre tilbakemelding om saksgangen knyttet til tiltakene eller hvorfor tiltak ikke blir iverksatt.

Samspeillet mellom BFT og barnehage/skole er avgjørende. Samarbeidet med PP-tjenesten må møte brukernes behov for tilstedeværelse og kompetanse ut over det som finnes hos brukerne selv. Spesialisttjenesten må trekkes inn når brukerne finner behov for det. Tjenesten må sammen med brukeren stå ansvarlig for oppfølging, gjennomføring og evaluering av de tiltak som tjenesten tilrår. I dette ligger også oppfølging av den enkelte medarbeider som opplever konflikten med barn og foreldre i det daglige arbeidet. Behovet for enkeltvedtak må dekkes, også for å gi nødvendig mulighet for klage. Læring fra samarbeidsprosjekter må videreføres i det løpende arbeidet i hele kommunen.

Koordineringsfunksjonen rundt barn med sammensatte behov må forankres tydeligere og styrkes. Fastlegens rolle som samarbeidspartnere må tydeliggjøres og brukes. Andre profesjoners rolle i forhold til det enkelte barn må begrunnes.

6.3 Videreutvikling av BFT (2011)

Arbeidet med å videreutvikle BFT som ble bestilt av bystyret til høsten 2010 er i skrivende stund ikke ferdigstilt, men rådmannen har laget en prosessplan for arbeidet som viser saksgangen;

Møte	Dato	Oppgave
Ledermøte BFT	12.01	Første avklaring av tilpasninger
Arbeidsmøter	21.01	Drøfting m/tillitsvalgte 17 og 19.1 Avklaring handlingsplan
	14.02	Nytt møte med tillitsvalgte
	15.02	Høring skole/barnehage
Ledermøte BFT	02.03	Utkast til saksfremlegg
Formannskap	05.04	Sak oversendes 28.3
Oppvekstkommite	06.04	
Bystyre	28.04	

Figur 8. Prosessplan for arbeidet med å videreutvikle BFT

6.3.1 Innspill fra enhetene

I forbindelse med oppstarten av saken ble det bedt om innspill fra enhetene, fordelt på spesifikke fagområder (PP-tjenesten, barneverntjenesten, helse / LOST¹² og habilitering).

¹² Lov Om Sosiale Tjenester

Innspillene skulle si noe om statusen på enhet, hvilke konkrete utfordringer enhetene så, og hvilke tiltak eller forslag til tilpasninger enhetene kom frem til. Disse tilbakemeldingene er lagt inn i tre tabeller, og ligger som vedlegg til avhandlingen¹³.

Jeg har også fått tilgang til referatet fra BFT ledermøtet 12.1.2011, der avklaringer av tilpasninger skulle gjøres. I følge referatet mener enhetene at tverrfaglighet gir helhet i tjenestene, at deling av den PP-faglige ressursen mellom tiltak og forvaltning var begrunnet i ønske om mer tidlig innsats og tiltaksutvikling, og at dette er noe organisasjonen i stor grad mener å ha oppnådd. Likevel uttaler lederne at det må finnes felles løsninger for PP-arbeidet på bydelene som baseres på dagens modell, det vil si med PP-team på tiltak og forvaltning. Sentrale virkemidler som diskuteres for å oppnå dette er en ytterligere presisering av modellen, rutineforbedring og kompetanseheving.

Videre viser referatet at Omsorgsenheten bør bli en større del av forvaltning, og ACOS¹⁴ må tilpasses disse endringene. Samtidig sier lederne at de må sikre at forvaltningsenhetene fortsatt blir en faglig, interessant arbeidsplass for ansatte.

I diskusjonen rundt Avlastningstjenesten konkluderer ledermøtet med at enheten bør opprettholdes som i dag, men at organisering og ansvar må videreutvikles i forhold til spesielle helsetjenester, timebaserte vedtak og andre avlastende tiltak.

Ledermøtets foreløpige konklusjon ser ut til å være at rådmannens anbefaling til bystyret skal være at BFT ikke iverksetter store organisatoriske grep, men heller gjennomfører tilpasninger i dagens modell. Noe som er i tråd med rådmannens tidligere anbefalinger (jfr. evalueringen i 2008).

6.3.2 Innspill fra arbeidstakerorganisasjonene

Jeg har også fått tilgang til referatet fra møte med tillitsvalgte den 17. og 19.1. Der det ble gitt en orientering om planen for arbeidet med den politisk bestilte saken om videreutviklingen, og rådmannens plan for involvering av tillitsvalgte i denne. Også her redegjorde rådmannen for bystyrets bestilling i sak 186/08, om evaluering av BFT; ”*en tettere samkjøring mellom tiltak og forvaltning, større klarhet i oppgave og ansvarsfordeling og enklere tilgang for brukerne*”.

¹³ Vedlegg 1

¹⁴ Fagverktøy der det barnevernfaglige arbeidet dokumenteres

Referatene viser at det i disse møtene ble presisert fra rådmannens side at det vil bli lagt opp til en videreutvikling innenfor dagens modell og enhetsstruktur i BFT, og at det ikke er planer om en større omorganisering av tjenestene.

Samfunnsviterne ga uttrykk for at det er stor forskjell på arbeidsbelastning mellom bydelene innenfor PP-feltet, og at bemanningen her er lavere i Trondheim enn i andre kommuner. Det ble pekt på at kapasiteten er hovedproblemet. Lerkendal og Midtbyen bydeler er mest utsatt fordi disse bydelene har størst barnebefolkning. Kriteriefordelingen av budsjettet avspeiles ikke i bemanningen av PPT, som er ganske likt dimensjonert i bydelene. I følge referatet mener foreningen at en ny håndbok for det spesialpedagogiske arbeidet vil bidra godt til rydding i ansvarsfordelingen, men at dette kun i begrenset grad vil redusere ventetiden hos PPT.

Referatene viser videre at det er delte oppfatninger i det PP-faglige miljøet om dagens organisering, og hvor ansvaret for enkeltsaker bør ligge. Samfunnsviterne mener at enkeltsaker i PPT bør samles på forvaltning. Dersom dette gjennomføres, bør det vurderes å flytte ressurser fra tiltaksenheten. Samtidig er det behov for systemrettet arbeid fra PP-team i tiltaksenheten. Dette, mener foreningen, kan vurderes knyttet nærmere til forsterket helsestasjon.

Utdanningsforbundet på sin side peker på at det er ulike oppfatninger mellom enheter og bydeler på utfordringer og løsninger for PP-feltet. De mener det er viktig at PP-tjenesten blir mer synlig i den totale tjenesteproduksjonen, at tverrfaglig samarbeid er viktig, og at løsninger/lokalisering må ta hensyn til tverrfagligheten. Samarbeidet mellom BFT, skole og barnehage oppleves som positivt.

FO¹⁵ hadde i følge referatene, ingen konkrete kommentarer til de ulike tilpasningsforslagene som har kommet inn til prosessen så langt, og vil følge opp disse med sine medlemmer lokalt på enhetene. I forhold til Helse/Lost-arbeidet på forvaltning var FO opptatt av tilpasninger som kan dempe presset på konsulentene, og mener at forslaget om et utvidet ansvar til avlastningstjenesten for tiltak og prioritering må utredes nærmere før det kan konkluderes.

NPF¹⁶ på sin side er positive til at psykologer på byomfattende enheter kan bistå forvaltning i vurderinger og utredninger av enkeltbarn, herunder omsorgsvurderinger som gjøres i en tidlig fase av en sak, mens NSF¹⁷ ikke hadde noen konkrete kommentarer til arbeidet i møte med

¹⁵ Fellesorganisasjonen for barnevernfaglige arbeidere

¹⁶ Norsk Psykolog Forbund

¹⁷ Norsk Sykepleier Forbund

rådmannen, men vil følge opp forslaget om ansvaret for spesiell helsehjelp med sine medlemmer lokalt.

6.4 Videre fremdrift

I skrivende stund arbeider rådmannen og fagstaben med å samle innspillene i et utkast til et saksfremlegg, som rådmannen etter fremdriftsplanen skal oversendes til politisk behandling den 28.3.

7. Merforbruket i 2008

Samtidig som rådmannen og ledergruppen i BFT jobber med å levere svar til politisk ledelse etter bestillingen fra evalueringssaken i 2008, fremkommer det at kommunen som sådan har hatt et for høyt aktivitetsnivå på sine tjenester kombinert med lavere avkasting på fond enn det er budsjettet med, slik at resultatet fra 2008 viser et merforbruk på ca 209 millioner norske kroner. Denne situasjonen fører til at kommunen må iverksette en rekke tiltak for å dekke inn underskuddet. Tiltakene beskrives i sak 09/13608, revidering av budsjett 2009.

Hensikten min med dette kapitlet er å vise at arbeidet med å videreutvikle BFT ble påvirket av budsjettprosessen for året 2009, og at rammereduksjonen fører til konsekvenser for organisasjonen.

7.1 Årsaker til merforbruk

Saken (09/13608) viser at Trondheim kommune, for første gang siden 1992, har et negativt driftsresultat, og at underskuddet fra 2008 på det tidspunktet saken er skrevet foreløpig er beregnet til 208,6 millioner kroner. I saken sier rådmannen at hovedårsakene til underskuddet i 2008 er:

- Et merforbruk på tjenesteområdene tilsvarende 107,5 millioner kroner
- Negativ avkastning fra kraftfondet på 85,2 millioner kroner
- Oppreisningsordningen for tidligere barnehjemsbarn belastet regnskapet med knappe 20 millioner kroner mer enn forutsatt

Hovedårsaken til at tjenesteområdene gikk med et merforbruk forklares med at lønnsoppgjøret for 2008 ble 89 millioner kroner dyrere enn forutsatt i vedtatt budsjett for 2008, samtidig som det ikke ble funnet rom for å kompensere tjenesteområdene for denne økningen. Det ble derfor lagt til grunn at enhetene måtte finne dekning for økningen i lønnsutgiftene innenfor allerede tildelte rammer. Regnskapsresultatet fra 2008 viser at enhetene ikke maktet å finansiere de økte lønnsutgiftene innenfor sine rammer.

7.2 ROBEK

Dersom kommunen ikke lykkes i å dekke inn underskuddet fra 2008 i løpet av de to påfølgende budsjettår, står kommunen i fare for å bli satt på den såkalte "ROBEK-listen". ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som må ha godkjenning fra Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler. Før de nye reglene i kommuneloven trådte i kraft i 2001, måtte alle kommuner og fylkeskommuner ha slik godkjenning fra departementet. Med de nye reglene ble godkjenningsordningen begrenset til å omfatte kommuner og fylkeskommuner med

økonomisk ubalanse. Kommuneloven § 60 (§ 59 a) nr. 1 definerer hva økonomisk ubalanse innebærer.¹⁸

I kommunelovens § 48 nr. 4 heter det:

”(...) Underskudd på årsregnskapet som ikke kan dekkes på budsjettet i det år regnskapet legges fram, skal føres opp til dekning i det følgende års budsjett. Under særlige forhold kan kommunestyret og fylkestinget, etter å ha foretatt de nødvendige endringer i økonomiplanen, vedta at underskuddet skal dekkes over inntil ytterligere to år. I tilfeller der de samfunnsmessige og økonomiske konsekvensene av at kommunen eller fylkeskommunen skal dekke underskudd etter første og annet punktum vil bli uforholdmessig store, kan departementet godkjenne vedtak om at underskuddet dekkes over mer enn fire år. Underskudd kan likevel ikke dekkes over mer enn ti år (...).”

Dette betyr at Trondheim kommune kan vedta å dekke inn underskuddet for 2008 i løpet av 2009 og 2010 uten å bli registrert i ROBEK. Rådmannen legger til grunn i saken at underskuddet dekkes inn i løpet av 2009 og 2010.

Om underskuddet føres opp til dekning i 2011 eller senere vil kommunen bli registrert i ROBEK, jf kommunelovens § 60, punkt C. For kommuner innebærer registrering i ROBEK at fylkesmannen skal lovlighetskontrollere kommunestyrets budsjettvedtak. Registrering i ROBEK innebærer videre at vedtak om lån, finansiell leasing og langsiktige leieavtaler ikke er gyldig før de er godkjent av fylkesmannen.

Rådmannen har derfor valgt å fordele kuttet flatt mellom de store budsjettområdene. Innenfor oppvekst og utdanning og helse og velferd har imidlertid rådmannen til en viss grad valgt å skjerme områder hvor vi har lav ressursbruk sammenlignet med andre kommuner, og ta en større andel av kuttet på områder hvor vi har høy ressursbruk sammenlignet med andre kommuner.

7.3 Rådmannens forslag til kutt

Tabellen nedenfor viser rådmannens forslag til tiltak for å skape rom for inndekning av underskuddet fra 2008.

Tiltak	2009	2010
Overordnede tiltak		
Inntrekk fra 2008	36,0	
Utsette deler av VAR-inndekningen til 2011		6,0

¹⁸ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/databaser-og-registre/robek-2.html?id=449305>

Mindre pengebruk, mer maktbruk?

<i>Sum overordnede tiltak</i>	36,0	6,0
<i>Tiltak på tjenesteområdene</i>		
Skole	7,3	39,4
Barnehage	1,4	3,8
Barne- og familietjenesten	5,5	9,0
Helse og omsorg	2,5	26,0
Forvaltning	1,1	14,0
Oppfølging	0,8	12,3
Tjenester til personer med nedsatt funksjonsevne	0,1	3,6
Kultur	4,4	4,4
Byutvikling	9,0	9,0
Interne tjenester	3,6	6,6
Rådmann	1,4	1,4
<i>Sum tiltak på tjenesteområdene</i>	<i>37,1</i>	<i>129,5</i>
Sum inndekning	73,1	135,5
Sum inndekning 2009 og 2010		208,6

Figur 8. Rådmannens forslag til kutt. Tall i millioner kroner.

7.3.1 Kutt i OU

For 2009 og 2010 foreslår rådmannen tiltak innenfor Oppvekst og utdanning som til sammen beløper seg til 69,4 millioner kroner. I fordelingen av kuttet mellom områdene innenfor oppvekst og utdanning er følgende profil/prioriteringsområder lagt til grunn i saken:

- Skole, hvor kommunen har et noe høyere ressursbruk sammenlignet med andre kommuner, tar en større andel av kuttet enn barnehage hvor kommunen har en lav ressursbruk sammenlignet med andre kommuner
- Barnevernet har en høyere ressursbruk pr barn i tiltak sammenlignet med andre kommuner, mens andel barn med barnevernsvedtak er lavere enn andre kommuner. Barne- og familietjenesten tar sin relative andel av kuttet, men tatt i betraktning av at det allerede ligger inne store omstillinger og reduksjoner i vedtatt økonomiplan for 2010, foreslås det ikke i denne omgang ytterligere reduksjoner utover områdets relative andel. Omfordelinger innenfor oppvekstområdet vil bli vurdert på nytt ved neste økonomiplan.

Ellers beskrives utfordringen som å ”(...) finne tiltak som i mest mulig grad skjermer kjernevirksomheten og bevarer grunnbemanningen på områdene (...)”. (sak 09/13608)

7.3.2 Kutt i BFT

For 2009 og 2010 foreslo rådmannen tiltak innenfor barne- og familietjenesten som til sammen beløp seg til 14,5 millioner kroner. Det er gjort nærmere rede for det enkelte tiltak under tabellen.

Barne- og familietjenesten	2009	2010
1. Omstilling barnevern – redusert bruk av institusjon	2,0	4,0
2. Redusere kostnadsnivået til hjelpetiltak i barnevernet	1,0	2,0
3. Økte inntekter fra BUF-etat	0,3	0,6
4. Reduksjon i sentralt budsjett i BFT	1,2	1,2
5. Reduserte husleieutgifter	1,0	1,0
6. Redusert kjøp av sakkyndig vurdering i barnevernet	0,0	0,2
Sum barne- og familietjenesten	5,5	9,0

Figur 9. rådmannens forslag tilkutt i BFT (Tall i millioner kroner)

7.3.2.1. Omstilling barnevern – redusert bruk av institusjon

I saken sier rådmannen at det skal fokuseres ytterligere på omstilling av barnevernet, og at det ”(...) vil bli foretatt en gjennomgang for i større grad å kunne si noe om hvilke tiltak som har ønsket effekt (...)”. Rådmannen peker også på at det vil bli nødvendig med tiltak som innebærer ”(...) en viss reduksjon i omfang og kvalitet i forhold til dagens nivå (...)”.

I saken pekes det på at det er særlig viktig å fortsette omstillingen i barnevernet for å øke andel barn med tiltak i hjemmet i forhold til tiltak utenfor hjemmet. Dette skal gjøres ved å holde antall institusjonsdøgn på et lavest mulig nivå. Dette beskrives som en prioritert oppgave både for kommunen og for Buf-etat¹⁹. Videre skriver rådmannen at ”(...) det må satses på økt bruk av alternative tiltak til institusjon ved å prioritere hjelpe- og endringstiltak i hjemmet (...)”. Etter at ansvaret for barnevernets andrelinjetjeneste ble tilbakeført til staten fra 1. juli 2008²⁰, ble Trondheim kommune kun ansvarlig for kommunale barnevernsutgifter. Kommunale egenandeler er siden 2008 utformet slik at de i større grad skal stimulere til ønsket vridning av tiltak fra institusjon til fosterhjem og nærmiljøbaserte tiltak.

I forslaget legger altså rådmannen inn en innsparing på 2 millioner kroner i 2009 med en helårseffekt på 4 millioner kroner i 2010.

¹⁹ Barne-, Ungdom- og Familieetat – statlig organisasjon innen barnevernet

²⁰ Fra 1. januar 2004 og frem til denne dato hadde TK ”Barnevernforsøket” der alle tiltak innen barnevernet var lagt til kommunens ansvarsområde.

7.3.2.2 Redusere kostnadsnivået til hjelpetiltak i barnevernet

I perioden med barnevernforsøket ble det startet et omstillingsprosjekt for å få kontroll over utgiftene i barnevernet. Rådmannen skriver at dette prosjektet skal videreføres, og at det skal ha fokus på ”(...) å videreutvikle styringsdata som synliggjør økonomisk tilpasning, tiltaksprofil, målgrupper, resultat av innsats og tiltaksutvikling som bidrar til at barn og unges behov for hjelp i størst mulig grad imøtekommes med tiltak i hjem og nærmiljø (...)”.

Ved hjelp av styringsdata skal det avdekkes ulike praksis mellom bydeler slik at det også kan bli enklere å fastsette en standardisering av ulike ytelser. Det skal foretas en systematisk gjennomgang og dokumentasjon på ulike typer ytelser fra hver bydel. På bakgrunn av dette legger rådmannen inn en forventet innsparing på 1,0 millioner kroner i 2009 med en helårseffekt på 2,0 millioner kroner i 2010.

7.3.2.3. Økte inntekter fra BUF-etat

Kostra-tall viser at Trondheim har høye kostnader pr barn i hjemmet, og i denne sammenhengen mener rådmannen at det er viktig å utnytte det faglige samarbeidet og refusjonsordningene kommunen har i forhold til Buf-etat. ”(...) *Det må jobbes med å videreutvikle gode og hensiktsmessige refusjonsordninger fra Buf-etat til delvis dekning av omfattende hjemmebaserte tiltak som kan forhindre plassering i institusjon (...)*”, skriver hun i saken. Buf-etat har incitament med hensyn til å dekke en del av utgiftene rundt ungdommene det her er snakk om, dvs. tiltak som er langt rimeligere enn institusjonsplasseringer.

I saken fremkommer det at rådmannen forventer merinntekter her i forhold til hva som er budsjettert; 0,3 millioner kroner i 2009 med en helårseffekt på 0,6 millioner kroner i 2010.

7.3.2.4. Reduksjon i sentralt budsjett i Barne- og familietjenesten

Det foreslås reduksjoner på midler som er budsjettert sentralt:

- reserver til alvorlig syke barn 0,7 millioner kroner
- reduksjon i kompetansemidler 0,3 millioner kroner
- reduksjon i midlene til ”*Inn på tunet*”, 0,2 millioner kroner (av totalt 0,575 millioner kr)

7.3.2.5. Reduserte husleieutgifter

Det fremkommer i saken at daværende husleieavtaler gjorde det mulig å redusere 1 millioner kroner på budsjettet til husleie.

7.3.2.6. Redusert bruk av sakkyndige vurderinger i barnevernet

i løpet av 2009 implementerte Bydelene en ny mal for utredningsarbeid i barnevernet. Den nye malen ble utviklet, blant annet med tanke på å redusere bruken av sakkyndige i barnevernet. Rådmannen foreslår i saken at bydelene skulle prioritere å ta i bruk malen i saker der man så behov for sakkyndige vurdering, framfor å kjøpe slik utredning eksternt.

Rådmannen forventet en innsparing på dette fra 2010 på 0,2 millioner kroner. Kartlegging av kostnader og muligheter for innsparing skulle i følge saken foretas mer nøyaktig på hver bydel.

7.3.2.7. Annet

I følge saksdokumentet ville rådmannen i løpet av 2009 også vurdere standarden på ulike helse- og sosialtjenestene til barn og unge med funksjonsnedsettelse, med sikte på mulige reduksjoner fra 2010, uten at det ble forventet noen budsjettmessige gevinster av dette.

7.4 Det politiske vedtaket

I bystyresaken konkluderes det med følgende vedtak (forkortet):

1. *Kommunens underskudd fra 2008 (208,6 millioner kroner) skal dekkes inn i løpet av 2009 og 2010.*
2. *Anslaget på kommunens inntekter i 2009 nedjusteres med 104 millioner kroner.*
3. *Anslaget på kommunens utgifter i 2009 reduseres med 43,5 millioner kroner.*
4. *Bystyret har tidligere avsatt 53,7 millioner kroner som en buffer for å håndtere en eventuell økning i kommunens utgifter og/eller en reduksjon i kommunens inntekter. I budsjettet for 2009 er det nå en ubalanse på 60,5 millioner kroner. Den avsatte bufferen benyttes i sin helhet til å håndtere deler av ubalansen i kommunens budsjett for 2009.*
5. *Rådmannens forslag til tiltak for å dekke inn underskuddet fra 2008 i løpet av 2009 og 2010, og tiltak for å få driften i balanse i 2009, vedtas slik det går fram av de spesifiserte tiltakene i saken.*
 - a. *Ordningen med påplusning/inntrekk innebærer et netto inntrekk fra enhetenes budsjett på 36 millioner kroner i 2009. Inntrekket brukes til å dekke inn deler av underskuddet fra 2008.*
 - b. *Deler av inndekningen av ubalansen mellom beregnet og faktisk fond på VAR-området (6 millioner kroner) utsettes fra 2010 til 2011. Dette frigjør 6 millioner kroner i 2010, som skal brukes til å dekke inn deler av underskuddet fra 2008.*
 - c. *Rådmannens tiltak innenfor skole vedtas (tiltak for 49,7 millioner kroner).*
 - d. *Rådmannens tiltak innenfor barnehage vedtas (tiltak for 5,2 millioner kroner).*
 - e. *Rådmannens tiltak innenfor barne- og familietjenesten vedtas (tiltak for 14,5 millioner kroner).*
 - f. *Rådmannens tiltak innenfor helse- og omsorg vedtas (tiltak for 39,1 millioner kroner).*
 - g. *Rådmannens tiltak innenfor forvaltning vedtas (tiltak for 19,8 millioner kroner)*
 - h. *Rådmannens tiltak innenfor oppfølgings tjenester vedtas (tiltak for 16,5 millioner kroner).*
 - i. *Rådmannens tiltak innenfor tjenester til personer med nedsatt funksjonsevne vedtas (tiltak for 4,3 millioner kroner).*
 - j. *Rådmannens tiltak innenfor kultur, idrett og kirkegårder vedtas (tiltak for 9,2 millioner kroner).*

Mindre pengebruk, mer maktbruk?

- k. Rådmannens tiltak innenfor byutvikling vedtas slik (tiltak for 24,4 millioner kroner).*
 - l. Rådmannens tiltak innenfor interne tjenester vedtas (tiltak for 10,2 millioner kroner).*
 - m. Rådmannens tiltak innenfor rådmannen (tiltak for 3,0 millioner kroner).*
- 6. Rådmannen gis fullmakt til å foreta de nødvendige budsjettkorrigeringer i tråd med denne saken.*

Etter et langt bystyremøte konkluderte politikerne med å vedta rådmannens forslag ”(...) med enkelte justeringer (...)”, som det største opposisjonspartiets ordfører kandidat før høstens kommunevalg fortalte med i et intervju.

Hans, og andre informanters betraktninger om vedtakets konsekvenser for BFT, kommer jeg tilbake til i kapittel 8.

8. Drøfting og analyse

I dette kapitlet vil jeg drøfte problemstillingen og forskningsspørsmålene mine i lys av det teoretiske rammeverket jeg har redegjort for tidligere. Utgangspunktet for diskusjonen vil være hvilke konsekvenser de reduserte budsjettene fikk for BFT generelt, og vil i tillegg fokusere på prosedyrer og prosess, maktforhold og legitimitet, tette bånd mellom politisk og administrativ ledelse og løse koplinger i forholdet mellom vedtak, implementering av vedtak og måling av resultater spesielt.

Jeg har bygd opp dette kapitlet slik at jeg først gjengir informantenes tilbakemeldinger til meg på spørsmålene mine slik de fremkom i intervjusituasjonen, før jeg analyserer disse samlet, eller hver for seg, i lys av det teoretiske bakteppet.

8.1 Innledning

Som jeg viste i kapittel 7 vedtok bystyret at de fleste tjenesteområdene i kommunen skulle bidra til at underskuddet fra 2008 skulle dekkes inn for å unngå å bli satt under statlig administrasjon (ROBEK). Saksdokumentene og de tilgjengelige video-opptakene av bystyrets behandling av saken viser at det var bred politisk enighet om at underskuddet måtte dekkes inn i løpet av de to nærmeste årene. Det var imidlertid ikke like bred enighet om hvilke områder som skulle beskyttes og hvilke områder det kunne kuttes i. Selv om resultatet av behandlingen ble et relativt flatt kutt ”over hele linja”, er det tydelige politiske ulikheter i prioriteringen av tjenesteområdene i saksbehandlingen.

Saksgangen var slik at rådmannen la frem sitt forslag, bystyret behandlet saken og fattet et vedtak som de ba rådmannen implementere. Det som er litt spesielt i denne saken er at bystyret langt på vei fattet et vedtak som var i tråd med rådmannens innstilling til budsjett. Det spesielle denne gangen er at det har ikke bystyret i Trondheim gjort på mange år. Rådmannen hadde i tidligere budsjettdiskusjoner advart politisk ledelse om at pengebruken var for høy i forhold til forventede inntekter, men det rød-grønne flertallet lot seg friste av høye fondsavkastninger etter kommunens salg av kraftverket, og vedtok flere år på rad en større vekst i de offentlige utgiftene enn hva rådmannen og administrasjonen i utgangspunktet anbefalte.

8.2 Hvem bestemte kuttene, og hvem har ansvaret for å implementere vedtakene om kutt?

Spørsmålene i overskriften er to av forskningsspørsmålene mine, som jeg har stilt til informantene i intervjusituasjonen. Umiddelbart har jeg stort sett fått det samme svaret fra samtlige informanter, at det er bystyret som setter rammene for kommunens

tjenesteproduksjon. Når jeg lar informantene snakke videre om denne tematikken, blir imidlertid bildet litt mer nyansert. Det største opposisjonspartiets ordfører kandidat sier at;

”(...) det er et stort spørsmål. Selvsagt er det slik at det er politisk ledelse som bestemmer rammene for kuttet, men jeg syns det er interessant å diskutere dette i en litt bredere kontekst (...) Rådmannen la frem forslaget, og det politiske flertallet tilpasset det noe i saksbehandlingen. Så vidt jeg husker mente ordføreren at det gikk an å redusere i BFT – sett ut fra KOSTRA²¹-tallene – at det gikk an å ta inn noe der. Ellers ble det kuttet flatt (...)”.

I den videre samtalen vår spør jeg ham om han mener politisk ledelse har de rette forutsetningene for å bestemme hvor og på hvilken måte det skal kuttes i de tjenesteprodukerende enhetene. Han svarer at *”(...) rådmannens kompetanse på fagområdene overgår politikeres – det skal være slik, men politikere kan engasjere seg i enkelte fagområder (...)”*, og videre at *”(...) det er langt på vei Formannskapet som styrer budsjettprosessen i kommunen (...)”.*

Dette utsagnet fører oss over i en samtale maktfordelingen i kommunen, og hvilken styringsmodell Trondheim kommune bør ha, parlamentarisme eller en formannskapsmodell. Ordfører kandidaten er helt åpen på at han mener kommunen bør skifte til parlamentarisme etter valget, og begrunner utgangspunktet sitt med at *”(...) formannskapsmodellen og 2-nivå modellen er praktisk og behagelig for oss politikere, samtidig som den overdrar mye makt til rådmannen (...)”*. Når det gjelder forholdet mellom bystyret, rådmannen og enhetsledernivået er han like tydelig; *”(...) Politisk ledelse bestemmer rammene for kuttet, men det er den enkelte enhetsleder som bestemmer implementeringen av vedtaket, altså hvor det konkret skal kuttes. Vi ønsker stor grad av selvstyre i implementeringen av vedtakene, men kan komme med overordnede politiske styringssignaler (...)”.*

Når jeg intervjuer gruppelederen for det største opposisjonspartiet, og stiller henne det samme spørsmålet, er svaret hennes langt på vei overlappende med svarene fra ordfører kandidaten i det største opposisjonspartiet;

”(...) Enhetsledere har stor makt i en slik organisasjonsmodell vi har valgt i TK. Det blir feil for politisk ledelse å gripe inn hos den enkelte enhetsleder, og bestemme kuttene. Vi fatter de overordnede politiske vedtakene, så må det være enhetslederne som implementere kuttene i egen organisasjon (...)”.

²¹ Kommune-Stat-Rapportering – *”(...) betegnelse på et rapporteringssystem som har til hensikt å forbedre og forenkle utvekslingen av styringsinformasjon mellom kommunene og staten (...)”* (Opstad og Rolfsen, 2007)

Hun sier videre at hun mener det er enklere for rådmannen og enhetsledere å håndtere et flatt kutt på tvers av de tjenesteproduserende enhetene, enn at politisk ledelse går inn og beskytter enkelte områder, fordi ”(...) *det er enhetsledere som er tettest på enhetens tjenesteproduksjon, og må derfor administrere kuttene (...)*”.

Når vi også i denne samtalen kommer inn på styringsmodell er det tilsynelatende enighet mellom flertallet og opposisjonen på dette området;

”(...) *Formannskapsmodellen legger opp til en maktfordeling som gir rådmannen mye makt. Vi²² ønsker å endre styringsform etter valget til parlamentarisme, fordi det plasserer makt og ansvar tydeligere hos politisk ledelse. Vi mener at en slik ordning gjør at det blir lettere for innbyggerne å forholde seg til hvem det er som bestemmer i kommunen. At det er politikerne, og at de kan kastes (...)*”.

I forlengelsen av dette, kommer vi inn på de litt mer konkrete forhold ved budsjettokumentet som sådan, og jeg mener å ane et lite hjertesukk når hun sier at ”(...) *For øvrig gir rådmannen oss²³ lite handlingsrom i budsjettprosessen. I år, for eksempel, flytter vi på ca 90 mill i et totalbudsjett på ca 10 mrd. (...)*”.

Jeg lar dette siste utsagnet ligge litt, og henter inn noen av enhetsledernes tilbakemeldinger på hvordan de ser på spørsmålet mitt om hvem som bestemmer kuttene og implementeringen av vedtakene. En av lederne sier innledningsvis til dette spørsmålet at det er politisk ledelse som bestemmer i kommunen, og er klar på at hun er opptatt av at hun jobber i en politisk styrt organisasjon. Samtalen vår sirkulerer rundt spørsmålene mine, og jeg merker at det er et høyere detaljnivå i problematiseringen rundt hvem som bestemmer hva i denne samtalen enn i samtalene mine med politikerne. Lederen er opptatt av strategier for ledelse, og setter implementeringen av de politiske vedtakene (uansett hva det måtte være) inn i en kontekst som farges av dette. Hun sier hun er opptatt av prioriteringer og ansattes medvirkning når endringer i organisasjonen eller i organisasjonens målsettinger skal innarbeides i ansattgruppa;

”(...) *Jeg er veldig bevisst på hvilke områder innenfor mitt ansvarsområde jeg kjører prosess på, men litt sånn generelt kan du godt si at det er klokt å sørge for at ansatte er med på beslutningene fordi da kan de stilles til ansvar når vi skal implementere (...)*Medvirkning vil nesten alltid lønne seg over tid dersom du tenker på effektiviteten i tjenesteproduksjonen. Dersom du tar ansatte med i en medvirkningsprosess vil de garantert ha et sterkere

²² ”Vi” referer her til Arbeiderpartiet

²³ ”Oss” refererer her til bystyret eller til politisk ledelse.

eierforhold til den beslutningen de selv er med på å ta enn om jeg som leder bare sier at sånn og sånn skal vi gjøre det. Lojaliteten til beslutningen blir større fordi en medvirkningsprosess bidrar til at det etableres en vilje (...) Jeg tenker sånn at hver enkelt ansatt i denne organisasjonen har et ansvar for å være med å bidra til at vi tar rett beslutning innen ramme og fag (...)”.

En av de andre lederne formulerer seg noe annerledes, men jeg oppfatter at tråden er den samme;

”(...) Det er bystyret som til syvende og sist bestemmer de økonomiske rammene og betingelsene til BFT, og sånn sett er det også bystyret som bestemte kuttene i 2009 (...) Det er jo greit nok (...) vi jobber jo i en politisk styrt organisasjon, men det er jo oppgaven med å sette disse kuttene ut i livet som er interessant, i alle fall for meg, i og med at det jo er mitt ansvar. Politikerne vil jo ikke gå inn på et så detaljert nivå og bestemme på hvilken måte den enkelte enhetsleder skal administrere sin egen enhet – det kan de jo heller ikke. (...)”.

Spørsmålet mitt om hvem som bestemmer kuttene henger altså nøye sammen med spørsmålet om hvem det er som skal implementere vedtakene om kutt. Det ser ut til at alle informantene mine er enige om ansvarsfordelingen her; politikere bestemmer kuttene og enhetsledere har ansvaret for å iverksette på sin enhet.

Når jeg går litt dypere inn i materien kan det faktisk se ut som det er den enkelte enhet som selv bestemmer hvilke deler av tjenesteproduksjonen som skal beskyttes og hvilke deler som skal reduseres. Dette er potensielt problematisk fordi kommunen er inndelt i fire ulike administrative områder med hver sin enhetsleder, med det samme faglige ansvarsområde, i hver av de fire bydelene. Den rolleforståelsen og praksisen som er beskrevet ovenfor åpner opp for at hver av enhetene i de fire bydelene kan utvikle ulike tjenestetilbud. På den ene siden er dette en fordel; enhetene står fritt til å disponere sine ressurser på den måten som på best mulig vis samsvarer med det behovet innbyggerne i den aktuelle bydelen fremviser. På den andre side er det problematisk for en kommunal tjenesteutøver at det er innbyggernes adresse internt i samme kommune som avgjør hva slags type tjenestetilbud den innbyggeren får.

Dersom jeg går videre i analysen av akkurat denne problemstillingen, og tar lederens utsagn om eierskap til avgjørelser og den prosessen lederne sier de gjerne vil gjennomføre i sin enhet når det er snakk om tilpasninger på alvor, ja da kan man i ytterste konsekvens si at det er de ansatte på enhetene som bestemmer hva slags tjenester enhet skal produsere.

I praksis gjenspeiler ikke dette det fulle bildet. Lederne møtes jevnlig i ledernetverk, der de koordinerer enhetenes tjenesteproduksjon. I tillegg til dette har lederne ansvaret for en

tjenesteproduksjon som også langt på vei er definert av nasjonale myndigheter, og som tillater relativt liten grad av kommunalt selvstyre.

Går vi til deler av nyinstitusjonell teori ser vi her et eksempel på at organisasjoner (i dette tilfellet de fire bydelsvise tiltaksenhetene i BFT) forholder seg til mer eller mindre institusjonaliserte standarder innen et organisatorisk felt (administreringen av ansvarsområdet til de bydelsvise tiltaksenhetene i BFT), og at dette feltet angir hvilke formelementer som er legitime i et bestemt tidsrom og som disse organisasjonene adopterer. ”(...) På denne måten utvikler organisasjoner som har overlappende ansvarsområde seg likt (...)” hevder Meyer og Rowan (1977) og DiMaggio og Powell (1983).

I og med at BFT beskrives å være i en situasjon preget av til dels stor usikkerhet knyttet til de finansielle ressursene og tvetydigheten i målsettingene organisasjonen skal jobbe etter, vil jeg benevne den type isomorfisme det her er snakk om som *imiteringsmessig* (DiMaggio og Powell, 1983). Busch og Gustafsson (2001) viser at organisasjoner som befinner seg i en slik situasjon kan oppleve større trygghet ved å kopiere andre som opplever suksess.

8.3 Prioriteringsoversikter

I forlengelsen av diskusjonen rundt det første forskningsspørsmålet kom jeg inn på begrepet ”prioriteringsoversikter” og betydningen av dette. For ansatte og lederne på enhetene betyr dette begrepet at det finnes, eller at det bør finnes, en oversikt over hvilke arbeidsoppgaver som skal prioriteres løst før andre. Dette dokumentet skal avlaste medarbeiderne noe, slik at de selv ikke skal behøve å sitte med ansvaret for å prioritere mellom konkurrerende målsettinger for arbeidet. Når jeg snakker med rådmannen og politisk ledelse om det samme slår det meg at de snakker om tjenesteområder eller oppgaver etter lovverk heller enn konkrete arbeidsoppgaver på enhet når de bruker begrepet prioriteringsoversikter. Både rådmannen og politikerne jeg har snakket med sier at ”(...) vi må prioritere de lovpålagte oppgavene (...)”, mens ansatte og lederne snakker om hvilke konkrete arbeidsoppgaver innenfor de lovpålagte tjenestene som skal prioriteres før andre oppgaver som også er lovpålagt. Ansatte og lederne er opptatt av at det til tider kan se ut som om det ikke er godt nok sammenheng mellom ressurstilgang og oppgaver i organisasjonen, og at det da ”tyter ut” arbeidsoppgaver som ikke blir løst innen den fastsatte rammen.

I min samtale med en av rådgiverne i fagstaben sier hun at ”(...) diskusjonen rundt prioriteringer handler om hva skal til for å gi rett tilbud til rett barn eller rett familie til rett tid. Vi må ha medarbeidere som har forståelse for organisasjonen og den innsatsen vi skal gjøre samlet sett i BFT, og som ser helheten i det vi gjør (...)”.

8.4 Finner vi informasjonsasymmetri mellom politisk og administrativ ledelse?

Det er på dette nivået at politikerne støtter seg til modellen og sier at ”(...) *det er enhetslederens ansvar å sørge for at ressursene på enhet fordeles på en hensiktsmessig måte (...)*” og videre at ”(...) *vi har fått informasjon av rådmannen om at det nå ikke lenger er avvik på fristoverskridelser i barnevernet (...)*”

Både posisjons- og opposisjonspolitikeren tilkjennegir at de sitter med denne informasjonen, og lar seg åpenbart overraske av at det fremdeles er avvik etter lov og forskrift i BFTs tjenesteproduksjon. I forlengelsen av dette snakker vi litt om begrepet informasjonsasymmetri og sammenhengen mellom tilgang på informasjon og muligheten til å fatte riktige og kloke vedtak. Politikerne er, ikke overraskende, opptatt av at det er rådmannens oppgave å sørge for at politisk ledelse sitter med riktig informasjon som grunnlag for å fatte politiske vedtak, og at de har tillit til at rådmannen bygger opp saker som skal til politisk behandling basert på fakta.

Når jeg intervjuer rådmannen om det samme sier hun at ”(...) *rådmannen skal legge til rette for en god politisk diskusjon (...), og et godt saksfremlegg er alltid basert på fakta (...)*”. Jeg har ikke grunnlag for eller interesse av å påstå at noen farer med usannheter i denne saken, men mener det er interessant å merke seg at det tilsynelatende finnes elementer av informasjonsasymmetri mellom politisk og administrativ ledelse i organisasjonen.

I min analyse syns jeg det er interessant å kople dette fenomenet opp mot legitimitet. Østerud (2007) skriver at det moderne samfunnet krever legitimitet for at ”(...) *den enkelte skal godta, uten fortløpende kontroll, handlinger og inngrep foretatt av (...) institusjoner den enkelte ikke kjenner (...)*”. Videre skriver han at det at en person eller en organisasjon har legitimitet ”(...) *kan bety at andre har tillit til at personen eller organisasjonen handler med utgangspunkt i akseptable verdier og normer (...)*” (2007:150).

Legitimitet gir handlingsrom, og kan på mange måter betraktes som en type kapital i en organisasjon. Den tilliten noen som har legitimitet i en organisasjon nyter, kan brukes til mobilisering av ressurser, i for eksempel et endringsarbeid. Og akkurat som annen type kapital, kan den brukes – og brukes opp. Østerud skriver videre at i organisasjonsteorien kan institusjoner beskrives som legitime organisasjoner, og at disse kan avinstitusjonaliseres dersom institusjonens handlinger tærer på tilliten. Dette betyr ikke nødvendigvis at de ikke lenger har innflytelse, da makt og frykt kan erstatte manglende tillit.

8.5 Om medarbeiderskapet i 2-nivå modellen og utfordringene knyttet til modellen

De innledende spørsmålene mine henger sammen med hvordan den tjenesteutøvende delen av organisasjonen er organisert; i en flat struktur eller i en såkalt 2-nivå modell. Modellen både

utfordrer og inspirerer lederne ser det ut til. De er opptatt av den friheten som ligger til stillingen, og den muligheten de har, som ledere, til å bidra sentralt i utformingen av tjenestetilbudet innen sitt ansvarsområde. På den annen side er lederne, og politikerne, opptatt av den, paradoksalt nok, store avstanden som skapes i en flat struktur.

Opposisjonspolitikeren sier at;

”(...) Det er praktisk umulig å styre over 120 enhetsledere²⁴. Det er lederne ute som skal gjøre de faglige prioriteringene i hverdagen, slik at de kan fatte beslutningene raskt (...).” Når han snakker om det en av de tillitsvalgte jeg snakket med kaller en *”politisk beslutningsvegring i Trondheim kommune”* sier han at det ikke gir god mening at politikere skal styre tjenesteytende enheter *”på detaljnivå”*. Han sier tvert i mot at; *”(...) Grovkornede vedtak skaper handlingsrom på enhet (...), og videre; ”(...) Dette er en ordning som fungerer bra når organisasjonen er i vekst, men jeg ser at det skaper utfordringer når ledere må gjøre tilpasninger innenfor trangere rammer. I en slik situasjon er det også leder på enhet som må implementere vedtaket, og si at bystyret har bestemt at det skal kuttes i tjenesteproduksjonen og jeg (lederen) har bestemt at det skal kuttes der og der. Vi trenger ledere som våger å lede i Trondheim (...).”*

En av enhetslederne er inne på den samme tematikken, men fokuserer mer på utøvelsen av ledelse på alle nivå når hun peker på den store avstanden som oppleves mellom enhetsleder og rådmann i en så stor organisasjon. Hun peker på ledernes rolle som medarbeidere for toppledelsen, og sier at *”(...) toppledelse i denne organisasjonen er delegert til fagstaben – uten formell lederkompetanse (...).”* Hun peker på rådmannens fagstab og kontaktpersonordningen jeg presenterte i kapittel 3. *”(...) 2-nivå modellen fører jo til at jeg, som medarbeider til min leder, nesten ikke ser min sjef. Jeg er overlatt til meg selv. Ordningen med kontaktpersoner fører jo bare til en eller annen form for responsbelønning dersom jeg melder fra at det skjer noe (...).”* Hun utdyper; *”(...) i praksis ser jeg bare min leder i et felles ledermøte med de andre enhetslederne i BFT en gang i måneden. Dette er ikke en god arena for å diskutere mitt lederskap eller andre interne anliggende saker på min enhet. For å gjøre det må enten jeg be om møtetid med min sjef, eller så må hun kalle meg inn. Lederavtalen åpner opp for at jeg skal møte rådmannen i en halvtårs samtale rundt sommeren, og en resultatsamtale ved årets slutt. Denne oppgaven har rådmannen delegert til kontaktpersonene i fagstaben. Så du kan godt si at rådmannen har delegert bort toppledelsen til fagstaben, for det er jo nettopp i disse samtalene jeg kan forvente å få tilbakemeldinger om at jeg må justere kursen (...) Samtidig er det jo jeg som melder fra om denne kursen, så hele opplegget er prisgitt at jeg gjør jobben min skikkelig, for fagstaben er i utgangspunktet ikke*

²⁴ Kommunaldirektør for Oppvekst og Utdanning har 124 enhetsledere direkte under seg i linjen.

kvalifisert til å drive toppledelse(...) jeg kan jo pynte på resultatene, og dersom kontaktpersonen min i fagstaben ikke vet hvilke strategiske spørsmål han eller hun bør stille for å få et korrekt bilde av situasjonen i min enhet, ja da faller jo hele ledelsen bort (...)”.

Dette utklippet beskriver på en måte baksiden av to-nivå modellen – en side rådmannen ikke har vært spesielt opptatt av å fokusere på, og i fortsettelsen kan vi kople maktutøvelse opp mot effektivitet og spørre om makt kan kontrolleres uten tap av effektivitet? Om det er et motsetningsforhold mellom kontroll og effektivitet? ”(...) Dersom kontroll prioriteres krever det en form for organisasjon som påvirker effektiviteten negativt (...)” hevder Metcalfe (1998) i Haga (2007).

Høyere effektivitet krever følgelig at det gis avkall på rutiner som sikrer kontroll. Dette henger sammen med forholdet mellom politikk og administrasjon. Haga sier at ”(...) effektiv offentlig forvaltning og tjenesteyting fordrer store byråkratier som dermed besitter mye makt (...)” (2007:396).

Den norske kommuneloven av 1992 er utformet slik at den administrative ledelsen (Rådmannen) har fått betydelig administrativ makt, med instruksjonsmyndighet over ansatte. Politikere delegerer ofte saksforberedelse og iverksetting av vedtatte saker til Rådmannen. Dersom politikerne ”blander seg inn” i Rådmannens avgjørelser vil dette kunne gå ut over organisasjonens effektivitet. I følge Haga (2007) er dette et typisk inputorientert politisk system. Vi finner et slikt system også i Trondheim kommune, der vi kan arbeide ut fra en antakelse om at det gis avkall på politisk kontroll for å oppnå høyere effektivitet. I enkeltsaker vil politisk ledelse kunne kreve en innflytelse som rådmannen kan finne det vanskelig å leve med.

Som beskrevet innledningsvis i denne oppgaven har OU som tjenestemråde mange oppgaver. Økt kompleksitet i tjenesteproduksjonen og i ansvarsområdet kan forklare effektivitetsproblemer i forvaltningen. Dette er bakgrunnen til at oppgaver, ansvar og makt desentraliseres. I følge Sand (1996) fører dette til det han kaller nettverksstaten. I Trondheim kommune kan vi si at 2-nivå modellen og bruk av lederavtaler er et eksempel på denne utviklingen; desentralisering av makt og oppgaveansvar fører i økende grad til rammestyring (lederavtalen).

For effektiviteten i en organisasjon er det viktig at de ansatte, og særlig lederne, gis anledning til å ivareta sin personlige integritet og yrkesstolthet. Da må de fritt kunne gi sitt beste skjønn til kjenne, uten frykt for at dette får negative konsekvenser for dem. Med skal det bli mulig må organisasjonen fremstå med klare premisser for hva den forventer av sine ansatte. Dette

muliggjør premisskontroll²⁵. ”(...) *I en slik situasjon kan løpende kontroll med tjenesteproduksjonen så å si falle bort (...)*”, sier Haga (2007), fordi en vet at ansatte vil bruke sin kompetanse til organisasjonens beste.

Brunsson (1989) peker på mange måter på de samme utfordringene når han beskriver et dilemma som rammer offentlige virksomheter; de må både fremstå som effektive handlingsorganisasjoner og legitime politiske organisasjoner. Det kan oppstå en konflikt mellom de krav til tjenesteproduksjon som settes av politisk ledelse og de fagspesifikke krav organisasjonen har til hvordan disse oppgavene skal løses, sier han. Resultatet kan være at organisasjonen ser bra ut fordi strukturer og prosedyrer det rapporteres etter er på plass, men at disse strukturene ikke er implementert nede ”på gulvet” hos tjenesteprodusentene. Her ser vi konturene av en frikopling av struktur fra tjenesteproduksjon, som jeg mener å finne igjen hos en av lederne;

”(...) *visjoner får bare være visjoner – her ute*²⁶ *handler det egentlig bare om å overleve (...)* *jeg føler meg som en blekksprut i spagat, ansatt i en organisasjon som er kjent for å spise ledere. Dersom jeg bare ”pleaser” kontaktpersonen min med det han mener er” rett svar” kan jeg bare fortsette min praksis her ute (...)*”

Velten et al (2008) diskuterer lederes rolle som medarbeidere, og henviser til undersøkelser som viser at ledere har omtrent de samme forventninger til sin overordnede leder som deres egne medarbeidere har til dem. Det vil si å bli sett og bekreftet, å motta god lønn, å få støtte og oppleve bistand til utvikling i jobben (Velten m.fl., 2008:51). Samtidig viser undersøkelser at støtte og oppmerksomhet fra lederes overordnede leder ikke skjedde så ofte da de var opptatt med sitt og ikke hadde tid til å delta i sine lederes travle hverdag.

Lederen på enhet fortsetter, og sier at; ”(...) *Det fokuseres alt for ofte på kommunens visjon, mål og strategier. Dette er ikke tilstrekkelig for å utvikle et godt medarbeiderskap. Jeg tenker sånn at overordnede beslutninger som jeg har vært med på å ta skal forstås, de skal bearbeides og de skal fortolkes gjennom refleksjon og daglig omgang med mine ansatte. Sånn må det være oppover i systemet også. Uten dette gir ikke beslutningene mening her inne (peker på hodet sitt) eller her inne (tar seg til hjertet), og dersom ikke beslutningene gir mening så blir de ikke gjort noe med (...)*”.

²⁵ Med denne kontrollformen menes at organisasjonen ansetter kandidater som deler grunnleggende ideologier og oppfatninger med oppdragsgiveren.

²⁶ Jeg forstår bruken av begrepet ”her ute” i denne konteksten som til forskjell fra i toppledelsen ”der inne i rådhuset”, eller som en parallell til begrepet ”her ute i den virkelige verden”.

Hun utdyper med å påpeke at nedskrevne visjoner ikke gjør jobben sin alene, og at det er leders ansvar å bidra til at det som er skrevet også må etterleves, og at leder må veilede og støtte medarbeiderne sine i det daglige, slik at visjoner, mål, verdier og forskjellige veivalg blir forklart og forstått.

Når jeg diskuterer denne problemstillingen med tillitsvalgte peker flere av de på mange av de samme utfordringene som enhetslederene trekker frem, nemlig det at organisasjonene måles på sine resultater på områdene fag (resultatoppnåelse i tråd med lederavtale) og økonomi (innenfor vedtatte økonomiske rammer), men ikke på personalforvaltningen. En av de tillitsvalgte ordlegger seg slik; ”(...) *Det er utviklet et system for ledelse som trækker ned igjen ting som ikke fungerer med beskjed til lederne om å fikse det. De lederne som ikke fikser det tas av. Så ansettes det ny leder, og man begynner forfra igjen...(...)*”.

En annen av enhetslederene snakker om sin personlige drivkraft for å fortsette i jobben, og problematiserer samtidig forholdet mellom egne ferdigheter og utfordringer i jobben, og sier at; ”(...) *jeg opplever arbeidsglede når det er en ballanse mellom mine egne ferdigheter og de utfordringene som ligger til stillingen min (...) det er klart at jeg investerer mye i jobben min (...) jeg engasjerer meg (...) uten innsats kan jeg heller ikke regne med den gode opplevelsen av å mestre jobben min (...)*”.

Velten et al (2008) peker på tre forhold som fører til at folk sliter seg ut i jobben; grenseløs iver og arbeidsvilje, urealistiske forventninger til prestasjon og behovet for å bli sett (2008:68). I BFT kan de se ut til at rådmannen og politisk ledelse ønsker å gi sine enhetsledere stort handlingsrom. Jeg opplever det som en organisasjon som ønsker å være tydelige på at den har stor tillit til enhetslederene, og at tanken bak er at stort handlingsrom hos medarbeiderne skal skape motivasjon og føre til gode resultater (jfr intervjuet med politisk ledelse og rådmannen).

I intervjuet med en av representantene fra rådmannens fagstab, som også fungerer som kontaktperson for en av lederne, presenteres det et litt annet bilde av situasjonen. Hun sier hun opplever sin rolle som ”(...) *relativt godt avklart (...)*”, men at hun kjenner godt til at enkelte av lederne er frustrert over uklarheter knyttet til fagstabens rolle. Når jeg spør om hun ser på seg selv som leder i Trondheim kommune svarer hun kontant ”(...) *nei (...)*” med en gang før hun litt etter legger til; ”(...) *i enkelte møter representerer jeg jo rådmannen, og snakker for henne, i hennes sted - da er jeg jo leder. Men jeg er ikke ansatt som leder (...)* Du kan si det sånn at jeg blir bedt om å være leder i gitte saker, sånn som for eksempel i forhold til oppfølging av lederavtalen med enhetsleder. Ellers er jeg en rådgiver for rådmannen og en rådgiver for enhetsledere (...)”.

I tidligere situasjoner²⁷ der lederfellesskapet har bedt rådmannen om en konkretisering av fagstabens rolle og funksjon knyttet opp til rådmannen og enhetsledere, har rådmannen vært tydelig på at fagstaben er hennes rådgivere.

Jeg har selv, som leder, befunnet meg i mange situasjoner der det har vært uklart for meg hvilken rolle den aktuelle rådgiveren i fagstaben jeg har snakket med har ”vært i” når vi har diskutert saker, og der utfallet av samtalene gjerne har vært at rådgiveren har konkludert med noe som jeg har sittet med et inntrykk av at jeg må eller skal utføre. I disse situasjonene hadde det vært meget nyttig med en rolleavklaring enten i forkant av eller i etterkant av møtet.

Rådgiveren i fagstaben sier også i intervjuet at hun ikke ser behovet for å problematisere uklarhetene ytterligere, men heller vil fokusere på ansattes organisasjonsforståelse; ”(...) *Min tilbakemelding til alle ansatte må bli; ikke bruk tiden på å problematisere organisasjonen, bruk heller kreftene på å løse oppgavene dine (...)*”.

Det kunne vært interessant å gå videre i analysen og diskutere dette utsagnet i lys av legitimitet knyttet opp til rollen som rådgiver i fagstaben, men jeg avgrenser diskusjonen i denne omgang til medarbeiderskapet i en 2-nivå modell, og vil i det følgende fokusere mer på sammenhengene mellom overordnede mål og den konkrete tjenesteproduksjonen i organisasjonen.

8.6 Hvordan sikres sammenheng mellom kommunens overordnede strategiske mål og enhetenes arbeid med å nå sine mål?

I kapittel 3 redegjorde jeg for de viktigste plan- og styringsdokumentene de tjenesteproduserende enhetene i BFT styres etter. Enhetsleder signerer hvert år en lederavtale på vegne av enheten. Med sin signatur ansvarliggjør enhetslederen alle ansatte i enheten til å jobbe for å nå målsettingene som beskrives i lederavtalen. Lederavtalen representerer det viktigste styringsdokumentet som skal kople kommunens overordnede strategiske mål, som er vedtatt gjennom kommuneplanen, økonomiplan og årsbudsjettet, med den arbeidsinnsatsen som legges ned i de tjenesteproduserende enhetene daglig.

I intervjusituasjonen svarer en av enhetslederne slik på spørsmålet mitt;

”(...) *i utgangspunktet skal jo denne sammenhengens sikres via lederavtalen, men den er dessverre ikke et veldig levende dokument for alle. Jeg mener rådmannen må bruke ledermøtene mer og at hun ikke minst må møte oss i mindre nettverk – aller helst en og en for å sikre en god dialog (...) det er til tider utfordrende å holde på den røde tråden (...) og sikre at alle drar i samme retning (...)*”. Jeg refererte til det samme intervjuet da jeg diskuterte

²⁷ BFT ledermøter og BFT ledersamlinger

medarbeiderskapet i en 2-nivå modell ovenfor, og informanten fortsetter i denne fasen på den samme tankegangen som tidligere; ”(...) i halvårs samtalen med min sjef skal jo jeg kunne korrigere og justere retningen i enhetens innsats. På denne måten kan vi jo sikre oss at det er en sammenheng mellom det vi tror vi gjør og det vi faktisk gjør (...)”.

En av de andre lederne utvider fokuset noe; ”(...) mye av dette handler om tillit. Dersom vi (i denne enheten – min presisering) løser oppgavene våre på en ok måte, og holder oss til budsjettet, hører jeg ingenting fra rådmannen. Det er helt greit for meg. Hvorfor skal hun bry seg så mye med hva vi gjør og hvordan vi gjør det så lenge brukerne og samarbeidspartnerne er fornøyde? Jeg lever veldig godt med at vi ikke møtes ofte utenom ledermøtene – det er helt ok. Hun har sikkert nok av andre ting å styre med.

Fra politisk hold pekes det enkelt og greit på de samme styringsdokumentene.

Opposisjonspolitikeren sier; ”(...) i Trondheim er det slik at det er den enkelte enhetsleder som står som ansvarlig for de resultatene enheten leverer. Fra politisk hold setter vi rammene for driften, og forventer at rådmannen og hennes enhetsledere utfører oppgavene i tråd med styringsdokumentene, og da i første omgang kommuneplanen og økonomiplanen. Rådmannen lager jo lederavtaler med den enkelte enhetsleder der mange av målene er tydeliggjort (...)”

Rådmannen svarer i samme bane, og fokuserer også på resultatrapporteringssystemet som utvikles; ”(...) rapportering synliggjør produksjonen, og kan gi oss svaret på om vi faktisk gjør det vi har tenkt å gjøre. Dette kan vi måle med dokumentasjon (...) Det er viktig at vi dokumenterer resultatene våre slik at politikerne kan ta politiske valg (...) vi må synliggjøre hele tjenesteområdets produksjon både for å sjekke om vi gjennomfører planene våre og for å kunne legge til rette for politiske prioriteringer (...)”.

I det videre snakker vi mye om strategisk planlegging, og rådmannen er tydelig på at hennes jobb er å fokusere på de store linjene – på hele tjenesteområdet Oppvekst og Utdanning der hun ser innsatsene i barnehage og skole i sammenheng med BFTs ansvarsområder;

”(...) når vi jobbet med kommuneplanen 2020 identifiserte vi de store hovedutfordringene for OU, og la frem hovedgrepene vi må ta som kommune. Ut fra dette formulerte vi mål for tjenesteområdene. Ved å jobbe på denne måten fant vi oppvekstråden (...) nå kunne vi legge strategiplaner for OU (tegner en horisontal strek i luften) og for de enkelte områdene (lager flere vertikale streker i luften etter hverandre). Dette er kartet, og der er herfra det kan lages saker som skal til politisk behandling (...)”.

Dette kartet rådmannen snakker om er altså kommuneplanen, som er det overordnede styringsdokumentet for alle enhetene. Herfra trekkes det essenser for de enkelte

tjenesteområdene som igjen brukes som utgangspunkt for de enkelte enhetenes lederavtaler. Det er rådmannens fagstab som syr sammen lederavtalene, og teksten hentes i første omgang fra kommuneplanen og fra økonomiplanen / årsbudsjettet.

Rådmannen fortsetter; ”(...) i høst var vi jo på Leangen²⁸ og hadde strategisamling. Det var her vi jobbet med dette. Når dere lederne satt i gruppearbeid for å gi tilbakemeldinger på hvordan vi som kommune kunne jobbe med utfordringene og målsettingene i kommuneplanen, så brukte vi jo det i stab og i rådmannens ledergruppe i ettertid. Mye av innholdet i lederavtalen din for i år kommer herfra (...).”

Kommunens overordnede mål er politisk bestemt, men det er administrasjonen som får i oppgave å velge virkemidlene for å nå målene. Weber skiller mellom politisk målrasjonlighet og administrativ middelrasjonlighet, altså et skille mellom den rasjonaliteten som ligger bak politiske og administrative valg i kommunen. Den politiske målrasjonligheten styres av verdivalg og prioriteringer mellom ulike verdier, mens den administrative middelrasjonaliteten hjelper til med å identifisere de mest effektive midlene som skal brukes for å nå målene. Også her skilles det mellom verdier som er knyttet opp til politiske mål, og den faktakunnskapen rådmannen bruker i arbeidet med å skrive en sak som skal til politisk behandling.

I sin kritikk har Jacobsen (1997) utdypet og sett på forholdet mellom politisk og administrativ ledelse i offentlige organisasjoner, og sier at de to ulike rasjonalitetstypene bidrar til å opprettholde bilde av to ulike funksjoner i samme organisasjon.

Kleven (2007) legger seg på samme linje, og hevder at ”(...) planlegging og politikk bygger på ulike begrunnelser, og at politikken fungerer best dersom den ”(...) konsentrerer seg om å definere mål og utøve strategisk ledelse (...) dvs. hvis politikk adskilles fra produksjon (...) løsningene blir best når fagadministrasjonen kan finne fram til løsningene innenfor de mål som er satt av politikerne (administrativ fleksibilitet er mest effektivt)(...)” (2007:3). Han påpeker videre at ledelse av kommunale enheter er profesjonelt arbeid i seg selv, som krever enhetsledelse med et klart delegert ansvar og nødvendig delegering som gir klare styringslinjer, og at det fremmer effektiviteten til enhetene dersom resultatområdene synliggjøres slik at de kan eksponeres for evaluering (ibid). Disse elementene, hevder han, er et resultat av New Public Management (NPM) som styringsmodell som har påvirket utviklingen av norsk planlegging.

²⁸ Kommunalt møtelokale

Det kan virke som Trondheim kommune langt på vei sikrer sammenhengen mellom overordnede strategiske mål vedtatt av politisk ledelse og den faglige tjenesteproduksjonen ute på enhetene ved å skille skarpt mellom politikernes rolle som målsettere og administrasjonens oppgave som ”middeldefinerere”. Jeg finner lite sammenblanding av roller i mine analyser av dataene jeg har samlet inn, snarere tvert i mot. I intervjuet med opposisjonspolitikeren diskuterte vi kort skillene og spillereglene mellom rådmannen og administrasjonens oppgaver knyttet opp til det å lage en sak som skal til politisk behandling, og den lojaliteten organisasjonen krever fra sine ledere om å stå samlet bak rådmannens forslag når saken skal behandles politisk. Jeg klipper fra intervjuet;

”(...) i den prosessen som kjøres (...) når rådmannen skal arbeide ut en sak som skal til politisk behandling, regner jeg med at hun er lydør når det gjelder innspill fra enhetslederne (...) i ledermøtene. Det er jo dere som kjenner fagfeltet best. Men når rådmannen har levert fra seg saken til oss, da er løpet kjørt for administrasjonen. Sånn jeg ser det avsluttes da en del av prosessen, og en annen starter. Etter det er det ugreit om ledere eller andre ansatte tar kontakt med oss for å vise at de ikke stiller seg bak rådmannens forslag. (...) Unntaket her er selvsagt fagforeninger, det er kanalen du som ansatt kan bruke da, men som leder er du ferdig med dine innspill. (...) Vi har hatt tilfeller der ledere har tatt kontakt, til og med latt seg intervju i Adressa²⁹ med navn og bilde, og sagt at de er uenige med rådmannen. Det er ugreit. Da har rådmannen og disse lederne et problem (...) jeg må forholde meg til saken som er oversendt, og rådmannens anbefaling (...).”

8.7 Hva kjennetegner koplingene mellom styringsdokumentene og den faktiske tjenesteproduksjonen?

Slik de fleste av mine informanter presenterer det er det alltid enhetsleders ansvar å sørge for at den tjenesteprodukerende enheten utfører de oppgavene politisk og administrativ ledelse har bestemt, og som er tilkjennegjort i henholdsvis kommuneplan, økonomiplan, årsbudsjett og lederavtale. Rådmannen og rådmannens fagstab fremhever i intervjuene at rådmannen (som institusjon) tilbyr ulike støttefunksjoner som gjøres tilgjengelige for lederne slik at de skal være i stand til å løse oppgavene som er beskrevet.

8.7.1 De organisasjonsmessige strukturer

I lederavtalene er de konkrete arbeidsoppgavene som avtalen omfatter satt inn i en tabell, som skiller mellom ”resultatmål”, ”mål for enheten”, ”tiltak” og ”støtte”. I kolonnen ”støtte” betegnes stikkordmessig hvilke kontorer eller deler av de interne tjenestene i kommunen

²⁹ Lokalavisen

enhetsleder kan ta kontakt med for å få støtte i arbeidet med å nå de fastsatte resultatmålene og målene for enheten.

Selve resultatmålene i lederavtalene er hentet mer eller mindre direkte fra det forestående års budsjettokument, eller fra kommuneplan / økonomiplan. Det betyr at den enkelte enhet kan begynne arbeidet med å presentere kravene og forventningene som er knyttet opp til neste års lederavtale i det samme øyeblikk rådmannen overleverer sitt budsjettforslag til politisk behandling. Nå er det slik at rådmannen involverer enhetslederne i sitt arbeid med anbefalingene i budsjettokumentet i store deler av prosessen, men innholdet i dette arbeidet er unndratt offentligheten. Det betyr at enhetsledere ikke kan tilkjenne hva det jobbes med i budsjettokumentet på noe vis overfor egne ansatte på enhet, men lederen har i denne perioden en mulighet til å forberede den prosessen som vanligvis kjøres i egen enhet – arbeidet med å ferdigstille enhetens lederavtale.

Forskjellige utkast av den enkelte enhets lederavtale sendes frem og tilbake mellom kontaktpersonen i fagstaben og enhetsleder etter hvert som denne prosessen drives fremover på enheten. Internt på enhet legges det opp til forskjellige former for prosess, både med og uten medvirkning fra ansatte. Som vi har fokusert på tidligere i denne analysen er det flere av lederne som velger å kjøre åpne prosesser på dette arbeidet internt på egen enhet, og støtter seg da som regel på eget lederteam og/eller lokale tillitsvalgte som henter inn bidrag fra sine team / sine medlemmer. Den ferdige lederavtalen signeres så av leder og av rådmann, før den publiseres.

Denne prosessen representerer på mange måter det Røvik (1998) benevner som standard organisasjonsoppskrift, da de langt på vei angir retningslinjene for hvordan BFT skal utforme interne strukturer og prosedyrer. Med Meyer og Rowan (1977) kan vi legge et makroperspektiv på disse prosessene og si at BFT (for så vidt gjelder dette for hele Trondheim kommune som organisasjon) inkorporerer strukturer og prosedyrer og regler som allerede er institusjonalisert i samfunnet for øvrig for å oppnå eller opprettholde legitimitet.

I tråd med dette kan man hevde at BFT bruker denne prosessen for å opprettholde sin legitimitet som organisasjon, og kan peke på at organisasjonen forholder seg til prosesser og prosedyrer for dette arbeidet som er institusjonalisert i Norge.

8.7.2 Den ”kognitive” prosessen og institusjonaliseringen av kunnskapen

Som jeg var inne på i teorikapitlet har Zucker (1977) en annen innfallsvinkel til sin forståelse av disse prosessene. Hans utgangspunkt er sosialkonstruktivistisk, og legger til grunn at institusjonaliserte sosiale kunnskaper allerede fremstår som del av en objektiv virkelighet, og på den måten bidra til vår felles virkelighetsoppfatning.

Alle enheter i kommunen har en lederavtale. Enhetslederne jeg har intervjuet i denne studien tilkjennegir alle forskjellige perspektiver på hvor sentralt dette styringsdokumentet er for organisasjonen og for deres (ledernes) utøvelse av styring og ledelse av organisasjonen. En av lederne uttrykker at *”(...) lederavtalen alene kan ikke være styrende for virksomheten. Den må på en måte leves i det daglige arbeidet, og ikke bare leses for så å havne i en skuff. Det er dialogen rundt avtalen som er viktig i organisasjonen (...)*”.

En av de andre lederne sier at; *”(...) for meg er det prosessen rundt arbeidet med å lage lederavtalen som er det sentrale. Jeg kan ikke forvente at mine ansatte skal noe slags eierforhold til dette dokumentet (vifter med lederavtalen) uten at de har fått anledning til å være med å sette sitt stempel på det, og i vert fall ikke at de skal se på det som styrende for egen virksomhet når de ikke kjenner til det (...)*”.

Den tredje lederen jeg har intervjuet tilkjennegir en holdning til arbeidet med lederavtalen på enhet som etterlater et inntrykk hos meg at dette mer eller mindre går av seg selv; *”(...) jeg har vanligvis ferie i den perioden lederavtalen utformes, og kommer tilbake til et utkast jeg bare kan signere. Det er folka mine som tar seg av den prosessen (...)*”. Hun sier at denne måten å jobbe på er så godt kjent i organisasjonen hennes at hun som leder egentlig ikke trenger å dra den lenger.

Min tolkning av dette er at denne måten å jobbe på er institusjonalisert i denne organisasjonen, og at selve prosessen med å jobbe frem lederavtalen har høy legitimitet i organisasjonen i seg selv. På akkurat dette området kan det virke som de andre enhetene fremdeles har en vei å gå i arbeidet med å etablere gode arbeidsprosesser som sikrer en lederavtale ansatte har et eierforhold til og som de gjenkjenner som et viktig styringsdokument for egen tjenesteproduksjon.

Som vi var inne på tidligere tilkjennegir lederne et annet syn på ryddigheten i dette opplegget enn det rådmannen og rådmannens fagstab gjør. En av rådgiverne jeg har snakket med her sier at; *”(...) rådmannen fatter beslutninger, og enhetene skal være utførere (...) det er på denne måten organisasjonen fungerer, og det er slik vi får unna arbeidsoppgavene våre (...)*”.

8.8 Hva karakteriserer maktforholdet mellom politisk og administrativ ledelse i kommunen?

Blant informantene mine er det først og fremst politikerne selv og rådmannen som har vært opptatt av dette spørsmålet. Representanten for det rød-grønne flertallet viser til den politiske styringsformen i kommunen, og sier at *”(...) Formannskapsmodellen legger opp til en*

maktfordeling som gir rådmannen mye makt. Vi³⁰ ønsker å endre styringsform etter valget til parlamentarisme, fordi det plasserer makt og ansvar tydeligere hos politisk ledelse. Det blir lettere for innbyggerne å forholde seg til, for da vet de hvem som sitter med makten, og at vi kan kastes ved valg (...)”.

Opposisjonspolitikeren ordlegger seg noe annerledes, men kjernen er likevel den samme; ”(...) Rådmannen har stor makt i Trondheim. Det er stor tillit mellom nivåene fordi rådmannen opptrer lojalt i forhold til de politiske beslutningene ”(...). Han smiler litt før han fortsetter; ”(...) Rådmannen skriver gjerne saker som hun tror bystyret kommer til å vedta. En annen fremgangsmåte fra rådmannens side vil tydeliggjøre det politiske standpunktet (...)”.

Jeg forstår ham slik at dersom rådmannen hadde fremlagt saker hun ikke trodde politikerne ville vedtatt, så ville dette tvunget frem et tydeligere politisk standpunkt, og det ville påvirket maktbalansen mellom rådmannen og politisk ledelse i kommunen.

Johnsen (2007) beskriver blant annet ”politikerproblemet” i kapittel 4, der administrativ ledelse formulerer politiske målsettinger for organisasjonen fordi politisk ledelse ”(...) mangler evne eller vilje (...)” (2007:193). Opposisjonspolitikeren utsagn ovenfor kan tolkes som en annen avart av politikerproblemet, nemlig at rådmannen sikrer seg legitimitet og makt ved å servere politisk ledelse saker det er enkelt å ta stilling til, og som sikrer gode politiske løsninger som ikke utelukker fremtidig samarbeid eller som ikke krever at de politiske standpunktene blir satt tydelig opp mot hverandre. Dette gjør det selvsagt mye enklere for rådmannen å være lojal til de politiske vedtakene, og maktforholdet kan opprettholdes.

Dersom de politiske vedtakene i tillegg er formuler på en slik måte at det er politisk mulig for flere parter å støtte opp om vedtaket – altså dersom det er tvetydig – vil rådmannen måtte ta ansvar for å formulere målsettinger som er tydelige nok for den faglige tjenesteproduksjonen. ”(...) en slik situasjon gir administrasjonen mye makt (...)”, sier Jacobsen (1997). Denne analysen støttes av Haga (2007) når han diskuterer forholdet mellom makt og effektivitet i en organisasjon.

8.9 På hvilken måte synliggjøres politikken i budsjettokumentene?

Budsjetter i offentlige organisasjoner har en instrumentell rasjonell funksjon, og en politisk funksjon. På denne måten kan de (organisasjonene) fremstå som effektive handlingsorganisasjoner og legitime politiske organisasjoner samtidig. Denne dualiteten kan være problematisk da det kan oppstå en konflikt mellom de institusjonelle og de tekniske krav (Meyer og Rowan, 1977).

³⁰ ”Vi” betyr i denne sammenheng Arbeiderpartiet.

I min samtale med representanten fra posisjonen uttaler hun, nærmest i en bisetning, at "(...) for øvrig gir rådmannen oss³¹ lite handlingsrom i budsjettprosessen. I år, for eksempel, flytter vi på ca 90 mill i et totalbudsjett på ca 10 mrd. (...)". En nærmere gjennomgang av budsjettdokumentene for budsjettåret 2011 bekrefter politikernes utsagn hva politisk vilje til å endre rådmannens forslag angår (sak 5/11,). Jeg synes det er interessant å se litt nærmere på de forskjellige politiske hjertesakene, altså de områdene som tydeligst viser hvor de grunnleggende politiske skillelinjene går, og hvordan disse synliggjøres i budsjettet.

I mine samtaler har alle informantene mine vært tydelige på at det er "politikere som bestemmer", men hvor sterkt hold er det egentlig i denne uttalelsen, og hva betyr det? Det er mange måter å nærme seg denne problemstillingen på, men i det herværende arbeid vil jeg fokusere på hva budsjettdokumentene sier (både rådmannens forslag og det politiske vedtaket), hva informantene mine forteller meg i intervjusituasjonen og hva jeg har observert i forskjellige møter jeg har deltatt i.

En gjennomgang og sammenlikning av de ulike politiske partienes budsjettframlegg med rådmannens budsjettforslag og det endelige vedtatte budsjettet skal i teorien kunne identifisere de ulike politiske skillelinjene fra hverandre, og ikke minst vil en slik gjennomgang kunne identifisere den politiske vilje til verdivalg i budsjettene slik at denne kan skilles fra budsjettets instrumentelle og rasjonelle funksjon.

Jeg har gjort dette, og gjennomgangen av Arbeiderpartiet, SV, MDG og Senterpartiets (de rød/grønne), Fremskrittspartiets, Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti, Pensjonistpartiet og Rødt sine budsjettframlegg tegner et noe uklart bilde av skillelinjene.

I Trondheim er det enkelte politiske hjertesaker som får oppmerksomhet i media. Bomring, gratis trygghetsalarmer og full barnehagedekning er eksempler på flertallets hjertesaker. Opposisjonens saker er også "gamle travere" i norsk kommunepolitikk, der høyresiden ønsker å prioritere næringslivspolitik, skattelette og utdanningspolitikk høyere. Jeg sitter med et inntrykk av at det er noe enklere for posisjonen å få presentert sine saker i media, men skal i denne avhandlingen ikke kommentere de forskjellige politiske partienes mediestrategier.

Her er det derimot interessant å fokusere på om skillelinjene mellom politiske verdivalg og administrative styringsfunksjoner fremkommer tydelig i dokumentene og i samtalene med politisk ledelse, og ikke minst om disse skillelinjene videreføres i den tjenesteproduksjonen enhetene bedriver. Er det sammenheng mellom den villedede politikk og enhetenes tjenesteproduksjon?

³¹ "Oss" refererer her til bystyret eller til politisk ledelse.

De politiske verdivalgene er, sammen med kommunens lovpålagte tjenesteproduksjon, grunnlaget for budsjettfordelingen. I tillegg til dette har kommunen forpliktet seg til en ressursbruk i mange sammenhenger som ikke kan endres ”over natten”; ansatte skal ha lønn, husleie og strøm skal betales, maskinparker skal vedlikeholdes etc. Dette er noe av bakgrunnen for at min informant sier at politisk ledelse bare får handlingsrom til å flytte på ca 90 mill.

I mitt intervju med rådmannen trekker hun selv frem et eksempel på en politisk hjertesak som politisk ledelse ønsket å beskytte, selv om rådmannen i budsjettforslaget foreslo kutt. En av skolene i sentrum, Kalvskinnet skole, hadde et relativt lavt elevtall, og store utgifter. Rådmannen ønsket å legge ned skolen, og flytte elevene til andre sentrumsnære alternativer. I diskusjonene som fulgte gjorde politisk ledelse om på rådmannens innstilling, og bestemte at skolen skulle driftes. Rådmannen startet arbeidet med å implementere vedtaket, men gikk etter hvert tilbake til politisk ledelse med en ny innstilling; om ett skoleår uten aktivitet ved skolen. Det fikk hun, til tross for at flertallet ønsket å videreføre driften.

”(...) jeg måtte gå tilbake til politikerne å be om ett prøveår uten drift ved skolen – det gikk bare ikke (...)” sier hun i intervjuet. Når jeg legger dette frem for politikerne er det opposisjonen som svarer; *”(...) vi ønsket å videreføre driften ved Kalvskinnet (...)”*. Jeg sier at jeg har forstått det slik at det bare er snakk om ikke å drifte en skole i de lokalene nå, inneværende skoleår – da svarer han; *”(...) i praksis er det det samme som å legge ned – det blir ikke skoledrift der til høsten. Det er ingen som søker seg dit nå. Elevmassene har flyttet til Singsaker og Ila. Jeg tror ikke det blir skoledrift på Kalvskinnet til høsten (...)”*.

Eksemplet kan brukes for å anskueliggjøre en utfordring i en politisk styrt organisasjon, der største delen av budsjettet er bundet opp i langsiktige forpliktelser, og der de politiske hjertesakene får relativt lite handlingsrom slik at den politiske vilje tilsynelatende forsvinner i budsjettdokumentene.

Det er først når jeg studerer og sammenlikner budsjettdokumentene over flere år at de store sakene trer tydeligere frem;

Det rød-grønne flertallet varslet etter kommunevalget i 2003 *”(...) en satsning på barnehage, skole og eldreomsorg³² (...)”*. Denne satsningen har fortsatt, og kommunen opererer nå med

³² Lian-erklæringen. Den Rød-grønne politiske plattformen.

”(...) full barnehagedekning (...)” gitt visse forutsetninger. Det er brukt mye penger på skole³³, og en av de store sakene før årets kommunevalg er eldreomsorgen.

I mitt intervju med opposisjonspolitikeren sier han at ”(...) jeg ville valgt samme strategi. Det er ikke enkelt å sette sitt tydelige politiske stempel på budsjettene i Trondheim – til det er rammene alt for stramme. Det er politisk klokt å dra hele innsatsen over i ønsket retning over tid, heller enn å innføre store omveltninger på kort tid. Det er det de rød-grønne har gjort de siste årene, men de har gjort det med lånte penger – gjelda vår nærmer seg 12 milliarder kroner, så innsatsen har kostet (...)”.

Adresseavisens³⁴ leder 28.3.11 skriver under overskriften ”Kommuner kan bli gjeldsofre” at flere norske kommuner har lånefinansiert stadig mer av sine investeringer, og at låneveksten er rekordhøy. Avisen betviler ikke at pengene går til gode formål, men advarer likevel mot at det økonomiske resultatet kan bli ille da rentenivået i Norge utvikler seg på en slik måte at kommunenes renteutgifter vil øke betraktelig i årene som kommer. Dette vil igjen bety mindre penger til viktige kommunale innsatsområder som nettopp eldreomsorg, barnehager, og skole.

Rådmannen i Trondheim advarte politisk ledelse lenge om farene forbundet med lånfinansierte investeringer og drift, og det måtte et kraftig merforbruk til før alvoret slo inn. I Trondheim fortsetter gjelden å vokse. Dette er potensielle dårlige nyheter for kommuneøkonomien, fordi rentenivået stiger i takt med at norsk økonomi generelt sett er i stadig bedring etter finanskrisen. I sin leder skriver avisen; ”(...) om noen måneder er det kommune- og fylkestingsvalg. Ordførerne vil slåss for gjenvalg under henvisning til hva de har fått til. Det velgerne ikke får fortalt, er at altfor ofte er skrytelisten finansiert av lånte penger. Og velgerne må betale for gammel moro i mange valgperioder fremover (...)”.

Representanten for flertallet sier at ”(...) det er jo ikke slik at vi har kastet disse pengene ut av vinduet. Du må se på hva vi sitter igjen med av verdiskapning for innbyggerne. Full barnehagedekning er jo bare én ting. Vi har sikret store verdier for etterfølgende generasjoner (...)”.

8.10 Hvilke strategier lå til grunn for valgene av hvilke deler av tjenesteproduksjonen som skulle kuttes?

I bystyresaken om kuttene står det at innenfor tjenestområdet Oppvekst og Utdanning skal skoleområdet ta en større andel av kuttet enn barnehage, og at BFT i denne omgang ikke skal reduseres ytterligere. Likevel forslår rådmannen at BFT skal reduseres med 14,5 millioner

³³ Flertallet hevder det er brukt 1 million kroner daglig på Trondheimsskolene

³⁴ Lokalavis

kroner og der 9,2 millioner av dette skal tas fra barnevernet. Strategien ser ut til å være å forsøke å skjerme BFT fra kutt, og å effektivisere virksomheten på skolesiden, hvor det kuttes 46,7 millioner over to år. Barnehagesektoren foreslås også skjermet da ”(...) *kommunen har en lav ressursbruk sammenlignet med andre kommuner (...)*”. På skolesiden har kommunen, i følge rådmannen, høy ressursbruk sammenliknet med andre.

Som denne analysen har vist er modellen i kommunen byget opp slik at det er politisk ledelse som fatter vedtak om kutt, og det er administrasjonens oppgave å implementere vedtakene. På den administrative siden er det enhetslederne for den enkelte enhet som må forholde seg til vedtakene, og som må administrere kuttene på egen enhet. Dette skjer etter en ”diagonal” kommunikasjon mellom rådmann og enhetsleder – det legges i liten grad opp til en ”horisontal” dialog mellom rådmann og flere enhetsledere med samme ansvarsområde. I den grad denne dialogen finner sted, er det nesten utelukkende alltid representanter fra rådmannens fagstab som stiller til diskusjon. Likevel organiserer enhetslederne seg i nettverk, der de kommuniserer mer ”horisontalt” med hverandre om implementeringen av vedtakene på egen enheter. Denne praksisen bidrar til at enhetene utvikler seg likt.

8.11 Hvordan er det mulig å gjennomføre dette endringsarbeidet uten å generere ”støy”?

Den prosessen jeg refererte til i kapittel 6 definerer langt på vei et relativt omfattende endringsarbeid i organisasjonen, i alle fall dersom vi tar med omorganiseringen i 2004 som definerte BFT som egen organisasjon med egne ansvarsområder. Det påfølgende utviklingsarbeidet har alltid blitt kalt akkurat *det* (”utviklingsarbeid”), og ikke omorganisering. Rådmannen sier selv at organisasjonen ikke tåler en større omorganisering som ett av sine argument for å opprettholde skillet mellom tiltak- og forvaltningsenheten. Det er likevel røster som mener at det er omorganiseringer vi snakker om, men at endringsarbeidet har vært gjennomført på en måte som har kneblet kritiske røster. Mitt utgangspunkt for analysen i denne delen av oppgaven bygger på den konteksten vi har med oss fra de foregående kapitlene og diskusjonene. Trondheim kommunen har valgt en formannskapsmodell, en flat struktur (2-nivå modell) og autonome tjenesteproduserende enheter med egne ledere. Disse faktorene, mener jeg, er grunnleggende viktige dersom man ønsker å gjennomføre et endringsarbeid som ikke genererer politisk støy. I tillegg har vi møtt en profesjonell rådmann som nyter stor respekt og som har høy legitimitet i både det politiske og det faglige miljøet i kommunen. Den makten og den legitimiteten rådmannen har i organisasjonen har bidratt til at det endringsarbeidet hun har sett seg fore å gjennomføre innenfor de organisatoriske rammene som utgjør BFT, har kunnet gjennomføres uten støy.

Når jeg diskuterer denne problemstillingen med opposisjonspolitikeren sier han seg langt på vei enig i analysen min, og et naturlig spørsmål for meg å stille en borgerlig ordfører kandidat

i denne sammenhengen er om det ville vært like stille rent politisk rundt dette endringsarbeidet dersom bystyret hadde hatt et borgerlig flertall, og han svarer; ”(...) *det er ingen tvil om at det ville vært betydelig mer støy dersom det samme kuttet hadde vært initiert av et borgerlig flertall.* (...)”. Når jeg ber han utdype sier han at ”(...) *det har bestandig vært sånn* (...)”. Videre sier han; ”(...) *I denne aktuelle saken kuttet bystyret der det er politisk smart å kutte* (...) *Vi kuttet ikke der det ropes høyest, men vi kuttet på funksjonshemmede, i rusomsorgen og i BFT. Jeg tar dette som et tegn på at desibeldemokratiet virker; de som stemmer, skjermes mot kutt. Derfor ble det lite støy rundt kuttet i TK* (...)”.

9. Oppsummering og konklusjoner

I denne avhandlingen har det vært min hensikt å fokusere på hvilke konsekvenser reduserte økonomiske rammer har for en tjenesteproduserende offentlig organisasjon - BFT. Jeg har presentert organisasjonens utvikling fra en større omorganisering i 2004, via en politisk initiert evaluering i 2008 og frem til prosessen med å videreutvikle organisasjonen i 2011. I løpet av denne prosessen har Trondheim kommune sett seg tvunget til å redusere aktivitetsnivået sitt med ca 208 millioner kroner i 2009 etter et driftsmessig underskudd fra 2008. Denne situasjonen påvirker hele kommunen, også min organisasjon. I løpet av et større organisatorisk endringsarbeid (2004 - 2008 - 2011) endres altså forutsetningene for selve endringsarbeidet på en slik måte at det påvirker både utviklingen og tjenesteproduksjonen.

Ved hjelp av informasjon hentet inn via intervjuer, observasjoner og dokumentanalyser satt inn i en teoretisk ramme av nyinstitusjonell teori og normativ planleggingsteori, har jeg fokusert på hvilke konsekvenser de reduserte økonomiske rammene har hatt for organisasjonen i denne situasjonen.

Jeg har fokusert på maktfordeling mellom politisk og administrativ ledelse i kommunen, og på koplingene mellom disse. Jeg har sett på medarbeiderskapets forutsetninger i en 2-nivå modell. Jeg har fokusert på koplingene mellom overordnede styringsdokumenter og den faktiske tjenesteproduksjonen, og jeg har sett på elementer av informasjonsasymmetri mellom rådmannen og bystyret. Det samlede bilde av alle disse dypdykkene gir et bilde av hvilke konsekvenser underskuddet har hatt for BFT.

Trondheim kommune har valgt en formannskapsmodell og en 2-nivå modell. Disse valgene er med på å forskyve makt fra de folkevalgte organer over til administrasjonen, og legger således grunnlaget for teknokratiske elementers utvikling (Eriksen, 2001), kanskje spesielt innen barnevernet.

En av informantene mine sier at ”(...) rådmannen skriver gjerne saker som hun tror bystyret kommer til å vedta (...)”. Min analyse blir at rådmannen, i den konteksten jeg har beskrevet, gjør dette for å opprettholde makten sin, og for å øke legitimiteten sin. Makten opprettholdes ved at det er rådmannen som langt på vei setter den politiske agendaen, og legitimiteten økes ved at rådmannen opptre lojalt etter de politiske vedtakene.

Den videre analysen viser at rådmannen bruker 2-nivå modellen for å implementere sin administrasjon i de tjenesteproduserende enhetene, uten selv å utøve toppledelse overfor sine medarbeidere. Denne oppgaven delegeres til en fagstab uten formelle lederfunksjoner i organisasjonen. På denne måten blir enhetslederne sittende med den administrative oppgaven

å implementere de politiske vedtakene uten særlig støtte fra rådmannen. De autonome enhetene skal selv administrere kuttene der de selv mener det er best, da modellen er utarbeidet slik at det er de som kjenner innbyggernes behov best. Dette betyr at det er lederne på enhet, og deres ansatte, som har, og tar, ansvaret for å bestemme hvilke deler av den kommunale tjenesteproduksjonen som skal kuttes, og hvilke deler som skal beskyttes.

Trondheim kommune er en politisk styrt organisasjon. Bystyret i Trondheim utgjøres av 85 medlemmer, og like mange varamedlemmer, fra 11 forskjellige politiske partier. De fleste av disse er mennesker som har vanlige jobber, og som bruker mange timer av fritiden sin til å sette seg inn i komplekse saker som i mange tilfeller ligger langt utenfor deres egen fagspesifikke kompetanse. Lokalpolitikere er helt avhengig av å ha et administrativt apparat med seg i driften av kommunen.

Dess større legitimitet denne administrasjonen har, dess større tillit nyter administrasjonen fra politisk side. Dess større tillit administrasjonen nyter, dess større handlingsrom har administrasjonen. Dette handlingsrommet kan utnyttes for å sikre gjennomslag for sine ideer.

Trondheim kommune er heldig. Kommunen har en administrativ ledelse som lojalt følger opp politisk ledelses beslutninger, men premisskontroll er umulig, fordi administrasjonen ikke skiftes ut med den politiske ledelsen. Rådmannen må ha tillit både fra posisjon og fra opposisjon, og i den rådende situasjonen er det min analyse at administrasjonen har posisjonert seg på en slik måte at dette oppnås.

Problemet handler om at politisk ledelse i for liten grad makter å klargjøre premissene for hva de forventer. På den ene side virker det som bystyret kun ønsker å premisskontrollere rådmannens aktiviteter, på den annen side har politisk ledelse gjort seg helt avhengig av administrasjonens vidtrekkende bidrag på områder som kunne vært underlagt premisskontroll i en annen modell.

På kort sikt er det vanskelig å finne igjen politikken og de politiske verdivalgene i budsjettokumentene i kommunen, men dersom man leser flere års budsjettokumenter opp mot flertallets politiske plattform der de politiske satsningsområdene er meislet ut, får man øye på et mønster. De stramme økonomiske rammene som råder i kommunen vanskeliggjør tydelige brudd i den politiske styringen på en slik måte at dette kommer til uttrykk i den konkrete tjenesteproduksjonen, men over tid er det mulig å sette sitt tydelige politiske preg på tjenesteproduksjonen ved å vekke innsatsen dit man vil.

Jeg tror det hadde vært interessant for byens innbyggere om politisk og administrativ ledelse i Trondheim kommune satt en diskusjon om styresettet av kommunen på agendaen i løpet av,

eller i forbindelse med, kommunevalget kommende høst. En parlamentaristisk modell i Trondheim vil redusere administrasjonens makt, og føre denne tilbake til de folkevalgte organer.

Til syvende og sist blir det et spørsmål om de mest sentrale premissleverandørene for de tjenestene kommunen produserer for barn og familier skal kunne kastes av folket ved valg eller om de skal være administrativt ansatte.

Litteraturhenvisninger og kilder

Adresseavisen; 28.3.11, leder.

Anthony, R.N, Dearden.J, Bedford.N.M: Management Control Systems. Homewood Illinois: Irwin, 1984.

Bastøe, P.Ø., Dahl, K., Larsen, E.: Organisasjoner i utvikling og endring – Oppgaveløsning i en ny tid. Gyldendal Akademisk, Oslo, 2002.

Beck Jørgensen, T. og Melander, P: Livet i offentlige organisasjoner. Hørsholm: Jurist- og økonomiforbundets forlag, 1992.

Berger, P., Luckman, T: The Social Construction of Reality: A Treatise on the Sociology of Knowledge. Garden City, Doubleday, 1966

Bolman, L.G, Deal, T.E.: Nytt perspektiv på Organisasjon og Ledelse. Struktur, sosiale relasjoner, politikk og symboler. 3. utgave. Gyldendal akademisk, Oslo, 2004.

Braybrook, D., Lindblom, C.E.: A Strategy of Decision. New York, Free Press, 1963.

Brunsson, N.: The Organization of Hypocrisy; Talk, Decisions and Actions in Organizations. New York, John Wiley, 1989.

Buchanan, J.M; Liberty, Market and State. Political Economy in the 1980s. Brighton, Harvester Press, 1986

Busch, T.; Økonomisk styring ut fra et kontraktsteoretisk perspektiv. Nøkonomistyring og Informatikk, vol. 9, nr. 5, 271 - 292, 1994.

Busch T.; Konkurransen, økonomi og effektivitet, i Busch, T.:Klausen, K.K., Vanebo, J.O. (red): Modernisering av offentlig sektor. Utfordringer, metoder og dilemmaer. 2. utgave. Universitetsforlaget, Oslo, 2007

Busch, T, Gustafsson O: Konkurransen i kommunal sektor: En kvalitativ analyse av endringer i en kommunal renovasjonsbedrift, 2001.

Busch, T., Johnsen, E., Valstad, S.J. og Vanebo, J.O.: Endringsledelse i et strategisk perspektiv. Universitetsforlaget, 2007.

Busch, T., Johnsen, E., Valstad, S.J. og Vanebo, J.O.: Strategisk ABCD. Arbeidshefte til boka Endringsledelse i et strategisk perspektiv. Universitetsforlaget, 2009.

Clegg, S.R.: Framework of Power. London. Sage Publications, 1989.

Coase, R.: The nature of the firm. *Economica*, 5, 386 – 405, 1937.

Cohen, A.: Self Consciousness. An Anthropology of Identity. Routledge, 1994.

Crapanzano, V.: Hermes' Dilemma & Hamlets' Desire. On the Epistemology of Interpretation. Harvard University Press, 1992.

Csikszentmihalyi, M.: Flow. The psychology of optimal experience. New York: Harper & Row Publishers, 1990.

Csordas, T.J.: The Sacred Self. A Cultural Phenomenology of Charismatic Healing. University of California Press, 1997.

Dagens Næringsliv: Rødgrønn pris. Leder 26.03.09. 2009

Dagsavisen: 13.02.08.

Det kongelige utdannings- og forskningsdepartement; Stortingsmelding nr 30 2003-04, Kultur for læring. Oslo, 2004.

DiMaggio, W.W., Powell, P.J.: The Iron Cage Revisited; Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48, 147 – 160, 1983.

Eriksen, O.E.; Kommunikativ ledelse. Bergen, Fagbokforlaget, 1999.

Eriksen, O.E.: Demokratiets sorte hull – om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten. Abstrakt forlag, Oslo, 2001.

Fivelstad, E. og Jensen, H.S.: forklaring og Forklaringstyper. Kap 9 I Andersen, Heine (red.): Vitenskapsteori & Metodelære. København, Samfunnsliteratur, 2000.

Friedland, R., Alford, R.: Bringing Society Back; Symbols, Practices and Institutional Contradictions. I Powell, P.J., DiMaggio, W.W. (eds): The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: The University of Chicago Press, 232 – 263, 1991.

Goffman, E.: The Presentation of Self in Everyday Life. (1959)

Haga G; Å Kontrollere Makthaverne I Offentlig Sektor. I Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. og Vanebo, J.O (red); Modernisering av Offentlig Sektor. Utfordringer, Metoder og Dilemmaer, 2. utgave. Oslo, Universitetsforlaget, 2007.

Hammersly, M., Atkinson, P.: Feltmetodikk. Grunnlaget for feltarbeid og feltforskning. Gyldendal Norsk Forlag, Oslo, 1987.

Helland, K.E.: Resultatenhetsmodellen i kommunal organisering. Kommuneforlaget, Oslo, 2002.

Hellstrøm, M; Resultatenheter i kommunalteknisk verksamhet. Lund studies in Economics and Management. Lund Business Press, Lund, 2002.

Hofstede, Geert: Culture's consequences: International differences in work-related values. Sage, Beverly Hills, 1980.

Hovik S. og Stigen, I.M; Kommunal organisering 2004. NIBR-notat 2004:124. Oslo, 2004.

Høgheim, S., Monsen, N., Olsen, R.H., Olson, O.: The Two Worlds of Management Control. Financial Accountability and Management, 5, 163 – 178, 1989.

Jacobsen, D. I: Administrasjonens Makt: Om forholdet mellom politikk og administrasjon, og administrasjonenes rolle som politisk aktør. Bergen, Fagbokforlaget, 1997.

Jacobsen, D. I: Hvordan gjennomføre undersøkelser? Høyskoleforlaget, 2005

Jensen, M. og Meckling, W.: Theory of the Firm. Managerial Behavior, agency costs and ownership structure. Journal of Financial Economics, 3, 305 – 360, 1976.

Johnsen, Å.: Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked. Fagbokforlaget, Oslo, 2007.

Johnson G, Scholes K & Whittington R; Exploring Corporate Strategy. Prentice Hall, 2008.

Klausen, K.K: Skulle det være noe særlig? Børsen forlag, København, 2001.

Kleven, T., Amdam, R., Jensen, J.I., Olsen, K. H. og Lie, T.; Planlegging og handling – Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring. Kommuneforlaget, Oslo, 1998.

Kleven, Terje; Planlegging og politikk – en kritisk refleksjon. Oslo, 2007.

Kunnskapsdepartementet; Lov 1998-07-17 nr 61: Lov om grunnskolen og den videregående opplæringen (Opplæringsloven), Oslo, 1998.

Luhman, N.; Political Theory in the Welfare State. Berlin: de Gruyter, 1990.

March, J.G.; A Behavioral Theory of the Firm. Prentice-Hall ink, New Jersey USA, 1992 (1963)

Mellemvik, D., Monsen, N., Olson, O.; Functions of Accounting – a Discussion. Scandinavian Journal of Management, 4, 101 – 119, 1988.

Metcalfe, L.; Accountability and Effectiveness. Keynote speech for the conference “Accounting for the New Public Management”. Venice, September, 1998.

Meyer, J.W., Rowan, B.; Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. American Journal of Sociology, 83, 340 – 36, 1977.

Nash, J.F jr.; The Bargaining Problem. Econometrica, vol. 18, no. 2, Apr.,1950.

Neumann, J.V. og Morgenstern, O.; Theory of Games and Economic Behavior, 1944.

Niskanen, W.A.; Bureaucrats and Politicians, Journal of Law and Economics, Vol. 18, No 3, 617 – 643, 1971.

Nyeng, F og Wennes, G (red) Tall, tolkning og tvil bak metodevalg i økonomi, ledelse og markedsføring, Oslo. Cappelen akademisk, 2006.

Nyeng, F.; Vitenskapsteori for økonomer, Abstrakt forlag AS, 2007.

Olsen, J.P.; Local Budgeting; Decision-making or a Ritual Act? Scandinavian Journal of Political Studies, 5, 85 – 118, 1971.

Olsen, J.P, March, J.G.; Democratic Governance. New York: The Free Press, 1995.

Opedal, S., Stigen I. M. og Laudal, T.; Flat struktur og resultatenheter. NIBR-rapport 2002:21, Oslo, 2002.

Opstad, Leiv; Økonomistyring i offentlig sektor. Gyldendal Akademisk, Oslo, 2006.

Opstad, L. og Rolfsen, H.O.; KOSTRA som styringsverktøy, i Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K og Vanebo, J.O (red); Modernisering av Offentlig Sektor. Utfordringer, Metoder og Dilemmaer, 2. utgave. Oslo, Universitetsforlaget, 2007.

Powell, W.W.: The Institutionalization of Rational Organizations. Contemporary Sociology, 564 – 566, 1985.

Roos, G., Krogh, G., Roos, J. og Fernström, L.; Strategi – en innføring. Fagbokforlaget, Bergen, 2005.

Røvik, K.A: Moderne Organisasjoner. Trender i Organisasjonstenkningen ved Tusenårsskiftet. Bergen, Fagbokforlaget, 1998.

Sand, I.J.; Styring av Kompleksitet. Bergen, fagbokforlaget, 1996.

Scott, W.R.: Organizations. Engelwood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992.

Simon, H.; Administrative Behavior. New York, McMillan, 1947.

Sosial- og helsedirektoratet; Kommunenes helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Veileder til forskrift av 3.april 2003 nr. 450 (IS-1154), Oslo, 2004.

Suchman, M.C: Managing Legitimacy; Strategic and Institutional Approaches, Academy of Management Review, 20, 3, 571 – 610, 1995.

Thagaard, T; Systematikk og innlevelse En innføring i kvalitativ metode, Fagbokforlaget, Oslo, 2003.

Tolbert, P.S.: Institutional Sources of Organizational Culture in Major Law Firms. I Zucker, L. (red): Institutional Patterns and Organizational Culture an Environment, s. 101 – 113. Cambridge, MA: Ballinger, 1988.

Torsteinsen, H.; Resultatmodellen – en kortfatta presentasjon.

<http://www.kommunetorget.no/side.asp?sideid=198>, 2007.

Trondheim kommune; Kommuneplanens samfunnsdel 2009 – 2020.

Trondheim kommune; Saksframlegg. Evaluering av Barne- og Familietjenesten, sak nr 08/35387

Trondheim kommune; Saksframlegg. Kostnadene i barnevernet, sak nr 10/32523

Trondheim kommune; Saksframlegg. Ny organisering av hjelpetjenester for barn og unge, sak nr 138/03.

Trondheim kommune; Saksframlegg. Situasjonsrapport Barne- og familietjenesten, sak nr 178/04

Trondheim kommune; Saksframlegg. Revidering av budsjett 2009 – plan for inndekning av underskudd, sak nr 37/09.

Trondheim kommune; Rådmannens forslag til budsjettplan 2006 – 2009. Budsjett 2006.

Trondheim kommune; Rådmannens forslag til budsjettplan 2007 – 2010. Budsjett 2007.

Trondheim kommune; Rådmannens forslag til budsjettplan 2008 – 2011. Budsjett 2008.

Trondheim kommune; Rådmannens forslag til budsjettplan 2009 – 2012. Budsjett 2009.

Trondheim kommune; Rådmannens forslag til budsjettplan 2010 – 2013. Budsjett 2010.

Trondheim kommune; Rådmannens forslag til budsjettplan 2011 – 2014. Budsjett 2011.

Trondheim kommune; Budsjett 2006, sak 11/06

Trondheim kommune; Budsjett 2007, sak 13/07

Trondheim kommune; Budsjett 2008, sak 2/08

Trondheim kommune; Budsjett 2009, sak 4/09

Trondheim kommune; Budsjett 2010, sak 9/10

Trondheim kommune; Budsjett 2011, sak 5/11

Trondheim Kommune; Etske retningslinjer for Trondheim Kommune.

<http://www.trondheim.kommune.no/content.ap?thisId=1058168255>

Trondheim kommune; Program for kvalitetsutvikling BFT 2005 – 2008.

<http://www.trondheim.kommune.no/kvalitetbft/>

Trondheim kommune; Lederutviklingsprogrammet.

<https://intranett.trondheim.kommune.no/lederportalen/lederutvikling/>

Trondheim kommune; Medarbeiderundersøkelser 2007, 2010.

Trondheim kommunerevisjon; Forebygging og samarbeid i barnevernet i Trondheim kommune. Revisjonsrapport 13/2010.

Vanebo, J.O: Forelesning MPA, Steinkjer, 2009.

Velten et al; Medarbeiderskap – fra ord til handling. Universitetsforlaget. Oslo, 2008.

Weber, M.: Makt og Byråkrati. Oslo, Gyldendal Nors Forlag, 1971.

Whittington, Richard; Hva er strategi? Og spiller den noen rolle?, Oslo. Abstrakt Forlag AS, 2002.

Williamson, O.; The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. American Journal of Sociology, 87, 548 – 547, 1981.

www.trondheim.kommune.no

<http://www.trondheim.kommune.no/budsjett/> (linke til kommunens budsjett- og økonomiplaner fra 2003 og frem til i dag)

Zucker, L.G: The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. American Sociological Review, 42, 726 – 743, 1977.

Østerud, Ø.: Statsvitenskapelig leksikon. Universitetsforlaget, Oslo, 2007.

Vedlegg 1

Innspill fra enhetene PP-tjenesten

Status	Utfordringer	Forslåtte tilpasninger/tiltak fra enhetene
<p>Beslutningen fra evalueringssaken i 2008 - der PP-ressurs på forvaltning og tiltak ses under ett er forsøkt gjennomført</p> <p>Det er fortsatt delt fagledelse på tiltak og forvaltning, ulikt resultat ift utredning og ulikheter i oppgave-løsningen mellom bydelene</p>	<p>Det er ventelister på sakkyndig utredning Midtbyen og Lerkendal</p> <p>Skole/barnehage melder uklarheter om hvor de skal henvende seg og hvem som har ansvar</p> <p>Det er mangelfull samkjøring av PP-arkiv mellom tiltak og forvaltning</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fvl: Alle PP-saker og mapper legges til forvaltning - Fvl: Flesteparten av PP-faglige bør organiseres under forvaltningsleder, og tiltak bør jobbe med lavterskelarbeid på helse-stasjon og i skolehelsetj - Tiltak: Ønsker å utvikle tidlig innsats og kompetansebygging i skole/barnehage - Tiltak: Arbeidet fra en blir kjent med barnet til en sakkyndig vurdering foreligger bør ligge i tiltaksenheten - Ved sammenslåing til en PP-tj., må sakkyndighets-arbeidet bli på tiltak - Henvisning til skoleteam og dagskole må gå via fagteam på skolene - Alle med plass på dagskolen skal ha sakkyndig vurdering

Barneverntjenesten

Status	Utfordringer	Foreslåtte tilpasninger/tiltak fra enhetene
<p>Organiseringen med delt modell fungerer både på bydel og i forholdet til byomfattende enheter</p>	<p>Uklarheter om ansvar for løpende barnevernssaker, bestillinger fra forvaltning og forvaltningsenhetenes kapasitet og mulighet til å holde i alle de trådene som forventes.</p> <p>Forvaltning makter ikke å oppfylle lovkravene til tiltaksplaner, omsorgs-planer, tilsyn med fosterhjem eller evaluering av tiltak.</p> <p>På bydel er det uklarheter om terskelen for barnevernvedtak og om lavterskeltiltak uten vedtak håndteres forsvarlig i forhold til loven</p> <p>I forhold til byomfattende barnevern, bør en se nærmere på om oppgavene kan løses mer hensiktsmessig og ”smartere”</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Behov for lik organisering av aldersbestemte team på alle bydeler - Enhetsovergrepene fagnettverk nødvendig - Samarbeid og teambuilding mellom fagledere ønskelig - Klargjøring av fagleders myndighet - Tilsynsførerordning administreres av omsorgsenheten - Tydelig ansvar for biologiske foreldre etter plassering - Omsorgsenheten får en rolle ved tilbakeføring etter plassering i beredskapshjem og inst. - Tydelig koordinatoransvar etter plassering - Utvide oppfølgers myndighet - Bedre utnyttelse av omsorgsenhetens kompetanse, eks psykologene, i bydelene - Enighet om utvidelse av LINK for yngre barn - Enighet om å beholde skoleteamet og

Mindre pengebruk, mer maktbruk?

	<p>enn i dag</p> <p>Ungdomsenheten og Tiltak bydel bør arbeide mer systematisk med avklaringer seg i mellom</p>	<p>dagskolen som en enhet</p> <ul style="list-style-type: none"> - Barnevernvakta (ulike forslag) <ul style="list-style-type: none"> a) egen enhet b) knyttes til forvaltning c) knyttes til krisesenter/volds mottak - Gartnerhaugen (ulike forslag) <ul style="list-style-type: none"> a) egen enhet b) knyttes til omsorgsenheten
--	---	---

Helse/LOST/habilitering

Status	Utfordringer	Foreslåtte tilpasninger/tiltak fra enhetene
<p>Organiseringen med delt modell fungerer både på bydel og i forholdet til byomfattende enheter.</p> <p>Ressursene utnyttes gjennom felles styring og prioriteringer</p> <p>Området oppfyller bystyrets forventning til klare ansvarsforhold og få møtepunkter for brukerne</p>	<p>Arbeidspresset på sosialfaglig team i forvaltning og i utførerenehetene fysio/ergo er stort</p> <p>Koordineringsarbeidet i forhold til den enkelte familie ivaretas ikke godt nok</p> <p>Kapasiteten på avlastningstjenesten er redusert fra 2007 og utover, og flere familier som fyller vilkårene får ikke innvilget avlastning</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Avklaring av kontaktperson for IP, felles forståelse - IP-rutine og lovverk gjennomgås - Tiltak for funksjons-hemmede utvikles og praktiseres - Avlastningstjenesten får ansvar for alle avlastende tiltak og ressursdisp... - Uteteamet får ansvar for helsehjelp og praktisk bistand person - Uteteamet får ansvar for helsetjenester i skole og barnehage