

# Mellom tillit og kontroll

---

Morten Aalborg MPA 9

Hvordan har relasjonen mellom politikerne og administrasjonen blitt påvirket av at kommunen ble en ROBEK-kommune?

## Forord

Denne oppgaven er avslutningen på studiet «Master i offentlig ledelse og styring» erfaringsbasert master på 90 stp ved Høgskolen i Innlandet. Internasjonal tittel er «Master of Public Administration» (MPA)

Studiet har vært meget nyttig og lærerikt, det treffer godt for de som har noe ledererfaring fra det offentlige.

I oppgaven tar jeg for meg tillit, og knytter det opp til en spesifikk hendelse i en kommune. Da kommunen ble en såkalt ROBEK-kommune ville jeg finne ut om det påvirket tilliten mellom de folkevalgte og ledelsen i kommunen.

Jeg vil først takke arbeidsgiver for at jeg har fått lov til å fullføre utdanningen mens jeg har jobbet, og gode kolleger som har stilt opp i mitt fravær.

Uten intervjupersonene hadde det ikke vært mulig å gjennomføre en kvalitativ analyse, så de fortjener også en stor takk.

For å gjennomføre et så stort prosjekt er det helt avgjørende at familien spiller på lag. Stor takk til kone og barn som har vært veldig tålmodige, uten deres velvilje hadde det aldri blitt noen studier.

Til slutt fortjener veileder Per Owe Norell en takk for å ha vært veldig imøtekommende.

Halden 30. oktober 2017.

Morten Aalborg

## Sammendrag

I 2015 ble Marker kommune ble en såkalt «ROBEK-kommune». Kommunen opplevde noen år med underskudd som den ikke klarte å dekke opp slik loven krevde. Resultatet ble omtrent ett år som «ROBEK-kommune». Utgangspunktet for oppgaven er hva ROBEK-innmeldingen har gjort med forholdet mellom de folkevalgte og ledelsen i Marker kommune.

Som en følge av at Marker kommune ble en ROBEK-kommune ble kommunens politiske og administrative ledelse invitert med på et utviklingsnettverk i regi av Kommunens Sentralforbund (KS). KS oppfordret Marker kommune til å implementere og ta i bruk et styringssystem som baserte seg på målstyringsprinsippet.

Innføringen av målstyring pågår fortsatt i Marker kommune. Både politikere og administrasjon syntes målstyring er spennende og har forventninger til at det skal bidra positivt for kommunen. Samtidig som Marker kommune innfører målstyring går endel andre kommuner motsatt vei og satser på «kvalitetsledelse». De største og mest kjente er for øyeblikket København og Oslo. I mine øyne er kvalitetsledelse det motsatte av målstyring som styringsprinsipp. Problemstillinger rundt målstyring er også tema i oppgaven.

Oppgaven bygger på følgende kategorier som danner rammeverket for hele oppgaven: 1. Organisering, organisasjon, samhandling. 2. Tillit, kontroll, kvalitet. 3. Mål, målstyring, målekort, kontrollmekanismer. 4. Rapporteringsrutiner, styringsverktøy.

Metodekapittelet har blitt viet mye oppmerksomhet. Årsaken er at jeg har forsket på egen arbeidsplass og derfor er det nødvendig for både validiteten og reliabiliteten at dette får en grundig gjennomgang.

Funn fra empirien viser at tilliten mellom folkevalgte og kommunens administrative ledelse ble påvirket av ROBEK-innmeldingen. Tilliten har sakte men sikkert bygget seg opp, godt hjulpet av KS og effektiviseringsnettverket. Det er åpenbart at tilliten må vedlikeholdes fremover, det er viktig å ikke ta den for gitt.

## Innholdsfortegnelse

Forord .....	0
Sammendrag .....	0
Tabelliste .....	0
<b>1. Innledning .....</b>	<b>1</b>
1.1 Aktualisering .....	1
1.2 Problemstilling .....	1
1.3 Marker kommune .....	3
1.3.1 Organisasjon .....	4
1.4 Avgrensning og definisjoner .....	5
1.5 ROBEK .....	5
1.5.1 ROBEK – før, under og etter .....	6
1.6 Oppgavens disposisjon .....	7
<b>2 Teoretisk rammeverk .....</b>	<b>9</b>
2.1 Organisering, organisasjon, samhandling .....	9
2.1.1 Hvor <i>flat</i> er «flat struktur»? .....	11
2.2 Tillit, kontroll, kvalitet .....	13
2.2.1 Tillitens teoretiske utgangspunkt .....	14
2.2.2 Tillitens risiko .....	16
2.2.3 Kontroll .....	18
2.2.4 Samarbeid .....	19
2.2.5 Hvordan bygge tillit? .....	19
2.2.6 Kvalitet .....	20
2.3 Mål, målstyring, målekort, kontrollmekanismer .....	20
2.4 Rapporteringsrutiner, styringsverktøy .....	22
2.5 Oppsummering teoretisk rammeverk .....	23
<b>3 Metode .....</b>	<b>25</b>
3.1 Forskningens uavhengighet .....	25
3.2 Egen posisjon .....	25
3.3 Valg av metode .....	26
3.4 Redegjørelse for problemstilling .....	29
3.4.1 Klar eller uklar problemstilling .....	29
3.4.2 Beskrivende eller forklarende problemstilling .....	29
3.4.3 Utvalg .....	30
3.4.4 Kriterier til problemstilling .....	30
3.4.5 Nøkkelbegreper i problemstillingen .....	30
3.5 Forskningsdesign .....	31
3.5.1 Casedesign .....	32
3.6 Det kvalitative forskningsintervjuet .....	33
3.7 Intervjuets syv faser .....	34
3.7.1 Tematisering .....	35
3.7.2 Planlegging .....	35
3.7.3 Intervju .....	36
3.7.4 Transkribering .....	39
3.7.5 Analysering .....	40
3.7.6 Verifisering .....	43
3.7.7 Rapportering .....	44
<b>4 Empiriske funn .....</b>	<b>46</b>

<b>4.1</b>	<b>Organisering, organisasjon, samhandling</b> .....	<b>46</b>
4.1.1	Oppsummering organisering, organisasjon, samhandling.....	47
<b>4.2</b>	<b>Tillit, kontroll, kvalitet</b> .....	<b>48</b>
4.2.1	Oppsummering tillit, kontroll, kvalitet.....	50
<b>4.3</b>	<b>Mål, målstyring, målekort, kontrollmekanismer</b> .....	<b>50</b>
4.3.1	Oppsummering mål, målstyring, målekort, kontrollmekanismer .....	52
<b>4.4</b>	<b>Rapporteringsrutiner, styringsverktøy</b> .....	<b>52</b>
4.4.1	Oppsummering rapporteringsrutiner, styringsverktøy.....	54
<b>4.5</b>	<b>Oppsummering av empiriske funn</b> .....	<b>54</b>
<b>5</b>	<b>Drøfting</b> .....	<b>55</b>
5.1	Organisering, organisasjon, samhandling .....	55
5.2	Tillit, kontroll, kvalitet.....	58
5.3	Mål, målstyring, målekort, kontrollmekanismer .....	61
5.4	Rapporteringsrutiner, styringsverktøy .....	63
<b>6</b>	<b>Konklusjon</b> .....	<b>64</b>
<b>7</b>	<b>Litteratur</b> .....	<b>0</b>
<b>8</b>	<b>Vedlegg</b> .....	<b>0</b>

Vedlegg 1: Intervjuguide

Vedlegg 2: Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD)

## **Nøkkelord**

- Organisering, organisasjon, samhandling
- Tillit, kontroll, kvalitet
- Mål, målstyring, målekort, kontrollmekanismer
- Rapporteringsrutiner, styringsverktøy

## **Hovedkategorier intervjuguiden**

- Politisk og administrativ organisering
- Organisasjonskultur
- Rapporteringsrutiner
- Målstyring og styringsverktøy

### Problemstilling:

Tillit - eller kontrollbasert styring. Konsekvenser av å bli ROBEK-kommune.

### Forskningsspørsmål:

Ble tilliten mellom politikere og administrasjon påvirket av å bli en ROBEK-kommune?

## Figurliste

Figur 1: Kommunevåpen Marker kommune.....	3
Figur 2: Kart over kommunene i Indre Østfold.....	4
Figur 3: Tonivå organisering Marker kommune .....	4
Figur 4: Hovedkategorier. ....	7
Figur 5: Hovedkategorier. ....	9
Figur 6: Eksempel på etatsmodell.....	11
Figur 7: Eksempel på tonivå organisering.....	12
Figur 8: Ulike utfall av styringsrelasjoner.....	15
Figur 8: Intervjuundersøkelsens syv stadier (Kvale & Brinkmann, 2015). ....	34
Figur 9: Intervjuundersøkelsens tolv nøkkelord (Kvale & Brinkmann, 2015) .....	37
Figur 10: Intervjuguidens kategorier. ....	41
Figur 11: De fem hovedkategoriene.....	42
Figur 12: Ulemper ved å forske på egen arbeidsplass (Jacobsen, 2015)s. 57.....	45
Figur 13: Fordeler ved å forske på egen arbeidsplass (Jacobsen, 2015)s. 56.....	45

## Tabelliste

Tabell 1: Statistikkbanken/Offentlig sektor/Kommuneregnskap/Tabell 06398 Hovedoversikt driftsregnskap (K). 0119 Marker kommune, år 2006 - 2016. ....	6
Tabell 2 Typer administrative enheter som rapporterer direkte til rådmannen.....	56
Tabell 3 Antall rendyrkede tonivåkommuner.....	56



# 1. Innledning

## 1.1 Aktualisering

I 2015 ble Marker kommune innmeldt i ROBEK (**R**egister **o**m **b**etinget godkjenning og **k**ontroll). Det ble et kort opphold, for i 2016 var økonomien friskmeldt og Marker kommune kunne igjen disponere sine budsjetter fritt uten å måtte få Fylkesmannens godkjenning først. Denne studien handler om hvordan styringsprinsippene og tilliten må igjennom ulike stadier på sin vei ut av ROBEK.

Presset på kommunale og statlige tjenester i Norge har vært betydelig siden midten av 1980-tallet. I NOU 2000:19 «*Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse*», konkluderer rapporten med følgende da den oppsummerer «Etableringen av konkurransemarkeder»:

*Erfaringene utvalget har basert seg på, kan tyde på at det er konkurransen i seg selv som genererer forbedringene. Det innebærer at privatisering ikke nødvendigvis er avgjørende for å realisere effektiviseringsgevinster (Sandbekk & Norge Arbeids- og, 2000) s. 10.*

For norske kommuner som ønsker å konkurranseutsette hele eller deler av sine tjenester, betyr det også at de må opprette kontrollorganer som følger opp hvordan disse konkurranseutsatte tjenestene gis på vegne av kommunen. Her kan vi trekke opp en parallell til bestiller/utfører-modellen<sup>1</sup> på måten det rapporteres på, og hvordan det føres tilsyn med tjenestene. Mål- og resultatstyring bygger på mange av de samme prinsippene som bestiller/utfører-modellen, og vi finner igjen mye av det samme i lederavtaler, rolleavklaringer og rapporteringssystemer.

## 1.2 Problemstilling

Som et resultat av å havne i ROBEK fikk Marker kommune tilbud om å delta på Kommunenes Sentralforbund (KS) sitt effektiviseringsnettverk<sup>2</sup>. Marker kommune

---

<sup>1</sup> Bestiller/utfører-modellen jobber ut fra en teori om interne markeder, der styringen ivaretas via kontraktsforhandlinger. Mål legges til grunn for tjenesteproduksjonen og avgjør om resultatet er tilfredsstillende.

<sup>2</sup> Over fem samlinger på halvannet år setter effektiviseringsnettverket søkelys på kommunens finansielle status, det økonomiske handlingsrommet i de viktigste tjenestene og utvikler et nytt styringssystem (Sentralforbund, 2016).

etablerte en prosjektgruppe bestående av ordfører, varaordfører, opposisjonsleder, rådmann, prosjektleder (politiker), to hovedtillitsvalgte og samtlige syv virksomhetsledere. Gjennom KS sitt effektiviseringsprogram har Marker kommune tatt i bruk et styringssystem som baserer seg på målstyringsprinsippet.

Et av hovedbudskapet til KS gjennom hele det halvannet året Marker kommune deltok i effektiviseringsnettverket, var å gå fra å styre på penger til å styre på resultat og kvalitet. Marker kommune har nå innført målekort der tjenestekvalitet, organisasjonskvalitet, samfunnskvalitet og økonomi blir målt. Lederavtaler for alle virksomhetslederne er innført, i tillegg skal rådmannen ha en kontinuerlig resultatdialog med virksomhetslederne for å evaluere mål og resultater.

Målstyring forutsetter at rådmannen har de delegeringer som er nødvendig, og det skal være et tydelig skille mellom politikk og administrasjon.

I teorien skal politikerne styre på vedtatte styringsmål og korrigere på bakgrunn fra rapporter og avvik.

Motstykket til målstyring eller andre resultatbaserte styringssystemer kan vi kalle for tillitsbasert ledelse, eller verdibasert ledelse.

Samtidig som Marker kommune nå innfører målstyring igjen, er Oslo kommune i gang med tillitsreform. I byrådsberetningen fra 2015 står det:

*«Tillit ligger til grunn for byrådets styring av Oslo kommune. For byrådet handler økt tillit til ledere og ansatte om overføring av faglig myndighet og ansvar, tilstrekkelig bemanning, åpenhet, dialog, kompetansehevingstiltak og forankring. (...) Byrådet vil gjennomføre en tillitsreform for å sikre bedre samhandling mellom ledelse og ansatte, en bedre utnyttelse av de ansattes kompetanse, mer brukerdeltagelse, bedre tjenester og en mer effektiv bruk av kommunens ressurser. De samlede rapporteringskravene i ulike sektorer skal gjennomgås, med sikte på å avbyråkratisere tjenesteproduksjonen» (Tom Eide, Ety R Nilsen, Monika Knudsen Gullslett, Amund H Aaberge, & Hilde Eide, 2017a) s. 8.*

Målet med forskningsprosjektet er å belyse hvilke konsekvenser et styringssystem som i liten grad baserer seg på tillit, men på rapporter og avvik, vil kunne få for Marker kommune.

Problemstillingen blir derfor:

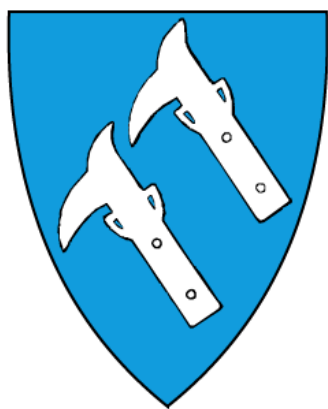
**Tillit eller kontrollbasert styring. Konsekvenser av å bli ROBEK-kommune.**

### 1.3 Marker kommune

Marker kommune er en liten Østfold-kommune som grenser til Sverige. Europavei 18 går igjennom kommunen.

Marker kommunen er en typisk landbrukskommune med mye skog og dyrket mark. Kommunene Rødnes og Øymark ble slått sammen til Marker kommune i 1964, kommunesenteret heter Ørje. Marker har i dag ca. 3600 innbyggere.

Ørje er godt kjent for Ørje sluser og Kanalmuseet. Haldenvassdraget var tidligere en viktig ferdsel- og fløtningsvei, der Engebret Soot bygde sluser og konstruerte kunstige vannveier og tømmerrenner for å fløte tømmer fra Østfold og Akershus til Halden.



Figur 1: Kommunevåpen Marker kommune

Kommunevåpenet inneholder to tømmerhakejern som illustrerer tømmerfløtingens betydning for kommunen. De to tømmerhakene symboliserer kommunens to deler, Øymark og Rødnes (Leksikon, 2009, februar 9).

Marker kommune befinner seg i KOSTRA kommunegruppe 1.<sup>3</sup>

I kommunegruppe 1 befinner det seg kommuner som SSB betegner som «Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter». Små kommuner er i denne sammenheng under 4999 innbyggere.

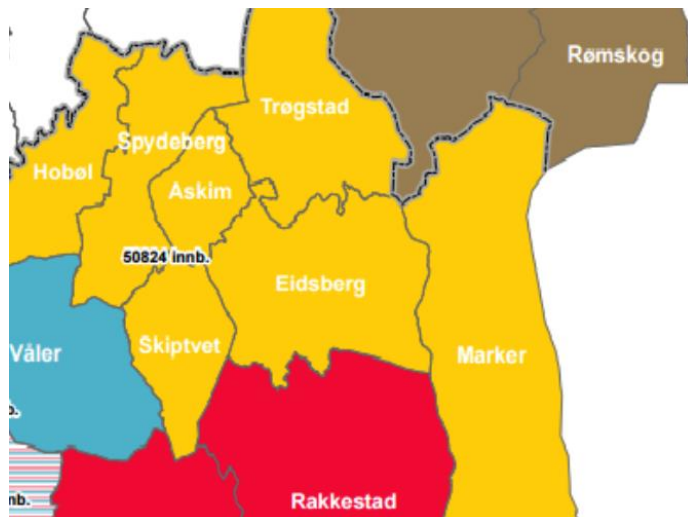
Marker kommune kan betegnes som en lavinntektskommune og med «lave frie disponible inntekter» innebærer det at den økonomiske handlefriheten til kommunen er meget liten (Langørgen, Løkken, & Aaberge, 2015).

---

<sup>3</sup> KOSTRA – KOrmmune-STat-RApportering.

Kommunereformen som pågikk fra 2014 til 2016 resulterte i at flere av nabokommunene til Marker kommune vedtok å slå seg sammen fra 2020. Marker kommune har valgt å forbli egen selvstendig kommune.

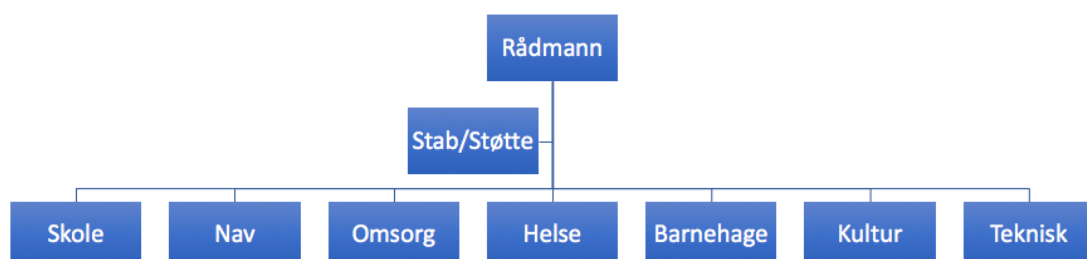
Kommunene Hobøl, Spydeberg, Trøgstad, Askim og Eidsberg vedtok at de slår seg sammen. Rømskog flytter til nytt fylke og slår seg sammen med Aurskog Høland, og Aremark skal på et senere tidspunkt slå seg sammen med Halden. Skiptvet og Rakkestad vedtok at de skal bestå som egne kommuner.



Figur 2: Kart over kommunene i Indre Østfold

### 1.3.1 Organisasjon

Marker kommune er i dag organisert som en tradisjonell tonivåkommune:



Figur 3: Tonivå organisering Marker kommune

Marker har stort sett hatt denne organiseringen siden starten på 2000 tallet. Noen små virksomheter har blitt flyttet på eller underlagt andre virksomheter. Kommunalsjefer har også hatt roller i organisasjonen, men da som rådmannens stedfortreder. Delegeringsreglementet definerer to ledernivåer i kommunen; rådmannen og virksomhetslederne.

#### 1.4 Avgrensning og definisjoner

Oppgaven vil i stor grad ta for seg hvilken betydning tillit har i organisasjoner, og hva som kan skje når den kontrollbaserte forvaltningspolitikken båndlegger ressurser i en organisasjon. I et samfunn der det stilles større og større krav til omstillingsevne og kreativitet, trenger vi ledere og ansatte som er motiverte og selvstendige.

Et av spørsmålene oppgaven skal gi svar på er om kontrollbaserte styringssystemer kan undergrave forvaltningens handlekraft i møte med en stadig mer kompleks virkelighet, til tross for at det motsatte er hensikten (Høyre, Kasa, & Tranøy, 2016).

Marker kommune har valgt å gjeninnføre målstyring etter at ledelsesverktøyet har ligget i dvale i flere år. Målstyring var aktivt i bruk i perioden 2005 til ca. 2013.

Mens KS holder sine effektiviserings- og ROBEK-nettverk som bygger utelukkende på målstyringsprinsipper, startet Oslo kommune i 2016 sin tillitsreform. I perioden november 2016 til og med mars 2017 pågikk det et forprosjekt som involverer de fire bydelene Ullern, Østensjø, Gamle Oslo og Grorud. Tillitsreformen skal utfordre bestiller-/utfører-modellen (Eide et al., 2017a), og kommer som et resultat av lokalvalget i 2015, der Oslo kommune som har vært styrt av Høyre i 20 år nå har fått et rød-grønt styre med Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne.

#### 1.5 ROBEK

**Register Om BE**tinget godkjenning og **K**ontroll (ROBEK) er statens register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse. De kommunene som befinner seg på denne listen må søke Kommunal- og moderniseringsdepartementet dersom de ønsker å ta opp lån eller inngå langsiktige leieavtaler. I tillegg skal lovligheten av budsjettvedtakene kontrolleres. Kommuner som blir oppført i ROBEK skal også fatte et vedtak om nedbetaling av gjelden, som normalt skal være på to år.

I praksis er det fylkesmenn som på vegne av Kommunal- og moderniseringsdepartementet som følger opp ROBEK-kommuner.<sup>4</sup>

Marker kommune ble såkalt ROBEK-kommune i juni 2015. Juni året etter kunne kommunen glede seg over at gjelden var nedbetalt - og utmeldingen et faktum.

Årsaken til at Marker kommune ble en ROBEK-kommune var som følge av et underskudd på kr 600.000,- i 2014. I 2015 så det ut til at kommunen ville pådra seg ytterligere 3 mkr i gjeld, men en stor snuoperasjon og høyere skatteinntekter bidro til et positivt resultat og nedbetaling av all gjeld.

Nå har Marker kommune øket inntektene ytterligere ved å innføre eiendomsskatt, og kommunen har en ambisjon om å bygge opp fond slik at den ikke havner i samme situasjon som i 2014 igjen.

### 1.5.1 ROBEK – før, under og etter

Slik ser den økonomiske utviklingen ut for Marker kommune de siste elleve årene:



Hi

0119 Marker
Avsetninger til disposisjonsfond
REGNSKAPSMESSIG MERFORBRUK / MINDREFORBRUK

**Fotnote(r):**

Verdiene for overføringer, sum driftsutgifter, brutto driftsresultat og netto driftsresultat i denne tabellen (Hovedoversikt/Økonomisk oversikt - drift) kan avvike fra perioden 2001-2007. Data for de kommunale tjenestene i Longyearbyen publiseres f.o.m. 2014, for Longyearbyen benyttes innbyggertall for fjoråret som foreløpige

lovedoversikt driftsregnskapet (K) etter region, statistikkvariabel og tid

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
5 559	14 858	9 883	3 416	1 227	4 998	2 863	0	0	0	6 352
9 408	8 660	2 332	8	3 360	1 806	5	-2 612	-3 151	4 425	13 345

verdiene i de samme begrepene i andre tabeller i Kostra. Dette skyldes at art 490 'Reserverte bevilgninger/avsetninger' inngår i de nevnte begrepene i denne tabellen mens den ikke gjør det i de andre tabellene. Dette gjelder for e tall til publiseringene i mars. Data for Longyearbyen inngår ikke i snitt for grupper, fylker og landet.

Tabell 1: Statistikkbanken/Offentlig sektor/Kommuneregnskap/Tabell 06398 Hovedoversikt driftsregnskap (K). 0119 Marker kommune, år 2006 - 2016.

Se også vedlegg 4

Som tabellen over viser, hadde Marker kommune et driftsmessig overskudd og avsetninger til disposisjonsfond hvert år mellom 2006 til og med 2012.

<sup>4</sup> www.regjeringen.no

Hva som nøyaktig skjedde i årene før 2012 er etter det jeg har funnet ut trolig en kombinasjon av flere forhold.

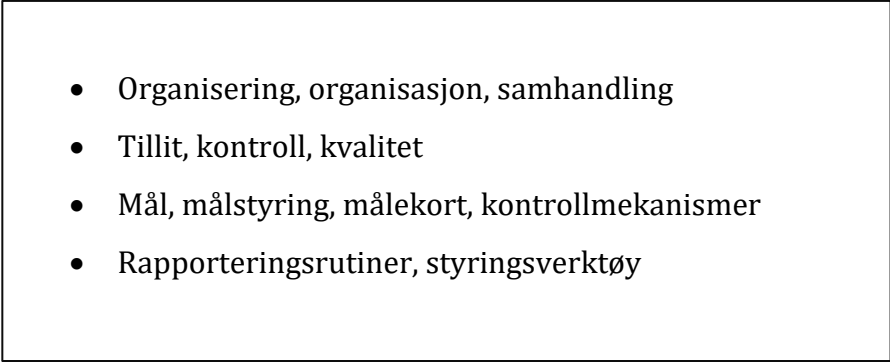
Marker kommune er en lavinntektskommune (KOSTRA gruppe 1). Dette faktum stiller etter min mening ekstra store krav til både politikere og rådmann. Handlingsrommet er meget lite og dersom kommunen i tillegg har lite penger på disposisjonsfond er faren stor for at driftsmessige underskudd blir vanskelig å dekke inn. I tillegg har Marker kommune lave frie disponible inntekter. Det betyr at politikerne i stor grad må ta hensyn til de lovbestemte faste utgiftene, det kan være lite penger igjen å drive politikk for når alle faste utgifter er budsjettert.

Marker kommune ble altså ROBEK-kommune i juni 2015, men allerede i februar 2015 ble det klart at kommunen ikke klarte å dekke inn det vedtatte underskuddet fra 2013. Jeg skal ikke analysere for hvorfor Marker kommune ble en ROBEK-kommune i 2015, men det ser ut som noen faktorer kan ha vært avgjørende:

- Mangelfull økonomistyring.
- Ikke reelle budsjetter.
- Ikke i stor nok grad hensyntatt demografiutvikling og tilhørende kostnader.
- Lavinntektskommune med gradvis større merforbruk som spiste opp disposisjonsfondet.

## 1.6 Oppgavens disposisjon

Min teorigjennomgang i kapittel 2 tar utgangspunkt i følgende nøkkelbegrep (disse er gjennomgående i hele oppgaven og forklares ikke ytterligere i dette kapitlet):

- 
- Organisering, organisasjon, samhandling
  - Tillit, kontroll, kvalitet
  - Mål, målstyring, målekort, kontrollmekanismer
  - Rapporteringsrutiner, styringsverktøy

*Figur 4: Hovedkategorier.*

Kapittel 3 er metodedelen. Der starter jeg med å redegjøre for utfordringer ved å forske på egen arbeidsplass. Deretter beskriver jeg valg av metode, design og datainnsamling. Til slutt i kapitlet redegjør jeg for intervjuets syv faser.

Analysen gjøres i kapittel 4 som heter «Empiriske funn». Analysen gjøres etter samme mal som teorikapitlet.

Det er fire personer som er intervjuet, to politikere og to fra administrasjonen. Etter transkribering ble intervjuene slått sammen, systematisert og tematisert i samme skjema. Politikerne og de administrativt ansatte hver for seg.

Deretter settes funnene fra de to gruppene opp mot hverandre og analyseres.

Under drøftingen i kapittel 5 setter jeg funnene fra empiri i sammenheng med teorier fra kapittel 2.

I kapittel 6 konkluderer og oppsummerer jeg funn opp mot problemstillingen. Jeg vil belyse ubesvarte spørsmål og komme med forslag til videre forskning på området.



## 2 Teoretisk rammeverk

I det norske arbeidslivet, som er basert på gjensidig respekt og medbestemmelse, er tillit helt sentralt. I norsk sammenheng tror jeg at uansett hvor du befinner deg på den politiske akse, så mener du at tillit er en helt avgjørende komponent i det norske samfunnet, og er noe alle ønsker å ivareta på en så god måte som mulig.

Min påstand er at tilliten utfordres nesten daglig. Egen erfaring tilsier at krav til effektivitet, resultat og generelt samfunnets ønske om informasjon, krever at ansatte og ledere til stadighet må forsvare «hva» og «hvorfor» - når noe etterspørres. Kravet til dokumentasjon, transparens og etterprøvbarhet fører ofte til at vi som er ledere må ha omfattende og faste rapporteringsrutiner.

Ordet TILLIT uttales likt begge veier, og rent teknisk definerer jeg det som at vi tar hensyn og respekterer hverandre.

Hva betyr tillit for en organisasjon og hvor viktig er den i forholdet politiker - arbeidsgiver – arbeidstakerrelasjonene?

Hva har tillit betydd for Marker kommune, hvordan ble tilliten påvirket av å bli en ROBEK-kommune, og hvordan skal tilliten forvaltes og utvikles videre?

- Organisering, organisasjon, samhandling
- Tillit, kontroll, kvalitet
- Mål, målstyring, målekort, kontrollmekanismer
- Rapporteringsrutiner, styringsverktøy

*Figur 5: Hovedkategorier.*

### 2.1 Organisering, organisasjon, samhandling

Når en skal bruke organisasjonsteorier for offentlig sektor for å vurdere organisasjonens virkemåte, bør en vurdere sammenhengen mellom offentlig sektor og innholdet i offentlig politikk.

Hovedaktørene i Marker kommune, det vil si de som utformer politikken, handler på vegne av hele organisasjonen. Rørvik (Rørvik, Roness, Lægreid, & Christensen, 2009) mener at en grunnleggende antakelse i denne sammenhengen tilsier at disse personenes organisasjonstilhørighet og den organisasjonssammenhengen de opptrer på vegne av, vil påvirke deres handlingsmønster og dermed innholdet i den offentlige politikken. Jeg tror det er hensiktsmessig å legge til rådmannen og tilhørende ledergruppe som en hovedaktør. I et lokaldemokrati bør det være et skille mellom politikk og ledelse av kommunen. Erfaringen min viser at dette skillet noen ganger kan være vanskelig å definere, samtidig som skillet nok kan flytte på seg avhengig av sak og kompleksitet. Rørvik hevder (Rørvik et al., 2009) videre at man må analysere og forstå den politiske- og den administrative organiseringen for å forstå innholdet i den offentlige politikken og myndighetenes beslutninger.

Jeg hører fra lokalpolitikere at de noen ganger føler seg maktesløse; de kan klage over at det er få saker til politisk beslutning, eller at dårlig kommuneøkonomi ikke tillater dem å drive lokalpolitikk. «Det kommunale laboratorium» (Baldersheim & Rose, 2014) s. 13 henviser til flere andre forskere som har forsket på nettopp dette, og hevder at nesten to tredjedeler gir seg etter bare én periode i kommunestyret (dobbel så stor andel som i våre naboland). Mange av disse oppgir avmakt som viktigste årsak til at de velger å trekke seg ut av lokalpolitikken etter kun én valgperiode. De henviser også til annen forskning som er interessant sett opp mot tilliten mellom folkevalgte og kommunens ledelse. Denne forskningen antyder at i Norge tas beslutninger i nært samspill mellom politikere, administrasjon og organisasjoner. Beslutningene er åpne for de som befinner seg innenfor triangelet, også kalt trepartssamarbeidet.<sup>5</sup> Kritikken mot dette systemet er at viktige saker ofte er avgjort før de folkevalgte får fremlagt saken.

Jeg tror dette forskningsresultatet er overførbart til også andre problemstillinger/saker i samhandlingen mellom politikk og administrasjon.

Marker kommune er organisert med to ledernivåer; rådmann og virksomhetsleder. (Se figur 3). I delegeringsreglementet er disse to ledernivåene tydelig definert. Rådmannen (administrasjonssjefen) har i utgangspunktet alle delegeringer kommunestyret har gitt.

---

<sup>5</sup> Trepartsmodellen beskriver hovedaktørene i arbeidslivet: Politiske organer, arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene.

Det som spesifikt omhandler virksomhetene er delegert videre til virksomhetslederne, det samme er f.eks. ansettelse. Virksomhetslederne i en flat organisering har oftest fått delegert mye ansvar av rådmannen. Dette er i tråd med intensjonen til flate organisasjoner som igjen henger sammen med målstyringsprinsippene (Kaupang, 2010).

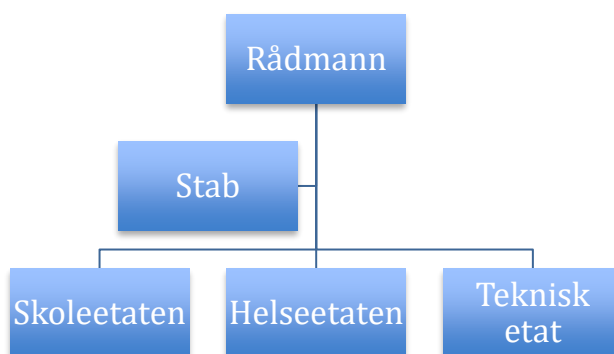
Hensikten med å organisere flatt er å tydeliggjøre rolle og ansvarsfordeling, behov for innsparing og bedre ressursutnyttelse, økt brukerorientering og en intensjon om at medarbeidere skal få større innflytelse over sin egen arbeidssituasjon (Norsk institutt for by- og regionforskning, & By- og regionforskningsinstituttet, 2002).

### 2.1.1 Hvor flat er «flat struktur»?

NIBR (Norsk institutt for by- og regionforskning, 2002) beskriver forholdet mellom spesialisering og koordinering i en organisasjon. I boka «Privatisering fra innsiden» (Ramsdal & Skorstad, 2004) beskriver forfatterne noe av de samme utfordringene i «konsernlogikken». Konsernlogikken er mer aktuell i helseforetakene, men mange av problemstillingene er like som i tonivåkommunene. Konsernlogikken springer også ut fra NPM. Ramsdal og Skorstad bruker begrepene «vertikal desentralisering» og «horisontal sentralisering». Prinsippet med flat struktur er hele tiden å desentralisere ansvar, i den hensikt å få en mer effektiv tjenesteyting.

Dersom vi tar på oss litt kritiske briller og studerer hva som faktisk skjer i en flat organisasjon, gjør vi noen interessante observasjoner.

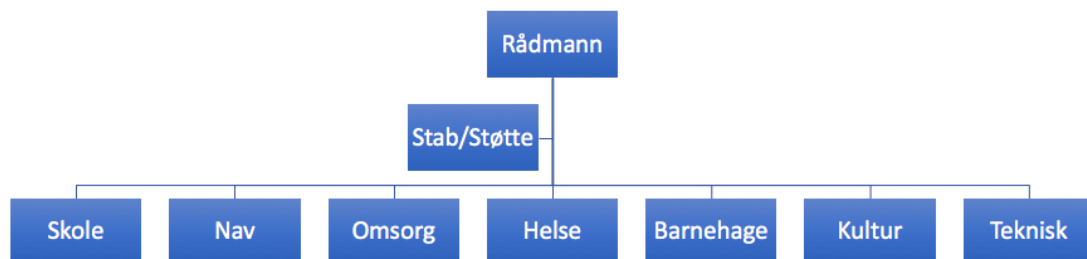
Først kikker vi på en hierarkisk oppbygd kommune, der finner vi ofte kommuner som er styrt etter etatsmodellen.



Figur 6: Eksempel på etatsmodell

Under etatssjefene finner vi for eksempel rektorer og ledere for sykehjem.

Som vi ser av figur 3, tonivå-organiseringen av Marker kommune, er etatene erstattet med virksomheter.



Figur 7: Eksempel på tonivå organisering

Argumentet med å spare penger på en slik omorganisering kan ikke forklares med at antallet ledere synker. Antallet ledere i små virksomheter øker, ofte tilsvarende som det minker på toppen. Dette er uunngåelig ellers vil kontrollspennet blir altfor stort.

Denne øvelsen kan også kalles «stol-leken». Ledere flyttes rundt i organisasjonen, de får nye kontorer og nye titler. For utenforstående kan det være vanskelig å få øye på hva som faktisk skjer - og hvorfor. Det man oppnår med slik desentralisering av ansvar er å få mer selvstendige virksomheter. Noe som forøvrig er en av hovedmålsettingene til målstyring.

En konsulentrapport fra Agenda Kaupang beskriver flat struktur på denne måten:

*«Flat struktur er en kommunal variant av resultatrettet ledelse» (Kaupang, 2010)s. 10.*

Delegeringsreglementet må også revideres og tilpasses nye styringsformer.

For det andre kan staben til rådmannen blir mindre, og det kan også være et mål i seg selv! Flere av støttefunksjonene må fordeles ut på virksomhetene, årsaken er at de nå skal fungere som selvstendige enheter. Det finnes også tilfeller der støttefunksjonene blir sentralisert etter en slik omorganisering.

Nå ser vi konturene av den kanskje største forskjellen mellom de to måtene å organisere på. Den vertikale organiseringen har sin styrke i koordinering og helhet.

Ved at etatsjef for skole har alle sine rektorer under seg kan etatsjef sikre lik fagpraksis og lik forvaltning over hele kommunen. En helse- og sosialsjef har ansvaret for at pasienten flyter igjennom alle trappetrinnene i omsorgstrappen, uten å komme i konflikt med sidestilte ledere.

Horisontal organisering kan vi kalle for en slags «organisasjons-spesialisering». Hver enkelt skole er sin egen selvstendige enhet. Innenfor helse kan vi anta at de ulike trinnene i omsorgstrappen også blir selvstendig enheter.

Hva fører så denne spesialiseringen til?

Det er åpenbart at spesialisering krever koordinering. NIBR beskriver problemstillingen slik:

*Når den horisontale spesialiseringen eller oppsplittingen i flere enheter øker i en organisasjon, øker også behovet for koordinering (Norsk institutt for by- og et al., 2002)s. 103.*

Når en kommune velger å desentralisere makt og myndighet på denne måten må den overordnede koordineringen kompenseres.

Baldersheim (Baldersheim & Rose, 2014) påpeker de samme problemstillingene rundt tonivå-organiseringen. De hevder problemstillingene er kjent fra den klassiske teorien; at lederne får for stort kontrollspenn.

## **2.2 Tillit, kontroll, kvalitet**

Grimen (Grimen, 2009) forklarer for leseren hva tillitens betydning er, ved å henvise til den kinesiske filosofen Confucius som levde mellom år 551 og 479 f.Kr. Confucius hevdet at det trengs tre ting for å styre en stat; våpen, mat og tillit. Dersom en hersker må oppgi en etter en av disse skal han først gi fra seg våpnene, og deretter maten. Tilliten beholdes helt til slutt, for uten den vil staten kollapse.

*Tillit sies å være samfunnets lim, smøremiddel og grunnmur.*

Betydningen av tillit var godt kjent for 2500 år siden. Vi skal i dette kapittelet se at tillit er minst like aktuelt i dag.

### 2.2.1 Tillitens teoretiske utgangspunkt

For å prøve å lage et bilde av sakens kjerne kan vi illustrere slik: Vi har to ytterpunkter der tillit finnes på den ene siden, og kontroll er det andre ytterpunktet. I «Tillit, Styring, Kontroll» (Høyer et al., 2016) beskrives det ene ytterpunktet som tykt, eller normorientert institusjonalisme. På den andre siden finner vi den tynne varianten; incentivorientert institusjonalisme. Ytterpunktene brukes til å lage et middepunkt for hvor skillet for god styring går.

Den tynne varianten av institusjonalisme kan forbindes med markedsorienterte tilnærminger i gaten som heter NPM. Der finner vi prinsippal-/ agent modeller, målstyring og diverse spillteorier.<sup>6</sup>

Incentivorientert institusjonalisme forutsetter at individet er egoistisk og kanskje utspekulert. Vedkommende vil i størst mulig grad ønske å maksimere eget utbytte av for eksempel en handling. Oppgaven og utfordringen for myndighetene innenfor incentivorientert institusjonalisme blir å etablere systemer og kontrollregimer som sikrer kontroll og oversikt over både handlinger og resultater.

Videre må det utarbeides både positive og negative sanksjoner som sikrer at individet handler etter intensjonen. Intensiv og grundig kontroll bidrar til å gjøre incentiver eller en form for negativ reaksjon til troverdige og effektive midler for å oppnå kontroll og ønsket atferd.

Innenfor den tynne varianten betinger tillit gode vilkår for belønning eller straff.

Tillit betinger at andre handler og reagerer slik vi ønsker, ut fra en overbevisning om at handlingen vil bli oppdaget, eller på annen måte blir kjent (Høyer et al., 2016).

Tykk institusjonalisme representerer tillit. Personer handler etter prinsipper om hva som passer avhengig av vedkommende sin rolle, eller gitt situasjon. Individet har beslutningsprinsipp som bygger på verdier, ikke egen nytte. Vedkommende setter organisasjonen eller oppgaven/handlingen foran egeninteresse. Handlemåten kan forklares med et ønske om å være en del av et fellesskap.

Denne formen for tillit er ikke mistillitsbasert, men vil fremme sosial følelse. Individet har et indre ønske om å bidra slik andre i organisasjonen også bidrar. Tillit er en integrerende faktor (Høyer et al., 2016).

---

<sup>6</sup> Spillteori er en matematisk rasjonell modell som formaliserer beslutningsprosesser – for eksempel dataprogrammer og systemer som simulerer og tar beslutninger (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre, & Woll, 2014).

Som vi ser i «Tillit, Styring, Kontroll» (Høyer et al., 2016)s. 55 sin figur, har tynn og tykk institusjonalisme fire ulike utfall. Tynn og tykk institusjonalisme kan representere både den som styrer og den som blir styrt. Hvis vi bruker en kommune som eksempel kan for eksempel rådmannen være den som styrer og den som blir styrt. Modellen viser at de folkevalgte og rådmannen kan ha ulik formening og forventning om hva som skaper tillit, og hva som har behov for kontroll i styringsrelasjonen.

	<b>Tynn institusjonell tillits- og kontrollforståelse hos styrte</b>	<b>Tykk institusjonell tillits- og kontrollforståelse hos styrte</b>
<b>Tynn institusjonell tillits- og kontrollforståelse hos styrende</b>	1. Tillit og kontroll som sukker og kanel	2. Tillit og kontroll som ild og vann
<b>Tykk institusjonell tillits- og kontrollforståelse hos styrende</b>	3. Tillit og kontroll som ild og vann	4. Tillit og kontroll som sukker og kanel

*Figur 8: Ulike utfall av styringsrelasjoner*

Modellen er forenklet men kan beskrive forholdet mellom en leder og ansatt.

I relasjon 1 ser vi at begge to har tynn forståelse av tillit. Relasjonen er preget av tillit begge veier, og den er forutsigbar. Tillit etableres som en følge av kontroll, og kontroll skapes ved å kontrollere. Vi kan bruke to piloter som eksempel. En er fartøyssjef, den andre er underordnet. Bak sitter passasjerene. En sjekkliste brukes før avgang. Den ene piloten melder til sjefspiloten hva han har sjekket. Sjefen tar i mot meldingen og bekrefter/kvitterer, og prosedyren fortsetter. Vi vet at dette også skaper tillit hos passasjerene. De sitter bak i flyet og har 100 % tillit til sikkerhetssystemet, pilotene og deres sjekklister.

I relasjon 2 har den styrende et markedsorientert syn (tynn institusjonalisme). Den som blir styrt er «tykk» og bekjenner seg til en tillitsbasert måte å jobbe på. Dette er ikke en ønsket situasjon da den som blir styrt fort vil føle mistillit. Et eksempel fra hverdagen kan være leger på sykehus. Vi har med sterke fagpersoner å gjøre med stor autonomi. Dersom denne yrkesgruppen blir pålagt mange kontroller vil de kunne miste motivasjonen. I tillegg vil det forekomme mistillit begge veier da rapporter vil være av dårlig kvalitet.

I relasjon 3 ser vi at den styrende har «tykk» tilnærming, vi kan si denne personen representerer tillit. Den styrte er «tynn» og har en markedsorientert tilnærming.

Relasjonen mellom disse to individene har også potensiale for å bli krevende. Her er det derimot ikke mistillit som er problemet, men at den styrende er utsatt for å bli utnyttet av en medarbeider som misbruker tilliten til lederen. Et eksempel fra min tid i

Forsvaret: På utenlandsoppdrag var det vanlig å ansette lokale arbeidere til å utføre forskjellige oppgaver. Det kan være enkelt vedlikehold, vasking eller rydding. De lokale ble satt i arbeid, uten oppfølging, i den tro at de faktisk gjorde jobben sin, noe de også gjorde den første tiden. Men så fort de forsto at ingen fulgte med og kontrollerte dem, satte de seg ned og drakk te. De syntes sikkert vi nordmenn var fryktelig naive.

Løsningen ble å ansette enda en lokal arbeider som kontrollør, og hans oppgave var å påse at de andre lokale gjorde jobben sin. Dette fungerte fint helt til han begynte å slå arbeiderne med kjepp, da måtte vi roe han ned! Her ser vi et klassisk eksempel på «for tynn» institusjonalisme.

I siste relasjon er vi tilbake i en situasjon med mer harmoni igjen. Begge to bekjenner seg til tykk institusjonalisme, det vil si at det jobber etter en tillitsmodell. Dette kan også være en velfungerende styringsform for begge parter.

Høyser og Axelsson (Høyser et al., 2016) poengterer at motsetningen i relasjon 2 og 3 og harmonien i relasjonene 1 og 4 har med forventninger mellom relasjonene og faktorene mellom tillit og kontroll å gjøre. Kontrollbehovet vil arte seg noe forskjellig, alt ettersom hvem som kontrollerer hva. Forfatterne beskriver det på denne måten: Kontroll har til hensikt å bestemme atferd som igjen skal få en bestemt konsekvens. I denne oppgaven er kontroll også knyttet opp mot politikk og forvaltning, der måloppnåelse, resultatkontroll eller prioriteringer er hensikten.

### 2.2.2 Tillitens risiko

Tillit vil alltid innebære et element av risiko.

Tore Bakken (Høyser et al., 2016) mener at tillit er et vågestykke der den tillitsfulle må leve med usikkerheten for å lide nederlag eller tap. Beslutninger tas i nåtid i den tro at det ikke vil gå galt – falsifisere seg selv. Banker tar denne risikoen hver dag når de låner ut penger i den tro at vedkommende vil betale tilbake.

Bakken hevder at det aldri er klokt å ha tillit til fremmede uten å ha kalkulert risikoen. Dersom det er mulig å styre, eller på annen måte ha kontroll på den andre parts motiver, kan det være rasjonelt.



Systemer og institusjoner gjør tillitsspørsmålet mer komplisert. Hvordan skal egenrådige politikere som er valgt inn på bestemte kriterier, men som tror de allikevel er suverene, ha tillit i samfunnet? Jo, da må man ha beslutningsprosesser som omfatter flere personer. Muligens ikke så effektivt, men tillitsskapende.

Helge Skirbekk intervjuer Onora O'Neill<sup>7</sup> i boka «Tillit i Norge» (Skirbekk & Grimen, 2012). Skirbekk stiller O'Neill kanskje det viktigste og mest interessante spørsmålet innen for feltet «tillit»;

---

«Hvorfor er tillit viktig?»

---

O'Neill svarte slik:

---

«Blant annet fordi det gjør transaksjonskostnadene dramatisk lavere. Også er det behagelig. Og det er uunngåelig. Fordi du kan ikke erstatte det med formelle kontrollsystemer» (Skirbekk & Grimen, 2012)s. 318.

---

Videre i intervjuet trekker hun frem at økonomer har problemer med usikkerheten rundt tillit. Økonomer med sin forutsigbarhet, syntes det åpenbart er vanskelig å forholde seg til en ukjent faktor som tilliten representerer. De er mer opptatt av sammenhenger enn av årsaker.

Den som tar størst risiko er den som gir tillit. For eksempel er barn alltid sårbare, de stoler uforbeholdent på andre. De som er avhengig av å stole på andre er også utsatte, de mangler utgangsmulighet. Mottakerne av tillit er også sårbare, men av andre årsaker. Ofte kan de være avhengige av andres tillit i sin yrkesutøvelse. Helsepersonell, folkevalgte, firmaer og fortetningsfolk er avhengige av tillit. Blir den borte forsvinner også grunnlaget deres. Tillit er fremtidig oppførsel, derfor er tillit også uforutsigbart (Grimen, 2009).

---

<sup>7</sup> Onora O'Neill er en britisk filosof med tillit som fremste interessefelt, professor, forfatter, foredragsholder, adlet og har plass i det Britiske Overhuset. O'Neill mottok i 2017 Holbergprisen innenfor moralsk og politisk filosofi.

### 2.2.3 Kontroll

Kontroll koster! Forfatterne av «Modernisering av offentlig sektor» (Klausen, Busch, Johnsen, & Vanebo, 2011) mener at ressursinnsatsen forbundet med kontrollregimene må vurderes nøye i et kost-/nytte -perspektiv. Dersom transaksjonskostnadene overstiger effekten av det som skal måles, må kontroll unngås. Tillit er oppskriften på lave transaksjonskostnader ettersom tillit erstatter kontroll. Kontrakter basert på økonomisk teori, som prinsipal-/ agent teori, kan bidra til å svekke tilliten mellom partene. Alternativet kan være premisskontrollkontrakter, det vil si kontrakter som inneholder verdier for arbeidet.

Politisk kontroll er aktuelt for denne oppgaven. Det er flere kombinasjoner av hvem som kan kontrollere hverandre. Tre sentrale kontrollalternativer finnes (Klausen et al., 2011):

- Velgernes kontroll med sine politikere
- Politikernes kontroll med byråkratiet/forvaltningen
- Innbyggernes kontroll med forvaltningen som brukere, klienter eller kunder

Denne oppgaven tar for seg politikernes kontroll med administrasjonen.

«Accountability» er maktrelasjoner, og innebærer en eller annen form for konsekvens for den som blir kontrollert. «Kontrolløren» har et sett med sanksjoner som kan benyttes dersom det er ønskelig å påvirke adferden. Det trenger ikke nødvendigvis å være formaliserte sanksjoner, det holder med at den kontrollerte vet at noen har sanksjoner å sette inn hvis nødvendig.

Det tette og til tider ekstreme kontrollbehovet finner vi i industrien, via Taylorismen.<sup>8</sup> Her vet ledelsen best og griper derfor aktivt inn i arbeidsprosesser. Det vesentlige her er at ledelsen må følge opp og påse at alle faktisk jobber. Historien om Taylorismen er derfor også historien om kreative kontrollformer. Individuelle belønningssystemer som *akkord* springer ut herfra. Og sammen med spesifiserte arbeidsprosesser kunne ledelsen

---

<sup>8</sup> Taylorisme - også kalt Scientific Management, eller vitenskapelig ledelse. Vi kjenner Taylorismen fra industrien tidlig på 1900 tallet. Holdningen ovenfor de ansatte var at deres motivasjon er økonomisk, og at de kan komme til å sluntre unna. Arbeidsoppgaver ble delt opp i små deler for at hver bevegelse skulle gi maksimal effekt (Bolman, Thorbjørnsen, & Deal, 2009).

følge nøye med og kontrollere arbeidstakerne i detalj. I praksis viste det seg at arbeiderne lurte seg unna dersom arbeidsoppgavene, forventningene eller kravene ble for store. Resultatet ble at arbeiderne brukte all sin energi på å jobbe mot systemet, og ikke med (Ramsdal & Skorstad, 2004).

#### 2.2.4 Samarbeid

Tillit gjør samarbeid lettere!

Grimen skriver at dersom en part har tillit til at det forutgående arbeidet er korrekt utført, trenger han ikke bruke tid til å kontrollere. Arbeidet kan starte umiddelbart, uten å starte på nytt eller gjøre overlappende arbeid. Tillit gjør det mulig å bygge videre på en annens arbeid (Grimen, 2009).

#### 2.2.5 Hvordan bygge tillit?

Når det skal bygges tillit finnes det en fremgangsmåte som heter «de små skritts metode». Metoden innebærer at den ene part tar et lite skritt for å bryte isen, deretter er det å vente på den andres reaksjon. Forhåpentlig gjør den det samme. Etter gjentatte små skritt kan partene begynne å stole på hverandre.

En annen fremgangsmåte er ganske lik den første men heter «tit-for-tat». Det hele starter med samarbeid mellom to parter. Den ene part gjør akkurat det samme som den andre. Dersom en part ikke oppfylder sin forpliktelse gjør ikke den andre det heller.

Den tredje framgangsmåten er å ta et stort første skritt. På denne måten viser en part at han virkelig ønsker å forandre forholdet. Det er viktig at det første skrittet er såpass stort at det ikke blir oppfattet som smålig eller bløff.

Det er også mulig å bruke en mellomperson som kan forhandle eller diskutere på en parts vegne. Det er viktig at mellompersonen er nøytral.

Som vi ser finnes det flere måter å bygge tillit på. Felles for dem alle er at en av partene alltid må ta et første skritt- stort eller lite (Grimen, 2009).

I det samme intervjuet mellom O'Neill og Grimen spør han om tillit kan bygges opp? O'Neill mener det er galt spørsmål, og at det viktige er hvordan man skal få til mer korrekt plassert tillit. Dersom du ønsker å øke tilliten er det to ting du kan gjøre:

- Vær tillitsverdig. Det er faktisk ganske vanskelig å narre alle hele tiden.

- Gi andre kontrollerbare tegn på at du er tillitsverdig, slik at de selv kan kontrollere det.

Når en person er tillitsverdig gjentatte ganger, og i ulike situasjoner, kan vi også anta at vedkommende stort sett er tillitsverdig i de fleste situasjoner (Skirbekk & Grimen, 2012).

#### 2.2.6 Kvalitet

En kommune har ikke som mål å tjene penger eller drive med overskudd. Målet til en kommune er å drive slik at det offentliges penger forvaltes på best måte. I det ligger det ikke et kvalitetsmål til grunn, her kan kvalitet måles etter for eksempel en formålsparagraf, eller lovverk (Høyer et al., 2016).

### 2.3 Mål, målstyring, målekort, kontrollmekanismer

En av de mest sentrale teoriene bak NPM er «prinsipal- agent teorien» og «Public Choice teorien». Begge teoriene gir et godt utgangspunkt for å forstå hvorfor konkurranse er så viktig for enkelte når offentlig sektor skal moderniseres.

I prinsipal- agent teorien kan vi si at politikerne representerer prinsipalen, og rådmannen/administrasjonen er agenten. Prinsipalen (politikkerne) er avhengig av agenten (rådmannen) for å nå egne mål. Hvordan skal prinsipalen forsikre seg om at agenten faktisk opptrer etter prinsipalens forventninger? Det er tre hovedårsaker til at agentrelasjonen er problematisk:

- Ulik målstruktur hos prinsipal og agent
- Asymmetrisk informasjon
- Ulik risikoaversjon hos prinsipal og agent

Ulik *målstruktur* kan bety at agenten har andre mål enn prinsipalen. De kan for eksempel vekke viktigheten av et mål forskjellig.

Innenfor agentteori tas det et forbehold om individet vil maksimere egen nytteverdi. Her kjenner vi igjen «incentivorientert institusjonalisme», eller «tynn institusjonalisme». Det er en reell fare for at agenten ikke prioriterer mål så høyt som prinsipalen ønsker.

Forskjellen i oppgaveporteføljen tilsier at informasjonsflyten er forskjellig – eller *asymmetrisk*. Prinsipalen har hverken oversikt eller innsikt i hva agenten foretar seg. Dette muliggjør opportunistisk atferd og kan være vanskelig å avsløre for prinsipalen. Selv om målkonfliktene er minimale kan partene ha ulik *risikoaversjon*. Prinsipalen kan ta mye større risiko enn det agenten ønsker. For eksempel kan agenten bevege seg inn i opplagte gråsoner.

Prinsipalens kostnader knyttet til alle kontroll- og styringsregimene, eller transaksjonskostnadene, vil påføre kommunen ekstra kostnader. Kostnadene vil være akseptable så lenge de ikke overstiger nytteverdien av kontrollen. Det er viktig å ha med seg at økt styring og kontroll alltid medfører økt kostnad, og det må beregnes i forhold til måloppnåelsen. Trenden i dag ser ut til å bevege seg bort fra måloppnåelse og mot ansvarliggjøring. Det skal føre til sterkere ansvarsfølelse hos agenten (Klausen et al., 2011).

Public Choice (PC) har som formål å studere økonomisk atferd i offentlig sektor. PC skal finne hypoteser om hvilken atferd som utøves og hvordan et økonomisk system fungerer. PC skal ikke instruere hvilken atferd som er ønsket, men heller beskrive hva som faktisk skjer i offentlig sektor. En sentral forutsetning er den samme hos agentteorien, nemlig at individene ønsker å profitere selv og har oppførsel deretter (incentivorientert institusjonalisme). En hovedantakelse ved PC er at byråkratiet vil arbeide i det skjulte for å maksimere egen nytte. Ved å arbeide for økte budsjetter vil det kunne påvirke egen makt, lønn og andre frynsegoder. Dette er en omstridt modell og den er vanskelig å verifisere ved empiriske tester. Noen undersøkelser er prøvd, men resultatene er usikre. Det er blant annet ikke bevist at offentlig virksomhet er mer uproduktive sammenlignet med private (Klausen et al., 2011).

Når en kommune skal innføre målstyring er det to hovedkomponenter som må være på plass. Den første er at det må inngås en avtale om hvilke mål det skal jobbes etter. Det andre er at utfører må få stor frihet og ansvar til å utføre jobben (Busch, Vanebo, & Johnsen, 2009). I praksis betyr det at lederavtaler må inngås med den enkelte og at delegeringsreglementet må være tilpasset det ansvar og de oppgaver som forventes i lederavtalen.

Med målstyring er nå detaljstyring fra politikerne historie; virksomhetene skal fra nå av styre seg selv. Så fremt virksomhetene oppfyller målene som beskrevet i lederavtalen er himmelen blå og sola skinner. Det er først når måloppnåelsen blir for krevende at mørke skyer ødelegger det fine klimaet. Flere forhold bidrar til å komplisere bildet. Friheten til å løse oppgaven som lederen selv ønsker og som er en forutsetning, er nok ikke så stor. Teknologien bidrar til at det er enkelt for andre å holde seg kontinuerlig oppdatert. Teknologien bidrar til sentralisering og desentralisering samtidig (Ramsdal & Skorstad, 2004)!

Denne problemstillingen har vært tilstede i mange år, og er fortsatt like aktuell. Men som vi snart skal få se er det trender innenfor kommunal organisering som tar oss bort fra mål og resultatstyring.

#### **2.4 Rapporteringsrutiner, styringsverktøy**

Tidligere besto kommunene av profesjonsdrevne avdelinger preget av tunge, godt utdannede faggrupper (1950, -60 og -70 tallet) Det gjør de for så vidt enda, bare med flere profesjoner. Nå ønsker kommunene en annen type ledere, nemlig de som har fokus og kompetanse på effektivisering og økonomi. Med andre ord ønsker mange kommuner ledere med erfaring innen mål- og resultatstyring. Problemet er at mange kommuner ikke klarer å tilby det handlingsrommet slik ledelse krever. Kan årsaken, i hvert fall noe av den, ligge i trekk ved det politiske lederskapet? Hva med forholdet mellom rådmannen og de folkevalgte? Erfaring viser at politikerne sammen med tillitsvalgte ofte vegrer seg for å gi de delegeringene som behøves. Og når de er gitt trekkes de ofte tilbake igjen (Baldersheim & Rose, 2014).

I punkt 2.1.2 beskriver jeg hvordan taylorismen påvirker tilliten mellom ledelse og ansatte. Arbeidsgivers kontrollstrategi og styring av arbeidsdagen medførte stor motstand hos arbeiderne. Som et resultat av denne motstanden vokste det frem alternative kontrollstrategier.

Andrew Frimann (1977) (Ramsdal & Skorstad, 2004) gjorde to funn i en studie av britiske arbeidere. Det ene funnet omfatter detaljstyring som ikke omtales her. Det andre funnet viser at ved å gi de ansatte «litt» selvstyre, vil de identifiserer seg med

virksomhetens mål. På denne måten forsøker ledelsen å bygge lojalitet hos ansatte mot at de får noen fordeler.

Kontrollfunksjonen som styringsverktøy kan kobles opp mot de fleste mål.

Kontrollfunksjonen henger ikke bare sammen med å rapportere når det gjelder regnskap/budsjett og sykefravær, men også de vedtatte målene i målekortet.

På denne måten får politikerne et viktig styringsverktøy - som også er intensjonen med målstyring.

Rapporteringsrutinene vil ikke kunne forhindre avvik, men rutinene vil sette folkevalgte eller rådmannen i stand til å oppdage og eventuelt sette inn tiltak for å imøtekomme avviket. Forhåpentlig på et tidligere tidspunkt enn under andre og mindre omfattende rapporteringsrutiner (Busch et al., 2009).

## 2.5 Oppsummering teoretisk rammeverk

Når en kommune plutselig blir en ROBEK-kommune kan det karakteriseres som en krise. Norske kommuner lever normalt en ganske stabil tilværelse. Når den økonomiske situasjonen endrer seg dramatisk inntre det Baumgartner og Jones beskriver som «punctuation» eller «critical junctures». Det betyr at noe kritisk skjer brått og forutsetningene endres (Hill, 2013).

Det er flere måter å lede på, og det finnes utallige modeller som beskriver en eller annen form for ledelsesteori. La oss forenkle det hele og si at vi har to styringsprinsipper og lager oss en akse. Ytterpunktene består av maksimal tillit og det andre ytterpunktet tilsvarer en leder som har total kontroll. Der en arbeidstaker har full tillit fra sin overordnede kan det i praksis bety at personen leder sitt ansvarsområde uten noen innblanding av overordnede eller andre personer i organisasjonen.

I motsatt ende finner vi en overordnet som ønsker maksimal kontroll over sine underordnede. Det innebærer full kontroll over alle bevegelser og transaksjoner som gjøres i organisasjonen.

Ingen av disse ytterpunktene er spesielt vanlige i Norge. Arbeidslivet her til lands er preget av medbestemmelse og konsensus i spørsmål som blant annet vedrører arbeidsmiljø. Styringssystemet på en arbeidsplass vil befinne seg et sted mellom disse

ytterpunktene, avhengig av kultur, økonomisk- og organisatorisk situasjon, og arbeidsoppgaver.



### 3 Metode

Dette kapitlet starter med å redegjøre for problemstillinger rundt egen posisjon i kommunen samt fordeler og ulemper med å forske på egen arbeidsplass, det vitenskapelige ståstedet, metode og forskningsdesignet. Deretter redegjør jeg for metode og problemstilling.

Hvordan rapporten er satt opp redegjøres det for under pkt. 3.5 der valget falt på «casedesign».

Kvale og Brinkmann deler intervjuet inn i syv stadier. Jeg har brukt deres arbeidsmetodikk for å planlegge, gjennomføre og etterbehandle intervjuet.

#### 3.1 Forskningens uavhengighet

Ettersom jeg er fast ansatt i Marker kommune siden høsten 2014 og kjenner intervjuobjektene og organisasjonen forholdsvis godt, vil jeg drøfte betydningen av disse forkunnskapene. I hvilken grad kan mine forkunnskaper ha påvirket dynamikken i intervjuet? Må svarenes validitet vurderes på en annen måte? Har min nærhet til intervjuobjektene innvirkning på metoden som velges?

Spørsmålet om intervjuobjektene er informanter eller respondenter er viktige avklaringer.

#### 3.2 Egen posisjon

All informasjon til oppgaven passerer den som utfører undersøkelsen. Ved å bruke seg selv er det mulig å hente ut maksimalt med informasjon i intervjuet. Jeg har med meg all kunnskap om både arbeidsplassen og de som intervjues, i tillegg har jeg mine egne holdninger og tolkninger (Dalland, 2017).

Jeg ble ansatt i Marker kommune som virksomhetsleder for pleie- og omsorgstjenestene i august 2014. Kommunen som arbeidsplass var helt ukjent, det samme var de ansatte og folkevalgte. Det tok ikke lang tid før den økonomiske virkeligheten traff hardt. Det ble allerede klart på senhøsten at kommunen ville bli en såkalt ROBEK-kommune og alle virksomheter ble etter hvert bedt om å levere innsparingsforslag.

I problemstillingen stiller jeg spørsmålet om Marker kommune bør ha en tillits- eller kontrollbasert styringsform. Bakgrunnen for at dette spørsmålet kommer opp er deltakelse i effektiviseringsnettverket som kommunen deltok i 2016 og 2017.

Min integritet som forsker og reliabiliteten til oppgaven mener jeg ikke blir påvirket av at jeg jobber i Marker kommune. Foranledningen til ROBEK skjedde før jeg startet i jobben som virksomhetsleder og jeg hadde ingen ting med den økonomiske situasjonen til Marker kommune å gjøre i den forbindelse.

Har jeg bindinger som kan påvirke forskningen, og er distansen til intervjuobjektene og problemstillingen stor nok? I avsnittet over argumenterer jeg for at min relasjon til Marker kommune og årsaken til at kommunen ble en ROBEK-kommune skjedde før jeg startet å jobbe der. Om det kan binde meg opp og påvirke forskningen har jeg tilstrebet å unngå. Under intervjuene har jeg forsøkt å være så åpen og nøytral som mulig i forhold til andres meninger og erfaringer.

Jeg har vært engasjert i effektiviseringsnettverket og jeg har ved flere anledninger stilt spørsmål ved innføringen av målstyringskonseptet som KS introduserte Marker kommune for. Jeg har også prøvd å utfordre de folkevalgte i denne avgjørelsen, ved å spørre om denne styringsformen er hensiktsmessig for Marker kommune. Jeg har vist til København og Oslo som begge har alternativer til mål- og resultatstyring, ettersom begge har tatt i bruk tillitsmodeller.

Jeg har med andre ord vært engasjert i innføringen av målstyring og min motivasjon har vært å skape debatt. Det har forundret meg hvor lite engasjement et så viktig spørsmål som hvordan skal Marker kommune skal styres genererer!

### **3.3 Valg av metode**

Valg av metode – veien til målet.

Det er i hovedsak to metoder å velge mellom i en slik forskningsrapport; kvalitativ- eller kvantitativ metode. I tillegg vurderte jeg en tredje litt mer uvanlig metode også, nemlig komparativ metode.

Komparativ metode brukes i hovedsak for å prøve teorier om politiske likheter og ulikheter (Denk, 2002). Komparativ metode ble vurdert som interessant, men til mitt

forskningsspørsmål passet ikke metodikken. Jeg hadde i utgangspunktet ikke en helt klar og tydelig teori jeg ville teste eller prøve ut mot en annen teori.

Skillet mellom kvalitativ- og kvantitativ metode beskrives enklest med at kvantitativ metode benytter seg av tallmaterialet, mens kvalitativ metode benytter tekst (Johannessen, Christoffersen, & Tufte, 2011).

Fra problemstillingen utledes et forskningsspørsmål:

- Hvordan ble tilliten mellom politikere og administrasjon påvirket av å bli en ROBEK-kommune?

Valget av metode er et valg om hvordan vi ønsker å samle inn data. Ut fra informasjonen som trengs til undersøkelsen, vil forskningsspørsmålene avgjøre om det skal hentes inn tallgrunnlag, eller om de må besvares med tekst.

En kvantitativ metode vil gi mulighet for å hente ut data som målbare enheter. Tallene kan gi oss flere forskjellige muligheter som blant annet å gjøre presise regneoperasjoner eller å finne gjennomsnitt. Tallene kan også settes sammen i mange forskjellige variabler for så å analyseres. Dataene som samles inn ved kvantitativ metodikk kan også omtales som «tellere». Kvantitativ metode gir mulighet til å gå bredt ut til mange personer der det ikke er nødvendig med direkte kontakt med respondentene. Spørreskjema er en vanlig måte å samle inn data på (Dalland, 2017). Nettopp dette forholdet er viktig i valg av metode. Ved å benytte spørreskjema vil jeg ikke fått direkte kontakt med respondentene mens de besvarte spørsmålene, noe som absolutt en fordel i denne forskningsrapporten.

Tjora (Tjora, 2017) skriver at de kvalitative studiene søker å forstå mekanismer eller prosesser. Man ønsker å finne ut hvordan folks liv formes, eller hvordan sosial orden oppstår. Det subjektive, oppfatningsbaserte eller det følelsesmessige vil en kvalitativ metode kunne avdekke, mens en kvantitativ studie i større grad vil være opptatt av indikatorer.

Min vurdering er at forskningsspørsmålet og problemstillingen best kan besvares ved å benytte kvalitativ metode. I den konklusjonen ligger også vurderingen av forholdet mellom intervjuobjektene og meg. Ved å velge kvalitativ metode i denne oppgaven

risikerer jeg samtidig å utsette forskningen for å innhente unøyaktig informasjon slik at påliteligheten eller reliabiliteten til forskningen svekkes.

I de tilfellene der studenten må benytte kjente som kan gi dem data til undersøkelsen, er det grunn til å tro at dette kan innvirke på dataene. Da er det viktig at fremgangsmåten blir beskrevet så nøyaktig og oppriktig som mulig, slik at leseren blir delaktig i hvordan utvalget er foretatt. I tillegg bør forskeren reflektere over hvordan dette kan ha påvirket svarene (Dalland, 2017).

På en annen side vil undersøkelsen få høy intern validitet (troverdighet) som en følge av at jeg kjenner både personene og organisasjonen. Denne kunnskapen brukes helt bevisst for å sikre at intervjuet samler inn data som er relevante og at det er sammenheng mellom problemstillingen, forskningsspørsmålene og intervjuet.

*Validitet i kvalitative undersøkelser dreier seg om i hvilken grad forskerens fremgangsmåter og funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten (Johannessen, Christoffersen, & Tufte, 2016) s. 232.*

Min egen risikovurdering i forkant av intervjuet avdekket også fare for at relasjonen mellom informanten og meg kunne bidra til et ustrukturert intervju. For å beholde strukturen under hele intervjuet fikk intervjuobjektene tilsendt intervjuguiden i god tid før intervjuet fant sted.

Kvalitativ metode ble også valgt med bakgrunn i hvilke data som skulle samles inn og formen på dataene.

Det var viktig å få mulighet til å gå i dybden der respondenten hadde kunnskaper som er viktige for forskningen. Slike kunnskaper kan være vanskelig å identifisere på forhånd, og det er ikke sikkert respondenten tror slik informasjon er viktig for oppgaven. Den sikreste måten å ivareta mitt informasjonsbehov var derfor å benytte kvalitativ metode. Spesielt var jeg opptatt av der hvor intervjuobjektene hadde like utsagn eller i motsatt tilfelle der de var uenige. Dersom jeg under intervjuet fikk inntrykk av at en av disse problemstillingene kunne være aktuelle, fulgte jeg opp med tilleggsspørsmål eller oppfordring til å utdype ytterligere.

Temaet «tillit», «organisasjon» og «styringsystemer» er etter mitt syn et litt «sært» tema, men som de aller fleste ledere har et forhold til så lenge de opererer hver for seg. Men når disse settes sammen i en lederkontekst tror jeg flere kan få problemer med å reflektere rundt temaene. Kvalitativ metode var derfor det eneste reelle alternativet for informasjonsinnhenting til denne oppgaven.

### 3.4 Redegjørelse for problemstilling

Problemstillingen skal inneholde ett eller flere spørsmål som blir stilt, for så å bli besvart så presist som mulig, ved å benytte samfunnsvitenskapelige metoder.

Problemstillingen skal legge premissene for hvordan oppgaven skal besvares. Det er viktig at problemstillingen avgjør valg av teorier og metode - ikke omvendt. Videre skal problemstillingen anwise retning og gi avgrensninger til forskningen (Johannessen et al., 2011).

Denne oppgaven har følgende problemstilling som utgangspunkt:

*Tillit - eller kontrollbasert styring. Konsekvenser av å bli ROBEK-kommune.*

#### 3.4.1 Klar eller uklar problemstilling

Problemstillingen er etter min mening «klar». Med klar mener Jacobsen (Jacobsen, 2015) at den har en hypotese som lar seg konkretisere. Han skiller mellom klare og uklare problemstillinger. I dette tilfellet er intervjupersonene informanter. Det vesentlige er at de har vært tilstede og kan gjengi det som faktisk skjedde før Marker kommune ble en ROBEK-kommune. En kvalitativ metodikk benytter informanter da vi henter ut så mye data som mulig fra et begrenset antall personer. Begrepet respondent er vanlig å benytte i kvantitative studier der de/det som undersøkes betegnes som enhet ut fra hvem/hva som skal forskes på. Dersom variablene er personer heter de respondenter (Johannessen et al., 2011).

«Tillit» og «kontrollbaserte styringsmodeller» er mulig å identifisere og konkretisere, dette kommer frem i intervjuet.

Problemstillingen har også elementer av uklarhet. «Konsekvenser av for mye eller for lite» er variabler som kan beskrives som noe vage og litt upresise. Jeg anser ikke at variablene er så uklare at de er umulig å forske på, men erkjenner at det kan bli en utfordring å konkludere.

#### 3.4.2 Beskrivende eller forklarende problemstilling

Jacobsen (Jacobsen, 2015) skiller også mellom beskrivende og forklarende problemstillinger. Min problemstilling vurderer jeg til å være forklarende (kausal). I

problemstillingen stiller jeg spørsmål ved om konsekvensene av for mye eller for lite tillit eller kontroll.

### 3.4.3 Utvalg

Undersøkelsen baserer seg på et utvalg av ledere og politikere. Dette utvalget skal besvare problemstillingen på vegne av alle lederne og politikerne i Marker kommune. Jacobsen (Jacobsen, 2015) mener at funn basert på studier av noen få, som skal gjelde for alle lederne og politikerne i Marker kommune, er å generalisere. Det kan oppstå diskusjon rundt utvalget og om det er representativt. Dette diskuteres senere i oppgaven.

### 3.4.4 Kriterier til problemstilling

Problemstillingen bør i følge Dalland (Dalland, 2017) s. 219-220 oppfylle tre kriterier:

- Spennende
- Fruktbar
- Enkel

Jeg har tilstrebet å forfatte en enkel problemstilling som gir helt klare avgrensninger. Den antyder at rapporten vil gå i dybden innenfor nøkkelbegrepene «tillit» og «styringssystem». Videre håper jeg at leseren finner problemstillingen spennende. Den gir meg både energi og kreativitet i arbeidet, og når jeg er på vei til å skrive meg bort hjelper den meg til å holde den røde tråden i oppgaven. Fruktbarheten er ivaretatt ved at oppgaven i aller høyeste grad er relevant for utdanningen. MPA-studiet er rettet mot ledere i offentlig virksomhet. Problemstillingen tar for seg tillit og styringsprinsipper. Begge temaene er etter min mening meget relevante for ledere i offentlig sektor og for studiet.

### 3.4.5 Nøkkelbegreper i problemstillingen

Nøkkelbegrep er begrepsliggjøring eller konseptualisering. Det er to nøkkelbegrep i denne problemstillingen, «tillit» og «kontrollbasert styring». Disse er aktuelle å bruke for de fenomenene som skal prøves og vurderes. Begrepet «tillit» kan ha forskjellig betydning, avhengig av kontekst. Tillit er viktig i de fleste relasjoner, men tillit i et ekteskap og tillit i arbeidslivet har forskjellige betingelser og premisser.

Denne oppgaven skal finne ut hva tillit betyr for en organisasjon. Denne organisasjonen har i tillegg opplevd å komme på ROBEK, som for politikerne var meget overraskende. Hvordan påvirker en slik hendelse tilliten mellom rådmannen/administrasjonen, og de folkevalgte? Blir styringsmekanismene og kontrollbehovet påvirket av en slik hendelse (Johannessen et al., 2016)?

Kontrollbasert styring refererer i denne sammenheng til en eller annen form for mål- og/eller resultatstyring.

I boka «Tillit, Styring, Kontroll» bruker forfatterne begrepet «mistillits- og kontrollbaserte ordninger» når de beskriver styringsoptimismen til blant annet politikere (Høyer et al., 2016).

Tormod Hermansen er trolig mest kjent som administrerende direktør/konsernsjef i Televerket, senere Telenor på slutten av 1990 tallet og tidlig på 2000 tallet. I boken «En bedre styrt stat» (Hermansen, 2015) karakteriserer Hermansen mål- og resultatstyring som et styringsverktøy som søker å oppnå resultater ut fra formålet.

I boka «Balansert målstyring» beskrives et prestasjonsmålingssystem som et system der virksomhetens mål blir systematisert og rapportert (Hoff, Holving, Metliaas, & Gupta, 2015).

Det er vanskelig å finne indikatorer, og enda vanskeligere å måle tillit og styringssystemer i en kommune. Oppgaven bruker sitater fra intervjuobjektene som måleparametre. For å besvare problemstillingen er det meget interessant å identifisere utsagn som berører enten problemstillingen, forskningsspørsmålene eller nøkkelbegrepene.

### 3.5 Forskningsdesign

Det finnes et utall kvalitative forskningsdesigner og de kan gjennomføres på mange forskjellige måter. Og fordi ulike emner kan utforskes forskjellig er det også meget viktig at forskningen blir transparent. Forskningsdesign beskriver hvordan rapporten settes opp og gjennomføres i den hensikt å besvare problemstillingen. Forskningsdesignet skal beskrive hele prosessen fra idé, utforming av problemstilling, intervju, analyse av data og til konklusjon dersom casedesign brukes som forskningsdesign. Casedesign egner seg best til «hvordan» og «hvorfor» studier (Johannessen et al., 2011).

Casestudie er i følge Tjora (Tjora, 2017) en undersøkelse på et sted eller i en situasjon som er naturlig avgrenset, for eksempel en organisasjon. Avgrensningen er uavhengig av prosjektet.

I følge forfatterne av «Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode» har de valgt å beskrive fire måter å gjennomføre en kvalitativ undersøkelse på (Johannessen et al., 2016):

- Fenomenologi
- Etnografi
- Grounded theory
- Case design

### 3.5.1 Casedesign

Casedesign velges til denne kvalitative oppgaven da studien skal ta for seg ett spesifikt emne. Case studie egner seg godt når det kun er ett eller noen få emner som skal analyseres inngående. Casestudier gjennomføres også som oftest med en kvalitativ tilnærming og det er vanlig å bruke intervju i datainnsamlingen. Denne oppgaven vil også handle veldig mye om tillit, og casestudier er vanlig å bruke innen organisasjonsforskning.

Innenfor forskningen er det spesielt to kjennetegn ved en case: Avgrenset oppmerksomhet mot den aktuelle casen, og en så detaljert beskrivelse som mulig. Det innebærer at jeg innhenter så mye informasjon som mulig, fra noen få respondenter fra samme organisasjon. Innhenting av informasjon skjer ved at jeg sender ut en intervjuguide i god tid. Slik sikrer jeg likhet og godt forberedte respondenter. Det er ingen eksakt oppskrift for hvordan en casestudie organiseres og gjennomføres, forskeren står relativt fritt her. Det er ikke uvanlig å kombinere intervju med andre måter å innhente informasjon på. Det kan være strukturerte spørreskjema, eksisterende statistikk, bilder og så videre (Johannessen et al., 2016). Aller helst bør det være kombinasjoner av disse i en kvalitativ casestudie (Tjora, 2017).

Hvordan skal forskningen avgrenses? Dette er ett av de store spørsmålene forskningen generelt handler om, å avgrense empirien.



Innenfor den kvalitative forskningen er det vanlig å arbeide med få utvalgte enheter, og fordi disse ikke alltid er representert er det viktig å begrunne avgrensningen. Innenfor casestudier er det vanlig å velge mellom to måter å avgrense et prosjekt på: Enten å bruke en eller flere caser, eller å plukke ut deltakere ut fra spesielle betingelser /kriterieutvalg (Tjora, 2017).

En case i denne oppgaven er Marker kommune som ROBEK-kommune. Strategien blir å analysere hvordan dette har påvirket forholdet mellom de folkevalgte og kommunens ledelse? Hva gjorde det med tilliten mellom de folkevalgte og kommunens ledelse da Marker kommune ble en ROBEK-kommune? Casestrategien er tett knyttet opp til problemstillingen som stiller spørsmålet om konsekvensene av for mye eller for lite tillit.

Valget mellom case og kriterieutvalg er i denne sammenheng ganske enkelt. I et kriterieutvalg skal studien avdekke noe som er knyttet opp til deltakere som erfaringer, opplevelser eller problemer (Tjora, 2017). Selv om informantene er involvert i henhold til disse kriteriene er de allikevel ikke direkte knyttet til selve årsaken (casen), som var at Marker kommune ble en ROBEK-kommune i 2015.

### 3.6 Det kvalitative forskningsintervjuet

For denne oppgaven valgte jeg en semistrukturert tilnærming. Et intervju kan struktureres på tre forskjellige måter:

- Strukturert
- Semistrukturert
- Ustrukturert

Et semistrukturert intervju er ingen åpen samtale eller lukket som et spørreskjema, det brukes ofte når temaet skal forstås og vurderes ut fra intervjupersonens eget ståsted. Det semistrukturert intervjuet er godt egnet til å innhente informasjon og særlig fortolkninger av det intervjuet representerer. Strukturformen ligner mye på en dagligdags samtale, men formålet er et profesjonelt intervju (Kvale & Brinkmann, 2015). Ettersom alle intervjuobjektene er kolleger, eller personer jeg kjenner, var jeg meget oppmerksom på at intervjuet ikke skulle skli ut og bli ustrukturert. Jeg er selv glad i å snakke, spesielt om temaer jeg er engasjert i. Så det første jeg måtte gjøre var å innstille

meg selv på at det ikke var min tur til å snakke denne gangen, men å fokusere på å se, lytte, observere, være oppmerksom og så videre.

«Å være vitenskapelig er å være metodisk» skriver Tranøy (1986, s. 127)(Dalland, 2017) s. 51. Det å være vitenskapelig stiller ikke bare intellektuelle krav til vår argumentasjon men også krav om oppriktighet og troverdighet (Dalland, 2017).

For at funn og vitenskap skal presenteres på en tillitsfull måte må leseren klare å følge forskeren sin argumentasjon. Ved å presentere en metodisk forskningsrapport, vil det si at leseren klarer å følge en rød tråd gjennom hele rapporten. Kombinert med et språk som ikke er ullent eller passivt, har leseren gode forutsetninger for å tilegne seg kunnskapen og forstå funnene.

I denne oppgaven har det til tider vært utfordrende å være metodisk. Oppgaven er skrevet over en lang periode og problemstillingen har endret seg underveis. Det samme har litteraturen.

### 3.7 Intervjuets syv faser

Kvale & Brinkmann (Kvale & Brinkmann, 2015) sin tilnærming til intervjuet sikrer en systematisk og grundig gjennomføring. De har delt intervjuet inn i syv faser:

1. Tematisering
2. Planlegging
3. Intervjuing
4. Transkribering
5. Analysering
6. Verifisering
7. Rapportering

*Figur 9: Intervjuundersøkelsens syv stadier (Kvale & Brinkmann, 2015).*

Det er vanskelig å unngå at et intervju får en åpen karakter, og det kan være både en fordel og en ulempe. Selv om det ikke finnes standardprosedyrer eller regler for hvordan et intervju skal gjennomføres, er det noen standardtilnærminger og teknikker som må velges i de syv fasene (Kvale & Brinkmann, 2015). I analyse- og kodearbeidet

(fase 5) har jeg valgt å trekke inn Jacobsen sin metode, da denne var et bedre verktøy for min oppgave (Jacobsen, 2015).

Modellen til Kvale & Brinkmann har vært et godt hjelpemiddel i arbeidet med å planlegge og gjennomføre intervjuet. Spesielt var modellen nyttig helt innledningsvis da jeg prøvde å danne meg et bilde av hvordan intervjudelen av oppgaven skulle se ut. Modellen hjalp meg til å se helheten på et tidspunkt der alt virket uoversiktlig, og ettersom jeg skriver oppgaven alene ga den meg trygghet og den skapte arbeidsro til å jobbe videre.

### 3.7.1 Tematisering

Formålet med intervjuet er selvfølgelig å svare på problemstillingen. Utover problemstillingen har jeg definert et forskningsspørsmål som skal hjelpe meg på veien frem til svaret på problemstillingen:

*Hvordan har tilliten mellom folkevalgte og administrasjon blitt påvirket av å bli en ROBEK-kommune?*

På dette tidspunktet befinner den teoretiske plattformen seg hovedsakelig i denne litteraturen:

- «Tillit i Norge» (Skirbekk & Grimen, 2012)
- «Organisasjonsteori for offentlig sektor» (Røvik et al., 2009)
- «Hva er tillit» (Grimen, 2009)
- «Tillit, Styling, Kontroll» (Høyer et al., 2016)

I tillegg sitter jeg med mye bakgrunnsinformasjon og erfaringer fra effektiviseringsnettverket til KS som danner grunnlag for temaet på dette stadiet.

### 3.7.2 Planlegging

Planleggingsfasen er omfattende og tar for seg alle stadier før selve intervjuet. I denne fasen jobber jeg målrettet med å planlegge hvem som skal intervjues og kriteriene for utvelgelse. Antallet skal ikke være hverken for stort eller for lite, men jeg må intervju det antallet som er nødvendig. Antallet aktuelle intervjupersoner er ikke

stort og jeg har ikke mange kriterier å bruke. Følgende kriterier avgjør hvem som vil få en forespørsel om intervju:

- Politikere må ha sittet de to siste valgperiodene
- Ha vært ansatt i Marker kommune de fem siste årene

Når det gjaldt antallet personer som skulle intervjues vurderte jeg det som naturlig å intervju to personer fra hver gruppe. Det vil si to folkevalgte og to representanter for ledelsen i Marker kommune. Ledelsen ble i denne sammenheng vurdert til å være alle personer fra rådmann og hennes ledergruppe til og med virksomhetslederne.

Jeg har ikke satt et metningspunkt, eller vurdert «loven om fallende utbytte»<sup>9</sup>, for hvor mange som kunne intervjues. Antallet på fire personer anså jeg som et minimum, men ikke for lite. Det var et bevisst valg å ha få intervjuer og heller bruke mer tid på forberedelser og på analysen. I tillegg hadde jeg muligheten til å utvide og legge til flere intervjupersoner underveis dersom det skulle vise seg å bli nødvendig.

Til slutt hadde jeg merket meg hvilke politikere og ansatte som hadde vist noe interesse for temaene organisering og/eller styringsprinsipper. Når kriteriene for antall år som ansatt, og to kommunestyreperioder var oppfylt, ble disse personene forespurt først.

### 3.7.3 Intervju

Intervjuguiden (vedlegg 1) la grunnlaget for intervjuet. Alle fikk intervjuguiden tilsendt flere uker før intervjuet, og det var gitt anledning til å stille spørsmål til denne.

Jeg hadde satt opp en tidsplan der alle fire intervjuene skulle gjøres på to uker. Ett intervju bli kansellert og måtte tas ca. 1,5 måned etter de andre.

Jeg har valgt å bruke tolv nøkkelord for det kvalitative forskningsintervjuet (Kvale & Brinkmann, 2015) s. 46-50<sup>10</sup>:

---

<sup>9</sup> Loven om fallende utbytte: Et økt antall respondenter vil, utover et visst punkt, tilføre stadig mindre kunnskap. (Kvale & Brinkmann, 2015)s. 148

<sup>10</sup> Alle tolv nøkkelordene inkludert beskrivelser er hentet fra boka «Det kvalitative forskningsintervju» (Kvale & Brinkmann, 2015).

- Livsverden
- Mening
- Kvalitativ
- Deskriptiv
- Spesifisitet
- Bevisst naivitet
- Fokusert
- Flertydighet
- Forandring
- Sensitivitet
- Mellommenneskelig situasjon
- Positiv opplevelse

*Figur 10: Intervjuundersøkelsens tolv nøkkelord (Kvale & Brinkmann, 2015)*

Alle nøkkelordene er viktig i en slik sammenheng, men jeg valgte meg ut noen, for så å fokusere ekstra godt på dem under intervjuet. Noen punkter klarte jeg allikevel ikke å være så fokusert på som intensjonen var:

- Livsverden

Med «livsverden» menes hvordan den intervjuede sin forståelse og opplevelse av temaet tillit, kontroll og styringssystem, og de øvrige hovedkategoriene i intervjuguiden.

Hvordan opplever de styringssystemet i det daglige og hva fungerer bra og hva kan forbedres. Og ikke minst hva tror de konsekvensene av for mye eller for lite av tillit eller kontroll kan bli? Det kvalitative forskningsintervjuet organisert som et semistrukturert intervju tror jeg er den beste måten å prøve å få frem tanker og holdninger hos den som blir intervjuet. Temaene er hentet fra et overordnet nivå. Jeg tror ikke mange tenker gjennom for eksempel tillit og kontroll daglig, det gjelder både politikere og ledere.

Intervjuet var i stor grad preget av en samtale der den intervjuede fikk all nødvendig tid til å fortelle og svare. Kun i noen få tilfeller avbrøt intervjupersonen og da var årsaken å få samtalen tilbake på rett spor. Det var viktig for meg å «angripe» problemstillingen fra

forskjellige vinkler, det er noe av grunnen til at temaet «organisasjonskultur» fikk endel oppmerksomhet. Ved å bruke forskjellige innfallsvinkler, og la den intervjuede i stor grad respondere på egenhånd rundt spørsmålene, håpet jeg på den måten få frem erfaringer og synspunkter.

- Mening

I «mening» ligger det å forstå betydningen av kroppsspråk, stemmeleie, ansiktsuttrykk og så videre. Intervjueren må kunne og forstå problemstillingen til oppgaven godt. Deretter må intervjueren kunne registrere og tolke meninger som fremkommer og måten det sies på. Det er også viktig å komme med oppfølgings spørsmål der det er hensiktsmessig for oppgaven.

Mine forutsetninger for å tolke den som blir intervjuet er gode. Jeg kjenner vedkommende og vil trolig være bedre i stand til å fange opp signaler og kroppsspråk sammenlignet med en som aldri har møtt vedkommende.

- Deskriptiv

Forskerens oppgave er å spørre hvorfor og hvordan, og da spesielt med henblikk på årsaker til at de handler som de gjør.

I hvor stor grad jeg lykkes med å være deskriptiv er jeg usikker på. Det er blant annet vanskelig å fortsette å spørre om det samme dersom intervjupersonen ikke svarer helt tilfredsstillende. Jeg kunne helt sikkert hatt større fokus og vært mer systematisk i den deskriptive tilnærmingen til intervjupersonene.

- Spesifisitet

Beskrivelse av helt konkrete situasjoner og hendelser var en bevisst strategi i hele intervjuet, der det var hensiktsmessig. Strategien måtte allikevel brukes med noe forsiktighet for å ivareta anonymiteten til nåværende og tidligere ansatte og politikere i Marker kommune.

- Bevisst naivitet

Å være litt naiv var nødvendig gjennom samtlige intervjuer. Rett som det var stilte jeg spørsmål som jeg muligens visste svaret på, eller som jeg på en eller annen måte hadde en formening om. Spesielt der jeg kom med oppfølgings spørsmål følte jeg ganske ofte at

denne rollen var viktig. Denne strategien ble en helt naturlig del av alle intervjuer. Intervjupersonene og jeg falt fort inn i våre roller.

- Fokusert

Det å være fokusert på bestemte temaer var jeg meget oppmerksom på i alle intervjuene. En av de største farene ved mine semistrukturerte intervjuer, anså jeg for å være at intervjuet skulle bli for ustrukturert og åpent. Ettersom jeg fikk erfaring med intervjuene ble jeg også mer fokusert, strukturert og disiplinert.

Jeg opplevde at intervjuene også tok kortere tid og ble mer effektive underveis, av samme årsak.

I arbeidet med intervjuguiden var nøkkelordene til god hjelp. Spesielt det å reflektere rundt nøkkelordene jeg akkurat har redegjort for, fikk meg til å tenke på selve gjennomføringen av intervjuet tidlig i utarbeidelsen av intervjuguiden.

Rett før intervjuene skulle gjennomføres fant jeg det nyttig å lese igjennom dem for å være maksimalt fokusert på å få mest mulig ut av hver intervjuperson.

#### 3.7.4 Transkribering

All transkribering er utført av meg og var en prosess i seg selv. Den var tidkrevende og krevde stor nøyaktighet og mye tålmodighet – mer enn jeg hadde sett for meg på forhånd.

Samtidig var det meget lærerikt.

Det var lærerikt på flere måter, men spesielt gjør jeg meg refleksjoner rundt eget språk og bruk av støtteord som også kan virke klisjéaktig. I tillegg ble jeg oppmerksom på egen bruk av ufullstendige setninger.

Med tanke på transkriberingens validitet<sup>11</sup> og reliabilitet<sup>12</sup> vurderte jeg det som viktig at transkriberingen ble utført av en og samme person.

Jeg hadde bestemt meg for å ikke avbryte intervjupersonen såfremt det ikke var helt nødvendig. På forhånd hadde jeg også bestemt meg for at det kunne bli nødvendig for å holde strukturen og disiplinen i forhold til intervjuguiden. Denne strategien klarte jeg for det meste å følge.

---

<sup>11</sup> Validitet = Gyldighet

<sup>12</sup> Reliabilitet = Pålitelighet

Hensikten med å transkribere er å klargjøre intervjumaterialet for analyse, som i dette tilfelle betyr å transkribere fra tale til skrift (Kvale & Brinkmann, 2015).

Intervjuene ble tatt opp digitalt og lastet ned på Mac og lagret lokalt. Jeg hadde notater og kladdepapir tilgjengelig, men fokuset var rettet på intervjupersonen for å fange opp så mye som mulig av kroppsspråk og så videre. Opptakene var av god kvalitet, det var ingen bakgrunnsstøy som ødela kvaliteten.

Prosjektet er vurdert til å ikke være meldepliktig til NSD<sup>13</sup>, noe som betyr at ingen enkeltpersoner på noen måte skal kunne identifiseres, direkte eller indirekte, i datamaterialet. Dette ble gjennomgått med intervjupersonene før selve intervjuet startet og opptakeren ble slått på. Ingen navn ble nevnt i intervjuene og ingen kan gjenkjennes, noe som er ytterligere kvalitetssikret under transkriberingen.

Ingen har hatt tilgang til intervjuene (lydfilene) og de ble slettet etter at intervjuobjektene har lest igjennom og godkjent transkriberingen.

Til selve transkriberingen benyttet jeg programmet «ExpressScribe». Programmet fungerte tilfredsstillende og det var ikke nødvendig å kjøpe inn pedalsett; hurtigtastene dekket mitt behov.

Den eneste gangen jeg støtte på noen problemer var når lydfilen skulle konverteres til MP3 format. Dette løste seg helt fint med hjelp fra Youtube.

Selve transkriberingen er utført ved at tale er omgjort til tekst. Det er ikke all tale som egner seg som tekst og analyse, derfor er teksten omstrukturert, dog i så liten grad som mulig.

### 3.7.5 Analysering

Å analysere er det samme som å dele opp. Fortellingen som skal analyseres blir brutt ned i biter som skal analyseres og sammenlignes med andre utsagn om de samme emnene. Etter transkribering satt jeg igjen med ca. 90 sider med tekst som skulle analyseres. Innholdsanalyse baserer seg på at vi antar at det personen sier under intervjuet kan reduseres til mer overordnede og meningsfylte kategorier (Jacobsen, 2015).

---

<sup>13</sup> Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste



Vi skiller mellom to typer kategorisering. Den første tar utgangspunkt i data som omhandler og ligner på hverandre, og samler det i én kategori. På denne måten splittes data opp i mange mindre grupper med data. Dette kalles «åpen koding» eller «første-syklus koding». Ved hjelp av åpen koding er det mulig å forenkle kompliserte, detaljerte og rike data. Ved hjelp av bestemte kriterier ordner vi ord, setninger og tekster i bestemte kategorier. Hensikten er at vi på et senere tidspunkt skal forholde oss til et fåtall kategorier fremfor en stor mengde data.

Den andre typen kategorisering kalles for «aksial koding» eller «andresyklus-koding». Aksial koding benyttes der kategoriene ikke finnes direkte i dataene (Jacobsen, 2015). I denne oppgaven finner vi kategorier og temaer i både intervjuguiden og i de innsamlede dataene, det er derfor naturlig å benytte åpen koding.

Intervjuguiden er organisert etter kategorier/temaer:

- Politisk og administrativ organisering
- Organisasjonskultur
- Rapporteringsrutiner
- Målstyring og styringsverktøy

*Figur 11: Intervjuguidens kategorier.*

Åpenhet kjennetegner den kvalitative metoden og forskeren skal i liten grad på forhånd skal danne kategorier slik at data passer inn. Hensikten er alltid å finne årsakssammenhenger (induktiv) og derfor må hver kategori forankres i datamaterialet (Jacobsen, 2015).

Ettersom jeg er utfører av alle tre rollene; intervjuer, transkriberer og forsker/forfatter, besluttet jeg tidlig i analysearbeidet at kategoriene måtte omdefineres. Til slutt ble kategoriene delt inn slik:

- Organisering, organisasjon, samhandling
- Tillit, kontroll, kvalitet
- Mål, målstyring, målekort, kontrollmekanismer
- Rapporteringsrutiner, styringsverktøy

*Figur 12: De fem hovedkategoriene.*

Jeg laget en helt klar plan for analyse- og kodedelen under arbeidet med intervjuguiden. Planen var at spørsmålene skulle få form og fasong slik at de enkelt kunne la seg kode og sammenligne senere. Denne planen syntes jeg har fungert godt gjennom hele oppgaven. Den har bidratt til god struktur samtidig som den har sikret at alle viktige kategorier blir belyst i alle kapitlene.

#### *3.7.5.1 Koding*

Med koding mener jeg å bryte tekst ned i mindre enheter.

Det er brukt samme fremgangsmåten på alle fire intervjuene:

Intervjuet ble transkribert inn i Excel celler i et Word-ark. Hvert svar fikk da en egen celle ved siden av spørsmålet fra meg, som også hadde en egen celle. Det vil si at spørsmål og svar var plassert på samme rad.

Da alt var transkribert gikk jeg igjennom alle spørsmålene og svarene og dannet underspørsmål. Det vil si at de ble nivåinndelte og fikk hvert sitt nummer. Både spørsmålene og svarene hang da fortsatt sammen.

Etterpå lagde jeg en tredje kolonne der jeg vurderte svarene og omformulerte de til utsagn. Så ble alle utsagnene, som fortsatt var organisert i samsvar med intervjuguiden (figur 6), sortert ved hjelp av «søk og erstatt»-funksjonen i Word.

Jeg brukte de nye ordene/kategoriene (figur 7) og hentet frem ett og ett utsagn og plasserte de under de nye kategoriene. Hvert utsagn ble manuelt kontrollert for at det faktisk hørte til den nye kategorien. Jeg la mye jobb i å forsikre meg om at utsagnet ikke ble tatt ut av sammenhengen og lagt inn under feil kategori.

Til slutt ble alle utsagnene fra politikerne oppstilt ved siden av hverandre i samme dokument, det samme ble utsagnene fra de ansatte.

Nå startet arbeidet med å sette like utsagn ved siden av hverandre, og ikke minst de som talte mot hverandre. Utsagnene har ikke blitt vektet ett og ett. Like utsagn blir vektet tungt og trukket frem. Det samme gjør ulike utsagn.

### 3.7.6 Verifisering

Verifiseringen gjøres med henblikk på å bekrefte intervjuets validitet og reliabilitet.

#### 3.7.6.1 Validitet

Gyldigheten (relevansen) forteller oss om vi har klart å måle det vi faktisk ønsker å måle, og kan deles opp i to typer, intern- og ekstern gyldighet. Ekstern gyldighet går på om funn kan generaliseres til å gjelde i flere sammenhenger. Denne oppgaven går i dybden knyttet til en spesifikk hendelse, og er derfor ikke aktuell (Jacobsen, 2015).

Intern gyldighet sier noe om vi på bakgrunn av vår empiri kan konkludere - oppfattes resultatet som riktig? Problemet er at den interne gyldigheten kan få et annet utfall dersom undersøkelsen gjøres på et annet tidspunkt (Jacobsen, 2015).

I denne oppgaven undersøkes det om tilliten har blitt påvirket av at Marker kommune ble en ROBEK-kommune i 2015. Dersom tilliten hadde blitt målt i dag, ville vi fått et annet resultat da? La oss anta at tilliten hadde blitt målt til å være bedre i dag, hva har da resultatet fra perioden 2015-2016 å si for dagens forhold mellom folkevalgte og administrasjon?

Et annet forhold som kan påvirke gyldigheten er om intervjuobjektene faktisk har avslørt virkeligheten! Alvesson (Jacobsen, 2015)s. 229 setter spørsmålsteget ved naiviteten til endel forskere som benytter kvalitative metoder, spesielt intervjuer. Han mener det er feil å ta for gitt at det mennesker sier og gjør representerer virkeligheten. Mennesker verken kan eller vil avsløre virkeligheten. For å motvirke disse kreftene mener (Alvesson, 2011) at forskeren må være tydelig og helt åpen rundt sine refleksjoner. Det Alvesson hevder er også relevant for disse intervjuene. Jeg satt med en følelse av at noen intervjuobjekter holdt tilbake informasjon. Spesielt dersom de var på vei til å utlevere opplysninger om andre personer.

Det kan også tenkes at avgjørelsen om å ikke melde prosjektet til NSD kan ha begrenset validiteten. Så lenge ikke noen navn skulle nevnes, og det ikke skulle være mulig å

identifisere noen personer, kan det i etterkant spekuleres i om det var et feilgrep å ikke melde prosjektet til NSD.

Fikk prosjektet tak i de rette kildene?

Et prosjekt må alltid vurdere om det har brukt de rette kildene. En kvalitativ undersøkelse blir aldri bedre enn dataene som blir samlet inn (Jacobsen, 2015).

Årsaken til at dette spørsmålet er så viktig er at dersom det kan sås tvil om de rette kildene er brukt kan det trekke hele rapporten i tvil. I dette tilfellet er intervjupersonene anonyme, så det kan bli vanskelig å trekke kildene i tvil. For denne oppgaven blir det viktig å være åpen rundt utvalgskriteriene og antallet personer som er intervjuet. På denne måten kan leser selv avgjøre hvilken konklusjon han eller hun vil ta.

### 3.7.6.2 Reliabilitet

Påliteligheten av målte data kalles reliabilitet og knyttes opp mot nøyaktigheten på dataene, hvilke data som brukes, måten de samles inn på, og hvordan de bearbeides (Johannessen et al., 2016).

Det å gi oppmerksomhet til en person eller gruppe mennesker kan medføre at adferden endrer seg. Hawthorne-effekten er et eksempel på at den undersøkte øker effektiviteten fordi noen følger med, også kalt kontrolleffekt.

Slurv i transkriberingen og/eller i analysearbeidet er en helt reell trussel. De to vanligste feilene skjer i selve transkriberingen og den delen av analysen der dataene bli kategorisert (Jacobsen, 2015).

Min vurdering av reliabiliteten til oppgaven er at den er god. Men det må tas med i vurderingen at det er første gang jeg gjør et intervju som dette, og transkriberer og analyserer. Selv om jeg har gjort dette så nøyaktig som mulig, og ikke har noe personlig å vinne eller tape på utfallet av denne oppgaven, er det viktig at risikofaktorene alltid blir vurdert.

Tid er alltid en faktor som ikke skal undervurderes, heller ikke i denne oppgaven.

Tidspress kan medføre unøyaktighet og slurvfeil.

### 3.7.7 Rapportering

Det er bevisst at hele metodekapittelet er stort og omfattende. Årsaken til at jeg har valgt å være så grundig er fordi jeg selv jobber i Marker kommune, noe som krever stor

åpenhet rundt metoden og spesielt intervjuene. Dette er meget viktig for både validiteten og reliabiliteten, eller sagt med andre ord; helt avgjørende for troverdigheten til oppgaven.

Jacobsen (Jacobsen, 2015) beskriver fire forhold en forsker bør være oppmerksom på når han forsker i egen organisasjon:

- Kritisk avstand
- Kan bli oppfattet som partisk
- Benytter uformelle strukturer i for stor grad
- Føler seg båndlagt

*Figur 13: Ulemper ved å forske på egen arbeidsplass (Jacobsen, 2015)s. 57.*

- Lett tilgang på informasjon. En «insider» har ofte tillit i organisasjonen.
- Kjenner organisasjonen og de som jobber der.
- Kjenner organisasjonens historie

*Figur 14: Fordeler ved å forske på egen arbeidsplass (Jacobsen, 2015)s. 56.*

Vurderingen min er at fordelene i stor grad oppveier ulempene. I tillegg har jeg ikke noe personlig å vinne eller tape på resultatet av undersøkelsen.

## 4 Empiriske funn

De empiriske funnene blir presentert etter disse hovedkategoriene:

- Organisering, organisasjon, samhandling
- Tillit, kontroll, kvalitet
- Mål, målstyring, målekort, kontrollmekanismer
- Rapporteringsrutiner, styringsverktøy

Innenfor hver kategori henviser jeg til enten politikerne eller administrasjonen. Det betyr at det er en av de to intervjupersonene som har svart, eller som blir sitert. Administrasjonen er i denne sammenhengen en ansatt fra og med virksomhetsledernivået til og med rådmannen. Der jeg henviser til rådmannen er det funksjonen rådmann som omtales, ikke rådmannen som egen person/ansatt. Hver kategori blir oppsummert og knyttet opp til tillit der det er naturlig. Til slutt presenterer jeg hovedfunnene fra empirien i en oppsummering.

### 4.1 Organisering, organisasjon, samhandling

Etter innledningen startet jeg med å spørre om hvordan Marker kommune var organisert tidligere. Svarene strakk seg fra 2000 og frem til i dag. Marker kommune har vært organisert som en tonivåkommune siden starten på 2000-tallet. Det har vært små forandringer i løpet av de siste 15 årene, den største forskjellen er at kommunalsjefer på et tidspunkt ble tatt ut av organisasjonen.

Det kan tyde på at organisasjonen i dag er noe uklar; en intervjuperson fra administrasjonen uttalte følgende:

---

*«Det er uklart om organisasjonen fortsatt har kommunalsjef(-er)».*

---

En politiker uttalte at den administrative organiseringen har forandret seg over tid. I neste sitat sier politikeren at de har lite detaljkunnskap om den kommunale

organiseringen. De har heller ikke merket noen særlig forskjell på om organisasjonen har vært med eller uten kommunalsjef.

Samhandlingen mellom folkevalgte og administrasjon trekkes frem av både politikere og fra administrasjonen som en styrke for Marker kommune.

I et tillitsperspektiv anser jeg dette som en styrke. Ingen av intervjupersonene trekker frem hendelsen rundt ROBEK-innmeldingen som en demper på samhandlingen mellom folkevalgte og administrasjon.

Alle de fire intervjupersonene trekker frem at organisasjonskulturen har forandret seg over tid. En intervjuperson fra administrasjonen oppsummerer slik:

---

*«Organisasjonskulturen har endret seg slik at Marker kommune nå har større fokus på samhandling».*

---

Jeg tolker summen av alle uttalelsene dithen at organisasjonskulturen har hatt en utelukkende positiv utvikling. Ingen av intervjupersonene trekker frem ROBEK-innmeldingen som negativ for samhandlingen, heller ikke for tilliten mellom folkevalgte og ledelsen i kommunen under akkurat denne kategorien.

Det fremheves fra en av lederne at det er nyttig med uformelle arenaer, men at det kan skape uklare skillelinjer mellom politikk og kommunens drift.

En politiker presiserer at de ikke ønsker å detaljstyre, men at de har et informasjonsbehov. Dette sitatet tolker jeg slik at administrasjonen må sørge for at informasjonsflyten til de folkevalgte hele tiden er god. Dersom politikerne ikke får informasjon kan det bli behov for uønsket politisk involvering.

Manglende informasjon kan føre til en brist i tilliten, det kan vise seg i form av detaljstyring og overstyring.

#### 4.1.1 Oppsummering organisering, organisasjon, samhandling

Funnene viser at kategoriene «organisering», «organisasjon» og «samhandling» er stabilt gode i Marker kommune. Det er ingen direkte kobling mellom disse kategoriene og dårlig tillit. Det ser heller ikke ut til at innmeldingen i ROBEK har slått negativt ut på

akkurat disse kategoriene. Dog er det mulig å spore noe uklarhet i dagens organisering av kommunens toppledelse. I tillegg skal lederne være klar over at politikerne har et informasjonsbehov. Disse faktorene kan slå negativt ut på et «tillitsbarometer» dersom de får lov til å utvikle seg i feil retning.

## 4.2 Tillit, kontroll, kvalitet

Tillit i denne sammenhengen skal beskrive tilliten mellom politikerne og administrasjonen - opp mot de kommunale tjenestene som gis. Denne tilliten skal helst gå begge veier for å være komplett.

I denne kategorien var politikerne mest aktive. De hadde flere interessante synspunkter og meninger.

For å starte med intervjupersonene fra administrasjonen så mente begge to at kvalitet er vanskelig å måle dersom vi ønsker å måle det på et målekort. En politiker hadde det samme synet.

En politiker syntes det kan være uklart hva god kvalitet er, og vedkommende mener de er avhengig av de ansatte for å definere god kvalitet på kommunale tjenester.

Det er interessant at de to politikerne er uenige når det kommer til lovoppfyllelse og kvalitet på kommunale tjenester.

Den ene mener at det ikke automatisk er sammenheng mellom opplevd kvalitet og oppfyllelse av lovverk. Den andre mener at så lenge kommunen følger lover og regler så antas det at kvalitetene på de kommunale tjenestene er gode.

En intervjuperson fra administrasjonen hadde tre interessante utspill hva angår tillit i denne sammenhengen:

---

*«Høy grad av tillit vil føre til høyere medarbeidertilfredshet»*

*«Høy tillit skaper selvstendige medarbeidere»*

*«Tillit har også en risiko for misbruk»*

---

En av politikerne hevder at vi må «ned på gulvet» for å få en god oversikt over kvaliteten på tjenestene.



På spørsmål om hvor stor grad de folkevalgte i Marker kommune engasjerer seg i kvaliteten på tjenestene som gis til innbyggerne fikk jeg dette svaret:

---

*«Kvaliteten på tjenestene som gis i Marker er og har alltid vært tema blant politikerne. Men politikerne har aldri turt å diskutere detaljer og sammenhenger».*

---

Dersom de folkevalgte føler at kommunikasjonen/samhandlingen/informasjonsflyten stopper opp vil det føre til mindre tillit. Følgende sitater kom fra de to politikerne:

---

*«På en eller annen måte må politikerne ha kontroll. Dersom det blir mer samhandling kan det bygge mer tillit».*

---

---

*«I Marker kommune resulterte manglende informasjon og tillit til at politikerne fikk et kontrollbehov som resulterte i detaljstyring».*

---

*«Politikerne skal ikke detaljstyre kommunen. Politikerne må tørre å gi tillit til administrasjonen. Politikerne må tørre å vise tillit».*

---

Disse sitatene understreker hvor viktig det er med god kommunikasjon. De folkevalgte ønsker å gi tillit, men dersom de er usikre kan det være vanskelig. En konsekvens av liten tillit kan være detaljstyring og overstyring.

Samtlige intervjupersoner fikk dette spørsmålet:

*Dersom du MÅ velge mellom tillit og kontroll, hva velger du da?*

Svaret er nok ikke så overraskende. Begge politikerne velger kontroll, mens de to fra administrasjonen velger tillit. Det skal legges til at samtlige ser for seg at en kombinasjon mellom tillit og kontroll er å foretrekke. Men dersom de må velge ser altså resultatet slik ut.

#### 4.2.1 Oppsummering tillit, kontroll, kvalitet

Et av de sterkeste motargumentene mot målstyring som styringsverktøy er nettopp at det er vanskelig å måle kvalitet på enkelte kommunale tjenester. Når vi også ser at det kan være ulik forståelse av hva god kvalitet er, gjør det bildet enda mer komplekst.

For at alle parter skal ha tillit til målesystemet, bør det være konsensus om hva god kvalitet er, hva det innebærer for tjenestemottakeren og hvordan det skal måles.

Når intervjupersonene må velge mellom hvilket styringsverktøyet som baserer seg på tillit eller kontroll, velger politikerne kontroll og lederne tillit.

Forklaringen kan være at lederne synes det er mer tilfredsstillende å jobbe i en organisasjon som har høy tillit til medarbeiderne. Setter vi det opp mot en organisasjon som praktiserer mye kontroll vet vi at kontroll har en tendens til å føre med seg rapportering, og rapportering er tidkrevende.

Jeg tolker at de folkevalgte har et behov for å ha kontroll, i det minste å føle at de har det. Dersom denne følelsen forsvinner kan det også ramme tilliten.

#### 4.3 Mål, målstyring, målekort, kontrollmekanismer

Alle fire bekrefter at Marker kommune har praktisert Balansert Målstyring tidligere. Fra ca. 2005 til 2013 rapporterte rådmannen på mål fastsatt av administrasjonen.

Politikerne var med andre ord ikke involvert i utvelgelsen av målene, det var heller ingen politisk diskusjon på hva som skulle måles.

I forbindelse med arbeidet i ROBEK-nettverket innfører Marker kommune nå målekort igjen. I intervjuet fremkommer det fra begge politikerne et ønske om i større grad å påvirke hva som skal måles. Fra administrasjonen påpekes det at de har selv valgt ut hva som skal måles og at politikerne bør involveres. Begge fra administrasjonen og én politiker påpeker faremomenter ved at den som måles plukker ut målene selv. Da kan det tenkes at det velges mål som vedkommende vet han/hun vil score høyt på. I tillegg hevdes det at målstyring kan skape juksere:

---

*«Målstyring kan skape juksere. Ledere har frykt for å komme dårlig ut».*

---

Derfor er det veldig viktig at ledere som skal arbeide med målstyring er erfarne og trygge på seg selv:

---

*«For å lykkes med målstyring bør lederen være erfaren og trygg på seg selv, i tillegg ha høy integritet».*

---

Årsaken er at det krever ganske mye av ledere å stå rakrygget og forklare (forsvare) dårlige resultater. Dårlige resultater kan ha mange årsaker og det kan øves et stort press på ledere som ikke leverer som forventet.

Det er mulig å se for seg flere konsekvenser av slikt press - juks og manipulering med resultater er bare ett av dem.

Samme person fra administrasjonen har erfaring med målstyring. Vedkommende hevder at erfaring tilsier at det som ikke blir målt heller ikke får prioritet. Det er også avgjørende at dataene som presenteres er valide. Blir de for gamle er det som regel for sent å gjøre noe uansett – de er ikke relevante lenger.

Målstyring kan også brukes som dokumentasjon på hva Marker kommune faktisk produserer av kommunale tjenester. I en lokaldemokratisk kontekst har målstyring potensialet til å styrke tilliten mellom kommunen, innbyggerne og de folkevalgte.

Begge intervjupersonene fra administrasjonen fremhever at det burde være en mer helhetlig tanke rundt målekortene. Det tolker jeg som at virksomhetene i større grad burde koordinert målene sine bedre i forhold til hverandre, for å få mer homogene målekort. Et interessant innspill fra en ansatt er at målekortene også burde inneholde gjenkjennbare mål fra valgprogrammene til de forskjellige politiske partiene. På denne måten kan velgerne også vurdere innsatsen til politikerne i enkeltsaker.

En politiker ønsker å bruke målekortene i det politiske arbeidet, for å gjøre politiske prioriteringer.

Alle fire intervjupersonene er tydelige på at det er positivt med målekort og at det kan bli et godt verktøy dersom vi bestemmer oss for det. Prosessen rundt målekortene var litt tung til å begynne med, men nå ser mange positivt på det. Det trekkes frem at målekort vil hjelpe oss med å bli mer strukturerte og vi kan få på plass rutiner som mangler i dag. Målstyring kan med andre ord også være en del av en forenklingsprosess. Gode rutiner kan på et senere tidspunkt avløse mål på målekortet da det helt sikkert vil bli behov for å sette opp nye mål.

#### 4.3.1 Oppsummering mål, målstyring, målekort, kontrollmekanismer

På nåværende tidspunkt har det ikke blitt diskutert hvilke konsekvenser det kan få dersom målene ikke forankres godt hos de folkevalgte.

Dette er forslag til spørsmål det er mulig å stille seg selv:

- Hva gjør det med tilliten til målene hvis politikerne ikke har mulighet til å påvirke dem?
- Hvorfor rapporteres det?
- Hva er hensikten med å innføre målekort?
- Ønsker vi målstyring som styringssystem?

Det ser også ut som at Marker kommune ikke har tenkt godt nok igjennom hvilke konsekvenser målstyring kan få for organisasjonen, og ikke minst de som jobber der. Er vi utsatt for fusk og hvordan skal det håndteres? Og ikke minst, hvordan skal det unngås? Hvilken kultur skal vi ha rundt manglende måloppnåelse? Hva sier lederavtalen om manglende resultater?

Målekortene har absolutt potensiale til å forsterke tilliten mellom politikere og ansatte. MEN, dersom administrasjonen ikke klarer å gjøre dette til et godt verktøy er det reell fare for at det motsatte kan skje og tilliten vil få en brist. Det er høye forventninger fra politikerne på akkurat dette området nå.

#### 4.4 Rapporteringsrutiner, styringsverktøy

Under dette temaet gjør jeg en interessant observasjon. Jeg hadde til å begynne med ikke med spørsmålet, men oppdaget etter det første intervjuet at dette måtte alle intervjupersonene få:

*Kom det som en overraskelse at Marker kommune ble en ROBEK-kommune?*

Begge politikerne hadde helt lik beskrivelse av situasjonen. Innmeldingen kom som «lyn fra klar himmel» på dem begge. De var helt uforberedt og begge var i den tro at det var kontroll på økonomien. De var selvfølgelig opplyst om at fondene var i ferd med å bli brukt opp, men at Marker skulle bli en ROBEK-kommune ble de meget overrasket over. Det virket som at hele det politiske miljøet i Marker kommune ble overrasket over

innmeldingen. Fra administrasjonen sin side svarte den ene at det hadde vedkommende ikke forutsetning til å svare på. Den andre mente at dette var godt varslet og utviklingen var godt kjent og godt beskrevet i økonomirapporter. Det er uforståelig at politikerne hevder at dette kom overraskende på dem. Jeg konfronterte en politiker med nettopp økonomirapportene. De må jo ha sett og lest det som ble presentert der?

Det er nok flere årsaker til denne uvitenheten hos de folkevalgte. De som var politikere på akkurat den tiden var ikke gode nok til å lese økonomirapporter. I tillegg inneholdt økonomirapportene mye tekst som kunne være vanskelig å forstå.

En politiker sier ROBEK innmeldingen ble en vekker for alle politikere i Marker kommune. Ansvar måtte omfordeles, rapporteringsrutinen måtte gjøres om og økonomirapportene ble bedre.

I 2015 var tilliten mellom folkevalgte og administrasjon på det laveste punktet. Den ene politikeren beskriver situasjonen på denne måten:

---

*«Det er på mange måter to forskjellige politiske virkeligheter, den før ROBEK og den etter. I tiden før ROBEK var vi så tillitsfulle at vi kan beskyldes for å være dumme, mens vi etterpå lette etter personer vi kunne ha tillit til».*

---

Her får vi innblikk i hvilken frustrasjon politikerne må ha følt en periode. Det skal også sies at dette var en turbulent periode for Marker kommune. Sentrale personer sluttet og nye kom inn, det var nok ikke enkelt for hverken politikere eller ansatte.

Tilliten synes å ha bygget seg opp til et godt nivå igjen. Gjennom ROBEK-nettverket har folkevalgte og lederne fra virksomhetsledernivået og opp til og med rådmannen jobbet tett sammen.

Rapporteringsrutinen ser ut til å ha gjennomgått store forandringer og i kommunen har de stort fokus på økonomi nå.

Målekortene og rutinene rundt disse har ikke kommet skikkelig i gang enda. Det er store forventninger til at målekort skal tilføre økonomirapportene noe enda mer konkret for politikerne å jobbe med.

En intervjuperson fra administrasjonen mener at KS kunne presentert flere styringsalternativer i nettverket. Det er også fokusert lite på tidsbruken rundt rapporteringen som åpenbart har blitt mer omfattende.

#### 4.4.1 Oppsummering rapporteringsrutiner, styringsverktøy

Økonomirapporteringen har gjennomgått store forandringer de siste par årene. Ved hjelp av KS og effektiviseringsnettverket har kommunen nå fått meget gode rutiner. Nettverket har også bidratt til at folkevalgte og ledere i Marker har blitt godt kjent med hverandre. Uformelle samtaler og møter gjennom ROBES-nettverket har bidratt positivt. Annet planverk som for eksempel økonomiplan (fire år), begynner å bli et verktøy som kan brukes, ikke bare et proforma dokument.

Det gjenstår fortsatt arbeid før strategiske planer kan bli gode verktøy for både rådmannen og politikerne.

Fra et tillitsperspektiv ser det ut til at tilliten mellom folkevalgte og ansatte sakte men sikkert har bygd seg opp igjen. Bunnivået kan sies å ha vært i 2015.

#### 4.5 Oppsummering av empiriske funn

Følgende observasjoner gjorde jeg i empirien, og som kan karakteriseres som hovedfunn:

- Det er uklart hva god kvalitet på kommunale tjenester er.
- Det er helt avgjørende for tilliten mellom folkevalgte og at det som rapporteres er relevant, riktig og lettforståelig.
- Det er store forventninger til målekort og effekten av det i det politiske miljøet.
- Marker kommune bør kartlegge konsekvensene av å innføre målstyring.
- Ordet mistillit ble ikke brukt.
- Innmeldingen i ROBES gjorde at tilliten mellom de folkevalgte og administrasjonen falt.
- Det er i dag høy tillit mellom folkevalgte og ansatte i Marker kommune.

## 5 Drøfting

I dette kapitlet vil hoveddrøftingene foregå, men noe drøfting er allerede foretatt i kapittel 2 og 3. Drøftingen foregår etter samme mal som tidligere:

- Organisering, organisasjon, samhandling
- Tillit, kontroll, kvalitet
- Mål, målstyring, målekort, kontrollmekanismer
- Rapporteringsrutiner, styringsverktøy

### 5.1 Organisering, organisasjon, samhandling

Det fremkommer under intervjuene at Marker kommune har vært organisert som en tonivåkommune siden starten på 2000-tallet. Etter det har organisasjonen vært forholdsvis stabil, kun med små justeringer underveis.

Senest i 2015 omorganisert rådmannen ved at kommunalsjefsleddet ble tatt bort.

Politikerne henger ikke alltid med på hva som skjer innad i organisasjonen og de merker heller ikke de helt store forandringene om organisasjonen har kommunalsjef eller ikke.

«Reorganiseringsparadokset» henviser til at kommune-Norge er full av feilslåtte

omorganiseringer og reverserte omstillingsprosesser. Mange kommuner bedriver kontinuerlig justering og tilpasning av organisasjonen sin (Baldersheim & Rose, 2014).

Norsk Institutt for by- og regionsforskning (NIBR) lager en rapport hvert fjerde år på oppdrag fra Kommunal- og Moderniseringsdepartementet. Et av trekkene de ser når det

gjelder kommunal organisering fra 2012 til 2016, er at stadig færre kommuner synes å organisere seg etter en rendyrket tonivåmodell, og at den tiltagende bruken av ulike

konkurranseskponeringstiltak frem mot 2012 bremser opp mellom 2012 og 2016

(Norsk institutt for by- og, By- og regionforskningsinstituttet, & By- og

regionforskningsinsinstituttet, 2016) Tabell 3.10.

	2004	2008	2012	2016
Enkeltvirksomheter (f.eks. den enkelte skole, barnehage, sykehjem)	43,2 (82)	51,8 (161)	46,1 (155)	41,9 (139)
Mer overordnet enhet hvor flere virksomheter inngår (f.eks. flere skoler og/eller barnehager)	16,8 (32)	25,4 (79)	26,5 (89)	26,2 (87)
Etater eller lignende hvor f. eks. alle skoler eller alle pleie- og omsorgstjenester inngår	54,2 (103)	41,5 (129)	41,1 (138)	43,1 (143)
Virksomheter innenfor geografiske områder (distrikter, soner el.)	4,2 (8)	3,2 (10)	3,9 (13)	0,9 (3)
Funksjonsorganiserte enheter (f. eks. driftsavdeling, utviklingsavdeling)	19,5 (37)	27,3 (85)	20,5 (69)	18,7 (62)
N=100%	326	311	336	332

Tabell 2 Typer administrative enheter som rapporterer direkte til rådmannen.

(En kommune kan gi flere svar).

Målet med denne tabellen er å vise hvor mange kommuner som følger en rendyrket tonivåmodell.

Tabell 3.11: *Andel kommuner med mest «rendyrket» tonivåmodell. 2004: N=328, 2008: N=313, 2012: N=318 og 2016: N=332. Prosent (antall i parentes).*

2004	31,7 (104)
2008	34,2 (107)
2012	27,1 (91)
2016	18,6 (59)

For 2016, spørsmål 20.2: «Hvilke typer enheter rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået», første alternativ: «Enkeltvirksomheter (f.eks. den enkelte skole, barnehage, sykehjem)» og spørsmål 20.3: «Hvor mange faktiske ledernivåer er det mellom administrasjonssjefsnivået og lederne for de utøvende tjenestene», første alternativ: «Ingen». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 3.3 i Blåka mfl. (2012).

Tabell 3 Antall rendyrkede tonivåkommuner

Taller på antall rendyrkede tonivåkommuner er i følge NIBR (Norsk institutt for by- og et al., 2016) historisk lavt. Som vi ser er trenden nedadgående siden 2004.

Det er på sin plass å stille spørsmål ved KS sin iver etter å lære bort målstyring til ROBEK-kommuner. Hvis vi kobler målstyring og tonivåorganisering sammen kan det tyde på at målstyring som styringssystem også er nedadgående.



Vi vet at Oslo kommune avsluttet et forprosjekt i mars 2017. «Tillitsmodellen – erfaringer med mini-pilotering av selvstyrende team i tre bydeler i Oslo kommune» (Tom Eide, Eddy R. Nilsen, Monika Knudsen Gullslett, Amund H. Aaberge, & Hilde Eide, 2017b). Nå er ikke Oslo kommune en ROBEEK-kommune, men de går etter min mening motsatt vei av det KS lærer bort til kommuner som har økonomiske problemer. Jeg lurer på hva årsaken kan være? Er det bare én vei ut av ROBEEK – og det er via målstyring, målekort, målbare mål?

Marker kommune er i dag organisert i en rendyrket tonivåmodell. Agenda Kaupang (Kaupang, 2010) stiller spørsmål ved om flat struktur bare er mulig i små kommuner? De hevder det ikke er mange store kommuner som er organisert slik Marker kommune er i dag. De antyder at skillet på når rådmannen må sette inn en kommunalsjef går på kommunestørrelse tilsvarende ca. 3000 innbyggere. Marker har 3600 innbyggere og kommunalsjefsnivået ble fjernet i 2015. Mulig årsak er at Marker kommune havner akkurat i skjæringspunktet for når det er mulig å ikke klare seg uten kommunalsjef? Hvem vet, tiden vil vise om Marker kommune setter inn kommunalsjef(er) igjen.

I disse kommunereformtider tror jeg vi vil se en ytterligere nedgang i antall rendyrkede tonivåkommuner. Det er åpenbart at det blir færre og større kommuner fra 2020 og vi ser nå at tonivå ikke passer inn i store kommunestrukturer.

Men som Agenda Kaupang fastslår er plassering av ansvar viktigere enn organiseringen av toppledelsen. Ikke om organiseringen heter tonivå eller etatsmodell.

Flere intervjupersoner understreker viktigheten av god samhandling og kommunikasjon mellom de folkevalgte og administrasjonen. Det ble fremhevet at samhandlingen i dag er meget god. Rørvik (Rørvik et al., 2009) tar opp organisasjonskultur og betydningen av uformelle normer og verdier. Hver organisasjon utvikler sine egen kultur gjennom institusjonaliseringsprosesser. De uformelle normene og verdiene som utvikles, gir en moralsk eller etisk ramme for organisasjonens medlemmer. Dette er med på å bygge gjensidig tillit mellom folkevalgte og administrasjonen.

## 5.2 Tillit, kontroll, kvalitet

Tilliten mellom de folkevalgte og administrasjonen fikk seg en knekk da Marker ble ROBEK-kommune i 2015. De fleste politikerne ble overrasket, det var få politikere som hadde oppfattet den økonomiske situasjonen som så alvorlig. Hvordan kan det ha seg at de ble overrasket? Ser vi nå en av risikoene ved tillit? Hadde politikerne i Marker kommune så høy grad av tillit til administrasjonen at de overså viktig informasjon i økonomirapporten?

Flere forskere (Høyer et al., 2016; Skirbekk & Grimen, 2012) legger ikke skjul på at tillit nesten alltid vil være forbundet med risiko. Men hva var alternativet til politikerne i Marker kommune før 2015?

En politiker uttalte i intervjuet:

---

*«Det er på mange måter to forskjellige politiske virkeligheter, den før ROBEK og den etter. Tiden før ROBEK var vi så tillitsfulle at vi kan beskyldes for å være dumme, mens vi etterpå lette etter personer vi kunne ha tillit til».*

---

Her får vi en antydning, riktignok fra kun én politiker, at de muligens var litt for tillitsfulle i perioden før 2015. Det er viktig å understreke her at tilliten ikke kun var rettet mot rådmannen og kommunens ledelse, men også til den politiske toppledelsen på det tidspunktet.

I figur 6 (2.1.2) beskriver Høyer (Høyer et al., 2016) fire forskjellige forhold mellom leder og ansatt. De som styrer og de som blir styrt, mot tillit eller kontroll (tynn- eller tykk institusjonalisme). Modellen forutsetter en hierarkisk styringsrelasjon, noe det ikke formelt er i politikken. Men slik jeg tolker intervjuene av de folkevalgte passer det godt med en hierarkisk beskrivelse av den politiske organiseringen i denne perioden. Derfor velger jeg å bruke modellen i dette eksempelet.

De fleste folkevalgte var ikke delaktige i utvelgelsen av målene i perioden 2005 til 2013, men fikk resultatene fra målstyringen som en del av de øvrige rapportene.

Administrasjonen, sammen med den politiske toppledelsen, besluttet å innføre målstyring uten at alle politikerne var involvert i den avgjørelsen.

Dersom vi forestiller oss Marker kommune sin øverste politiske og administrative ledelse som styrende, og at de øvrige folkevalgte er de styrte.

Da får vi en «ild og vann» situasjon der ledelsen representerer en «tynn institusjonell tillits- og kontrollforståelse hos de styrende». De øvrige folkevalgte setter jeg inn i boksen for «tykk institusjonell tillits- og kontrollforståelse hos de styrte». Da havner vi i utfall 2 som preges av ulik styringslogikk, noe som kan være krevende. Det foreligger ingen opplysninger om overdrevet fokus på kontrollaktiviteter på den tiden. Men totalen er allikevel overførbar da informasjonen var uklar og muligens motstridende. Resultatet ble at Marker kommune kom på ROBEK og det kom som en overraskelse på mange folkevalgte.

22. juli-kommisjonen (Gjørsv, 2012) påpeker viktigheten av å si i fra. Kommisjonen mener mange kriser kunne vært unngått eller håndtert bedre dersom enkeltpersoner hadde uttrykt uro eller sagt ifra om feil og mangler. I stedet for å si ifra blir de passive tilskuere til tross for at de sitter på verdifull informasjon.

En foreleser ved MPA-studiet har ved flere anledninger trukket frem en spesiell styrke ved kulturen i det norske arbeidslivet. Eksempelet han refererer til er fra et verft der en av gutta på gulvet kommer opp til sjefen/ingeniøren og påpeker feil i tegningene. Den ansatte, la oss si han er sveiser, forteller at denne tegningen ikke vil fungere, så her må det finnes andre løsninger. Dersom det samme hadde skjedd på et verft i Korea eller i Syd-Europa, ville trolig verftsarbeideren gjort ferdig jobben selv om han visste at dette ikke kom til å fungere.

Norge har tradisjon for medbestemmelse på arbeidsplassen, i tillegg er det generell høy tillit i samfunnet. Denne kombinasjonen passer rett inn i den tykke institusjonalismen. På en kompetansearbeidsplass er det viktig at medarbeiderne får lov til å være selvstendige, ha reel medbestemmelse og bruke sin fagkompetanse. Det vil gi motiverte ansatte som tørr å si i fra når noe er galt, akkurat slik Gjørsvkommisjonen etterlyser.

En intervjuperson kunne ønsket at KS hadde lansert flere andre alternativer til målstyring. Små kommuner har som regel lite ressurser å sette inn på administrative oppgaver, og dette tok KS for lite hensyn til. For en liten kommune som Marker vil det bety at noen oppgaver må tas bort for å frigjøre tid til målstyring. Alle som jobber som ledere vet at nye oppgaver kommer til hele tiden, og andre oppgaver må nødvendigvis få mindre oppmerksomhet. Hva Marker kommune ønsker å nedprioritere er uklart. Dette er hva O'Neill (Skirbekk & Grimen, 2012) kaller for transaksjonskostnader, kostnader

knyttet til oppgaver som kommer med målstyring. Ved høy tillit vet politikerne hva for et nivå kvaliteten ligger på i Marker kommune, og lederne trenger ikke bruke tid på å rapportere.

Professor i matematikk ved Handelshøyskolen i Bergen Jan Ubøe, ble i 2015 intervjuet av «Fagbladet» (Münchow, 2015). Professoren mener det er milliarder å spare på å gi kunnskapsmedarbeiderne tillit og ved å gi de ansvar. Han tar til orde for kvalitetsledelse fremfor målstyring. Han mener at målstyring, detaljstyring og kontroll er en stor tidstyv og burde bli erstattet med samarbeid. Han henviser til at en lege bruker 43 % av sin arbeidstid på pasienter. Internasjonale studier viser at kunnskapsmedarbeidere bruker mellom 53 % og 57 % av sin arbeidstid på administrasjon.

I tillegg til at målstyring er en tidstyv ser han også eksempler på at avdelinger er opptatt av å rapportere og prioritere best mulig for sin egen avdeling. For samhandlingen mellom avdelingene kan det være katastrofalt ettersom ingen er interessert i å se helhet. Han viser også til Vestre Toten kommune (13100 innbyggere) som sparte 30 årsverk ved å gå bort fra detaljstyring.

Dersom politikerne i Marker kommune ønsker å erstatte målstyring med tillit/kvalitetsledelse, kan de starte med å øke samarbeidet ytterligere innad i kommunen. Grimen (Grimen, 2009) hevder at tillit til at en part utfører arbeidet korrekt trenger ikke vedkommende å kontrollere det. Ved å utvikle det gode samarbeidet og sørge for god kommunikasjon kan det være et alternativ. Tillitsforskning viser at dersom en viser noen tillit, vil vedkommende svare med å være tillitsfull tilbake, i følge (Grimen, 2009; Høyer et al., 2016; Skirbekk, 2013; Skirbekk & Grimen, 2012). Dette kan være et godt utgangspunkt for Marker kommune dersom det er ønskelig å se på alternativer til målstyring.

For Marker kommune sin del er det nok et lite stykke igjen før den virkeligheten professor Ubøe beskriver treffer med full styrke. Men det er helt klart enkelte yrkesgrupper som er der allerede. Da tenker jeg for eksempel på sykepleiere som snart bruker mer tid foran PC' en, enn sammen med pasientene. Mye av dette arbeidet er pålagt utenfor Marker kommune sin kontroll, med det professor Ubøe beskriver i intervjuet er en klar trend i samfunnet.

Det er også interessant at en politiker mener at kvaliteten på tjenestene bør være god nok dersom tjenesten følger alle lover og regler. Mens en annen politiker mener det ikke er automatisk sammenheng mellom «opplevd kvalitet» og oppfyllelse av lovverk. Med lovverk her menes for eksempel at Fylkesmannen ikke ville ha noe å utsette ved et tilsyn? For en politiker er det betryggende at for eksempel Fylkesmannen ikke har noe å utsette på de kommunale tjenestene. Men er det godt nok? Hva sier innbyggerne? Her igjen er det viktig at alle parter enes om hva kvalitet er og hvordan det skal måles. Kanskje en brukerundersøkelse kan gi signaler på hvor god kvaliteten er!

En konsekvens ved mangelfull tillit kan være at politikerne griper direkte inn i kommunens drift. I praksis vil det si at de instruerer rådmannen til å følge deres pålegg. Slike handlinger kan være uheldig og kan tolkes som unødige politisk innblanding. På den andre siden er det forståelig at politikerne føler behov for å gripe inn der de mener det er nødvendig. Som øverste ansvarlig i kommunen kan de tillate seg nettopp det. Men spørsmålet som står igjen er om de ved å gripe inn på denne måten kun kurerer symptomet og ikke lidelsen? Dersom politikerne ser seg nødt til å gripe inn på denne måten, og spesielt dersom det skjer flere ganger, kan det være andre dypere problemstillinger som også må evalueres – kan det være snakk om mistillit?

### **5.3 Mål, målstyring, målekort, kontrollmekanismer**

Spørsmålet fra 5.1, der jeg stilte spørsmål ved om målstyring er den eneste gangbare vei ut av ROBEK, er ikke besvart. Nesten hver måned får politikerne presentert regnskapstall og sykefraværstatistikk. Dette er en selvfølge og slik skal det være. De folkevalgte må følge økonomien tett, noe annet ville være uansvarlig.

En politiker trekker også frem nettopp viktigheten av månedlig økonomirapportering som et positivt bidrag for bedre økonomikontroll. Tidligere fikk politikerne i Marker kommune økonomirapportering kun hvert tertial. Busch (Busch et al., 2009) understreker også dette når de hevder at rapporteringsrutiner ikke i seg selv hindrer avvik. Gode rapporteringsrutiner setter kommunens politiske og administrative ledelse i stand til å oppdage avvik raskt, slik at tiltak også kan komme raskt.

Fra nå av skal økonomirapportene bli tilført en ny dimensjon. Målekortene skal innarbeides og det skal rapporteres jevnlig på dem også.

Det er åpenbart at målstyring vil gi politikerne en følelse av kontroll. Spesielt vil det være nyttig for folkevalgte å vite noe om kvaliteten på tjenestene som gis. Medfører budsjettkuttet de vedtok i fjor også dårligere kvalitet? Hvor langt ned er politikerne villige til å senke kvaliteten før innbyggerne reagerer og oppfatter den som for lav? Når er kvaliteten så lav at Fylkesmannen begynner å fatte interesse og bli bekymret?

Det er mange gode grunner til at politikerne også bør ha fokus på kvaliteten på tjenestene, men hva skjer når kvalitetsmålene er satt av virksomheten selv?

En politiker sa følgende når vi var på temaet «tillit»:

---

*«Kvaliteten på tjenestene som gis i Marker er og har alltid vært tema blant politikerne. Men politikerne har aldri turt å diskutere detaljer og sammenhenger».*

---

Denne innrømmelsen synes jeg er sterk. Forhåpentligvis kan målekortene bidra til å at politikerne nå tør å gå litt dypere i inn i problemstillinger som kan være vanskelige, nemlig hvorfor kvaliteten ikke er god nok.

Marker kommune har innført lederavtaler. Mål for virksomheten er satt, og delegeringer til virksomhetslederne er på plass (Busch et al., 2009). Alle intervjupersonene er positive og har tro på at målekort kan bidra til noe positivt i Marker kommune.

Men det mangler en viktig komponent for at Marker kommune skal lykkes i å få et godt verktøy, nemlig politisk forankring. Målene fra perioden 2005-2013 med Balansert Målstyring var ikke politisk forankret. Politikerne fikk aldri noe forhold til målekortene, og jeg kan ikke se at målekortene ble noe godt verktøy for de folkevalgte. Frem til nå har politikerne som deltok i ROBEK-nettverket fått målene forelagt, men det ligger en forventning der om å få ta større del i utvelgelsen av målene fremover. Intervjupersonen fra administrasjonen understreker også viktigheten av politisk involvering. Ettersom alle fire intervjupersonene var såpass tydelige i dette synet, konkluderer jeg med at det er helt nødvendig.

#### 5.4 Rapporteringsrutiner, styringsverktøy

«Det kommunale laboratorium» (Baldersheim & Rose, 2014) viser til at kommunen ønsker en type ledere som har fokus på effektivisering og økonomi. Bokas 3. utgave er fra 2014, så det bildet må korrigeres noe.

Vi ser nå at Oslo kommune følger i København sine fotspor og satser på kvalitetsledelse. Vestre Toten har forlatt målstyring og satser også på kvalitetsledelse. I artikkelen fra Fagbladet nevnes også kommunene Larvik og Molde som har forlatt målstyring, til fordel for kvalitetsledelse. Det er forøvrig interessant at Larvik kommune dukker opp i en artikkel der temaet er kvalitetsledelse til fordel for målstyring. I rapporten fra Agenda Kaupang (Kaupang, 2010) blir Larvik kommune trukket frem og karakterisert som «den flateste kommunen i Norge».

Jeg ser en helt klar trend i Norge som skal bli spennende å følge. Vi vet at mangelen på helsepersonell kommer til å bli stor om noen år, så Norge har ikke råd til at leger og sykepleiere skal bruke mer enn halve arbeidsdagen på administrasjon. Dessuten er det ingen som blir motivert av å skrive rapporter. Dyktige fagpersoner blir motivert av å få lov til å jobbe med faget sitt. Det blir også spennende å se når KS legger om innholdet i effektiviseringsnettverkene fra målstyring til kvalitetsledelse.

Tilliten mellom politikerne og administrasjonen i Marker kommune er per i dag god. Rapportene som legges frem er ryddige, informative og lettleste. Økonomirapporten har gitt politikerne en annen innsikt i driften av kommunen som de ikke hadde tidligere, i følge en intervjuperson.

Grunnlaget for å videreutvikle det gode forholdet ligger til rette nå!

## 6 Konklusjon

### *«TILLIT ER BRA - KONTROLL ER BEDRE»*

Jeg skal ikke trekke noen paralleller til Vladimir Lenin, det er nemlig fra han sitatet kommer. Men jeg husker godt fra mine år i Forsvaret, der jeg blant annet ofte lærte befelselever at nettopp «Tillit er bra, men kontroll er bedre» (jeg var da ikke klar over at sitatet kom fra Lenin).

I Forsvaret skal en sersjant håndtere både motiverte soldater, men ikke minst noen ganske så umotiverte soldater også. De kan være sendt til Nord-Norge mot sin vilje, de er langt hjemme fra, det er øvelser med regn og vind og generelt mye dårlig vær. Vi kan også se for oss lite søvn og lang tid mellom måltidene når de er ute i felten.

Det å være leder i en kommune er litt annerledes. Men prinsippet rundt tillit er like aktuelt. Sersjanten i Forsvaret kan ikke alltid stole på at soldatene gjør som de er opplært til. Hva gjør folkevalgte når de plutselig oppdager at kommunen de bor i skal bli en ROBEK-kommune? Sersjanten sine forhåndsregler innebærer at han går rundt og fysisk kontrollerer alt det soldatene gjør. De folkevalgte vil muligens reagere litt som sersjanten med å begynne å ta forhåndsregler de også. Jeg antar at de kommer til å forlange at rådmannen rapporterer tilbake etter gitte føringer. Jeg ser også for meg at de starrer overstyring og detaljstyring i enkeltsaker. Videre tror jeg ikke det er mange kontaktpunkter mellom politikere og administrasjon utenom de formelle møtene.

O'Neill sier at tillit sparer samfunnet for mye penger. Det er dyrt å leve i et samfunn med lite tillit.

I USA lever jurister og advokater godt på et samfunn som er preget av lite tillit, vi er heldigvis ikke i nærheten av slike tilstander i Norge. Men som vi ser er tillitssamfunnet under press. Vi som leverer pleie- og omsorgstjenester opplever at det forventes at sentrale myndigheter stiller flere og større krav til oss når det gjelder dokumentasjon og rapportering.



Vi som jobber eller bor i Marker kommune har gode muligheter for å utvikle et system som er tillitsbasert. Det er små forhold i kommunen og i bygda kjenner de fleste hverandre, det jeg kaller småkommunefordeler.

Deltakelsen i utviklingsnettverket i regi av KS har gitt Marker kommune en gylden anledning til å videreutvikle det tillitsforholdet som er bygget opp. Det gjelder nå å ta være på den muligheten.

Jeg gjorde følgende hovedfunn gjennom i forskningen:

- Tilliten mellom politikerne og administrasjonen ble negativt påvirket av at Marker kommune ble oppført i ROBEEK.
- Tilliten er gjenopprettet og samhandlingen mellom politikere og administrasjon betegnes som god. Men alle må være klar over at tillit er en skjør ting og den må vannes jevnlig. Flere av intervjupersonene fremhever nettopp dette.
- Målekortene er ikke ferdig utviklet og det ligger en forventning fra politikerne om å delta i å plukke ut mål.

Da gjenstår det kun å finne ut om jeg har besvart problemstillingen og forskningsspørsmålet!

Ble tilliten mellom politikere og administrasjon påvirket av å bli en ROBEEK kommune?

Svaret der er utvilsomt ja.

## 7 Litteratur

- Alvesson, Mats. (2011). *Interpreting interviews*. London: Sage.
- Baldersheim, Harald, & Rose, Lawrence E. (2014). *Det Kommunale laboratorium : teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (3. utg. ed.). Bergen: Fagbokforl.
- Bolman, Lee G., Thorbjørnsen, Kari Marie, & Deal, Terrence E. (2009). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse : strukturer, sosiale relasjoner, politikk og symboler* (4. utg. ed.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Busch, Tor, Vanebo, Jan Ole, & Johnsen, Erik. (2009). *Økonomistyring i det offentlige* (4. utg. ed.). Oslo: Universitetsforl.
- Dalland, Olav. (2017). *Metode og oppgaveskriving* (6. utg. ed.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Denk, Thomas. (2002). *Komparativ metod : forståelse genom jämförelse*. Lund: Studentlitteratur.
- Eide, Tom, Nilsen, Eddy R, Gullslett, Monika Knudsen, Aaberge, Amund H, & Eide, Hilde. (2017a). Tillitsmodellen–erfaringer med mini-pilotering av selvstyrende team i tre bydeler i Oslo kommune.
- Eide, Tom, Nilsen, Eddy R., Gullslett, Monika Knudsen, Aaberge, Amund H., & Eide, Hilde. (2017b). Tillitsmodellen – erfaringer med mini-pilotering av selvstyrende team i tre bydeler i Oslo kommune.
- Eriksson-Zetterquist, Ulla, Kalling, Thomas, Styhre, Alexander, & Woll, Kristin. (2014). *Organisasjonsteori*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Gjørsv, Alexandra Bech. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen : oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. august 2011 for å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepene på regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011. Avgitt til statsministeren 13. august 2012* Norges offentlige utredninger (tidsskrift : online), Vol. NOU 2012:14.
- Grimen, Harald. (2009). *Hva er tillit* (Vol. 30). Oslo: Universitetsforl.
- Hermansen, Tormod. (2015). *En bedre styrt stat?* Bergen: Fagbokforl.
- Hill, Michael. (2013). *The public policy process* (6th ed. ed.). London: Routledge.
- Hoff, Kjell Gunnar, Holving, Per Aksel, Metliaas, Grethe, & Gupta, Anita. (2015). *Balansert målstyring : strategisk virksomhetsstyring satt i system*. Oslo: Universitetsforl.
- Høyser, Hans Christian, Kasa, Sjur, & Tranøy, Bent Sofus. (2016). *Tillit, styring, kontroll*. Oslo: Universitetsforl.
- Jacobsen, Dag Ingvar. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg. ed.). Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Johannessen, Asbjørn, Christoffersen, Line, & Tufte, Per Arne. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (3. utg. ed.). Oslo: Abstrakt forl.
- Johannessen, Asbjørn, Christoffersen, Line, & Tufte, Per Arne. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg. ed.). Oslo: Abstrakt.
- Kaupang, Agenda. (2010). *Erfaringer med flat struktur*. Retrieved from <http://www.ks.no/contentassets/2a41e6f0908c47ec8eb94e78f1d879cd/2937094011-flat-struktur-rapport.pdf>
- Klausen, Kurt Klaudi, Busch, Tor, Johnsen, Erik, & Vanebo, Jan Ole. (2011). *Modernisering av offentlig sektor: Trender ideer og praksiser*.
- Kvale, Steinar, & Brinkmann, Svend. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg. ed.). Oslo: Gyldendal akademisk.

- Langørger, Audun, Løkken, Sturla Andreas Kise, & Aaberge, Rolf. (2015). *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2013* Rapporter (Statistisk sentralbyrå : online), Vol. 2015/19.
- Leksikon, Store norske. (2009, februar 9, 2017, mars 7). Marker. Retrieved from <https://snl.no/Marker>
- Münchow, Otto Von. (2015, 2015-11-17). Målstyring koster samfunnet milliarder. Retrieved from <https://fagbladet.no/seksjon-kontor-og-administrasjon/-malstyring-koster-samfunnet-milliarder-6.91.312051.3a88443130>
- Norsk institutt for by- og, regionforskning, By- og regionforskningsinstituttet, Nibr, & By- og regionforskningsinstituttet, Nibr. (2002). *NIBR-rapport*. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- Norsk institutt for by- og, regionforskning, By- og regionforskningsinstituttet, Nibr, & By- og regionforskningsinstituttet, Nibr. (2016). *NIBR-rapport 2016: 20* (2016: 20). Retrieved from Oslo: <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NIBR/Publikasjoner/Kommunal-organisering-2016>
- Ramsdal, Helge, & Skorstad, Egil. (2004). *Privatisering fra innsiden : om sammensmeltingen av offentlig og privat organisering*. Bergen: Fagbokforl.
- Røvik, Kjell Arne, Roness, Paul G., Lægreid, Per, & Christensen, Tom. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor : instrument, kultur, myte* (2. utg. ed.). Oslo: Universitetsforl.
- Sandbekk, Ole Willy, & Norge Arbeids- og, administrasjonsdepartementet. (2000). *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse? : en gjennomgang av nasjonale og internasjonale erfaringer : utredning fra et utvalg oppnevnt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet : avgitt 22. juni 2000* (Vol. 2000:19). Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.
- Sentralforbund, Kommunenes. (2016, 2016-02-22). Utviklingsnettverk 2016-2017 (ROBEK). Retrieved from <http://www.ks.no/fagomrader/utvikling/effektiviseringsnettverkene/nettverksoversikt/utviklingsnettverk-robek/>
- Skirbekk, Helge. (2013). *Fordeler med tillit*.
- Skirbekk, Helge, & Grimen, Harald. (2012). *Tillit i Norge*. Oslo: Res Publica.
- Tjora, Aksel Hagen. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg. ed.). Oslo: Gyldendal akademisk.

## 8 Vedlegg

### Intervjuguide

Rådmannen har godkjent at jeg kan skrive masteroppgavene i Marker kommune. Foreløpig tittel på masteroppgaven/problemstilling:

**Tillit -eller kontrollbasert styring. Konsekvenser av for mye eller for lite av begge deler.**

Intervjuobjektene vil være anonyme. I oppgaven vil svarene kun bli referert til som politiker eller virksomhetsleder. Ingen vil få innsikt i hvem som er intervjuet.

Intervjuet blir tatt opp for transkribering av meg senere. Når intervjuet er ferdig transkribert og intervjuobjektet har lest igjennom og godkjent teksten, blir lydfilen slettet.

Norsk Senter for Forskningsdata<sup>14</sup> (NSD) vurderer om prosjektet er meldepliktig. Dette prosjektet skal ikke registrere personidentifiserende opplysninger og er derfor ikke registreringspliktig.

I 2015 ble Marker kommune oppført på den såkalte ROBEK-listen<sup>15</sup>. (Register om betinget godkjenning og kontroll) Det ble et kort opphold, for i 2016 var økonomien friskmeldt og Marker kommune kunne igjen disponere sine budsjetter fritt uten Fylkesmannens godkjenning.

Som et resultat av å havne på ROBEK-listen fikk Marker kommune tilbud om å delta på KS sitt effektiviseringsnettverk<sup>16</sup>. Marker kommune etablerte en prosjektgruppe bestående av ordfører, varaordfører, opposisjonsleder, rådmann, prosjektleder (politiker), to hovedtillitsvalgte og samtlige syv virksomhetsledere.

Gjennom KS sitt program har Marker kommune tatt i bruk et styringssystem som baserer seg i stor grad på målstyringsprinsippene.

Målet med forskningsprosjektet er å belyse hvilke konsekvenser et slikt styringssystem vil kunne få for Marker kommune.

Spørsmålene er organisert etter tema. I noen sammenhenger tar de også utgangspunkt i en konkret tidsperiode; årene før 2015, perioden som ROBEK-kommune i 2015 og 2016, og tiden etter ROBEK med deltakelse i Effektiviseringsnettverk/Utviklingsnettverk<sup>17</sup> til KS.

Måten intervjuet vil foregå på er som et såkalt semistrukturert<sup>18</sup> intervju. Kulepunktene indikerer hvilken retning jeg ønsker intervjuet skal ta. Dersom kulepunktene ikke direkte er rettet til deg, er det allikevel ønskelig at du har noen tanker rundt temaet. Jeg er interessert i å høre politikernes oppfatning av administrasjonen og vice versa.

---

<sup>14</sup> [Norsk Senter for Forskningsdata](#)

<sup>15</sup> [ROBEK](#)- Register om betinget godkjenning og kontroll.

<sup>16</sup> [Effektivitetsnettverket](#) til KS

<sup>17</sup> [Utviklingsnettverket](#) til KS

<sup>18</sup> [Semistrukturert intervju](#) – Store norske leksikon

Spørsmål 3 og 4 er rettet direkte til henholdsvis politikere og administrasjon.

### **Spørsmål 1**

Med dine kunnskaper og erfaring vedrørende kommunal organisering og Marker kommune, hvordan vil du si Marker var organisert i årene før 2015.

- Styrker og svakheter med organiseringen.
- Samhandling mellom politikere og administrasjon, eller samhandling mellom virksomhetslederne og rådmann-virksomhetsledere.

### **Spørsmål 2**

Hvordan vil du beskrive hvordan organisasjonskulturen har forandret seg fra du startet å jobbe/valgperioden(e) i Marker kommune og frem til nå?

- Ledelsesprofil?
- Lederavtaler, eller forventninger til lederne?
- Rapporteringsrutiner?
- Kommunens profil på kompetanseheving, rekruttere og beholde ansatte? (Arbeidsgivers politikk)

### **Spørsmål 3**

Politisk organisering (kun for politikere).

I dag er Marker kommune organisert etter formannskapsmodellen med to utvalg, Oppvekst- og omsorgsutvalget, og Plan- og miljøutvalget.

- Er dagens politiske organisering hensiktsmessig for å sikre demokratiske verdier og effektiv tjenesteproduksjon?
- I hvilken grad definerer politikerne i Marker kommune de overordnede planene, målene og budsjettene?
- Har du som lokalpolitiker et godt nok beslutningsgrunnlag til å ta gode politiske avgjørelser?
- Nytt delegeringsreglementet ble vedtatt 01.01.17. Hvilke refleksjoner rundt delegeringsreglementet gjør du deg som lokalpolitiker?
  - Medførte reglementet fra 01.01.17 noen forandringer for deg?

### **Spørsmål 4**

Administrativ organisering (kun for administrasjonen).

Marker kommune er i dag organisert med to ledernivåer – rådmann og virksomhetsledere.

- Er dagens administrative organisering hensiktsmessig for å innfri politikernes overordnede planer, mål og budsjetter?
- Kan du si noe om organisasjonens styrker og svakheter?
- Nytt delegeringsreglementet ble vedtatt 01.01.17. Hvordan påvirker delegeringsreglementet deg og din jobb som virksomhetsleder?
  - Medførte reglementet fra 01.01.17 noen forandringer for deg?
  - Har du som virksomhetsleder nok operativ frihet og handlingsrom til å styre din virksomhet?

## Spørsmål 5

Rapporteringsrutiner. Marker kommune har månedlig økonomirapportering, i tillegg til tertialrapportene og årsrapporten.

- Er du kjent med målstyring? Har du erfaring med balansert målstyring, eller andre lignende prestasjonsmålingssystemer?
- Styrekort eller målekort beskriver ulike styringsparametere.
  - Er det viktig for deg å måle kvalitet på kommunale tjenester, og evt. hvilke parametere er viktig for deg å måle?
  - Hvor viktig er/eller tror du, målekortene blir i fremtiden for å styre/bli styrt på en så god og effektiv måte som mulig?
  - Hvordan tror du målekortene blir tatt i mot helt ytterst i organisasjonen, der tjenesteproduksjonen foregår?
- Virksomhetslederne skal nå rapportere på fastsatte mål. Hvilke kriterier har du som virksomhetsleder brukt for å velge ut målbare mål? Til politikerne: Hvilke kriterier tror du virksomhetslederne har brukt for å identifisere og velge ut mål til målekortet?
- Har ditt engasjement for faget, kvaliteten og brukerne forandret seg etter innføringen av målekort?
- Hva er dine tanker rundt mål og målbareheten? Tall som sykefravær og forholdet mellom budsjett og regnskap er forholdvis enkelt å sette opp og forstå. Mål rundt kvalitet kan være litt vanskeligere å definere.

Flere som mener mål- og resultatstyring er et godt verktøy mener også ofte at offentlig sektor må «kjøre med bremsene på» for å holde kontroll på kostnaden. Målbare resultater er det beste verktøyet for å evaluere tjenestene, og stadig jobbe mot høyere kvalitet og effektivitet. I tillegg vil medarbeiderne bli motivert av å jobbe etter klare og tydelige mål.

Som styringsverktøy er målstyring den beste måten å styre etter, ettersom ledelsen/politikerne får direkte tilbakemeldinger på hvordan tjenestene utvikler seg. Målstyring er et godt verktøy for analyse og beslutningsstøtte.

Kritikere av målstyring hevder at «faget» må lide til fordel for et overdrevet fokus på mål og resultat - alt må få en verdi som kan måles i tall eller penger, for så å kunne evalueres. Kritikerne hevder også at den politiske styringen blir dårligere fordi fokuset har lett for å dreie seg om de vedtatte målene.

- Har du opplevelser som understøtter en av synspunktene, eller har du andre erfaringer?

## Spørsmål 6

I utviklingsnettverket har KS lært oss at politikerne bør sette strategiske mål for virksomhetene, og at både politikere og administrasjon bør være bevisste på skille seg i mellom.

- Hvilke refleksjoner gjør du deg rundt denne styringsformen?
- Når dere jobber med budsjett og økonomiplan, i hvor stor grad tar dere hensyn til disse faktorene?
- Hvordan bør fag og kvalitet implementeres i det strategiske arbeidet?
- Hvordan vil du si at Marker kommune følger opp strategiske vedtak?
- Er det mulig å si noe om kvaliteten på det strategiske arbeidet de siste to-tre årene?

### Spørsmål 7

Kommunikasjon politikere - administrasjon. Styringsverktøy.

- Hvordan oppfatter du at Marker kommune styres fra politikere til rådmann og videre til virksomhetsledere?
- Kan din hverdag, som lokalpolitiker eller virksomhetsleder, forenkles ved å forandre/forbedre på styringsverktøyene?
- Dersom du er av den oppfatning at stor grad av kontroll, er viktig for at tjenesteproduksjonen i kommunen skal holde den retningen som er anvist av kommunestyret. Hva er dine argumenter for å videreutvikle dette konseptet?
  - Hvilken risiko tar politikerne i Marker kommune dersom de hadde valgt å detaljstyre driften, kreve detaljerte rapporter regelmessig og overtatt alle strategisk styring selv?
- Dersom du er av den oppfatningen at høy grad av tillit, er til det beste for innbyggerne i Marker kommune, hva vil du si er den viktigste komponenten til god tillit?
  - Hvilken risiko tar politikerne i Marker kommune dersom de hadde overlatt mer ansvar for driften, styringen, oppfølgingen og strategien av tjenesteproduksjonen til rådmann/virksomhetsleder?
- Ser du for deg en fremtid der tillit erstatter kontroll? Med kontroll mener jeg for eksempel målbare mål på kvalitet ol.

Vi kan ha tillit til personer og vi kan ha tillit til systemer – eller mistillit. Kvaliteten på det som rapporteres er avgjørende for alle involverte.

Hvilke tanker gjør du deg rundt ærlighet, faglige standarder, motiverte ansatte og etiske prinsipper rundt temaet tillit vs. kontroll?



## Resultat av meldeplikttest: Ikke meldepliktig

Du har oppgitt at hverken direkte eller indirekte identifiserende personopplysninger skal registreres i forbindelse med prosjektet.

Når det ikke registreres personopplysninger, omfattes ikke prosjektet av meldeplikt, og du trenger ikke sende inn meldeskjema til oss.

Vi gjør oppmerksom på at dette er en veiledning basert på hvilke svar du selv har gitt i meldeplikttesten og ikke en formell vurdering.

Til info: *For at prosjektet ikke skal være meldepliktig, forutsetter vi at alle opplysninger som registreres elektronisk i forbindelse med prosjektet er anonyme.*

*Med anonyme opplysninger forstås opplysninger som ikke på noe vis kan identifisere enkeltpersoner i et datamateriale, hverken:*

- direkte via personentydige kjennetegn (som navn, personnummer, epostadresse el.)
- indirekte via kombinasjon av bakgrunnsvariabler (som bosted/institusjon, kjønn, alder osv.)
- via kode og koblingsnøkkel som viser til personopplysninger (f.eks. en navneliste)
- eller via gjenkjennelige ansikter e.l. på bilde eller videoopptak.

*Vi forutsetter videre at navn/samtykkeerklæringer ikke knyttes til sensitive opplysninger.*

Med vennlig hilsen,

NSD Personvern