

**En komparativ case-studie:
Innføringen av Lean i kommunene**

Av

Richard Høgås

31.10.11

Master i Public Administration (MPA), breddemaster
Avdeling for økonomi og organisasjonsvitenskap
Høgskolen i Lillehammer
Høst 2011

FORORD

Denne masteroppgaven markerer slutten av et MPA-studium på Høgskolen i Lillehammer. Jeg har valgt å skrive om Lean som tas inn i kommunene for å bedre effektiviteten og kvaliteten i tjenestene. Temaet ble valgt da jeg ble tipset om at kommunene skulle innføre Lean og tidspunktet passet bra med tanke på Masteroppgave.

En stor takk til veileder Tor Helge Pedersen, som har vært en god støttespiller i veiledningssamtaler og mot slutten av oppgaven.

Det har vært interessant og spennende, samtidig som det også har vært krevende. Jeg skylder min familie en stor takk for å ha holdt ut med familiens student i et år.

01.november 2011

Richard Høgås

1.0 INNLEDNING.....	7
1.1 Formål og tema.....	7
1.2 Problemstilling	11
1.2.1 Hvorfor og hvordan har rådmannsgruppene innført Lean i kommunene?.....	11
1.2.3 Hvordan har prosjektgruppene innført Lean prinsippene?	12
1.3 Empirisk og teoretisk relevans	12
1.4. Teori og metode	15
1.5 Beskrivelse av kommunene Storby og Småby	16
1.6 oppgavens oppbygging.....	18
2.0 LEAN PRODUCTION: HISTORIKK OG FENOMEN.....	20
2.1 Innledning.....	20
2.2 Fenomenet Lean Production.....	20
2.3 Håndverksproduksjon og masseproduksjon.....	21
2.4 Japan etter krigen	22
2.5 Fra masseproduksjon til Toyota Production System –TPS.....	23
2.6 Fra TPS til Lean Thinking i offentlig sektor	26
2.7 Innføring av Lean prinsipper i prosjektgruppene - Empiriske forventninger	31
2.8 Oppsummering	32
3.0 TEORETISK TILNÆRMING	34
3.1 Innledning.....	34
3.2 Instrumentell perspektiv	35
3.3 Kulturperspektivet.....	37
3.4 Myteperspektivet.....	38
3.5 Hvorfor har rådmannsgruppene innført Lean - Empiriske forventninger	42
3.6 Hvordan har rådmannsgruppene innført Lean - empiriske forventninger.....	43
3.7 Oppsummering	44

4.0 METODE	46
4.1 Innledning.....	46
4.2 Komparativ Case - studie	47
4.3 Vitenskapelig tilnærming	48
4.4 Data kvaliteten.....	50
4.4.1 Troverdighet	50
4.4.2 Bekreftbarhet	51
4.4.3 Overførbarhet	51
5.0 PROSESSBESKRIVELSE	53
5.1 Prosessbeskrivelse av vedtaksmøtet i PLO	53
5.2 Prosessbeskrivelse av saksbehandlingen i Byggesak.....	54
6.0 EMPIRISKE FUNN	56
6.1 Innledning.....	56
6.2 Empiriske funn i rådmannsgruppene.....	56
6.2.1 Press fra politisk ledelse i Småby.....	57
6.2.2. Småby ble påvirket i av regionalt initiativ og KS pilotprosjekt.....	57
6.2.3 Storby hadde organisatoriske utfordringer	58
6.2.4 ”Utviklingsenheten” i Storby var på søken etter nye kvalitetsverktøy	60
6.2.5 Lean er en ”tsunami”	61
6.3 Empiriske funn i prosjektgruppene	61
6.3.1 Prosjektgruppene definerte kunde ut fra tjenestetilbudet.....	62
6.3.2 prosjektgruppene definerte kunde verdi.....	63
6.3.3 Prosjektgruppene kartla og skapte flyt i arbeidsprosessen.....	64
6.4 Oppsummering empiriske funn.....	67

7. ANALYSE	69
7.1 Innledning.....	69
7.2 Komparativ analyse av variasjon og likheter i prosjektgruppene	70
7.3 Komparativ analyse av variasjon og likheter i rådmannsgruppene.....	72
7.4 Analyse av funn i lys av teoretiske perspektiv; prosjektgrupper	75
7.4.1 Prosjektgruppene definerte kunde ut fra tjenestetilbudet.....	75
7.4.2 Prosjektgruppene definerte kunde verdi forskjellig	76
7.4.3 Prosjektgruppene kartla og skapte flyt i arbeidsprosessen.....	76
7.5 Analyse av rådmannsgruppene med teoretiske perspektiv	77
7.5.1 Storby hadde organisatoriske utfordringer	77
7.5.2 Den ”interne utviklingsenheten” var på søken etter nye kvalitetsverktøy	78
7.5.3 Lean er en tsunami	80
7.5.4 Press fra politisk ledelse	82
7.5.5 Påvirket av regionalt initiativ og KS pilotprosjekt.....	83
7.6 Oppsummering av funn i lys av perspektivene	85
8. AVSLUTNING OG KONKLUSJON.....	91
LITTERATURLISTE.....	93
VEDLEGG NR 1: Intervjuguide.....	95
VEDLEGG NR 2: Arbeidsprosess ved Byggesak	99
VEDLEGG NR 3: Handlingsplan for PLO	100

Sammendrag

Lean production som opprinnelig kommer fra Amerikansk bilindustri hadde Toyota som forbilde på produksjonmetoder. Lean som betyr mager, blir innført i kommunene for å forsøke å gjøre serviceproduksjonen ”smartere” og mer effektiv, gjennom fem Lean prinsipper. Kommunene som blir studert, er begge med på KS sitt pilotprosjekt og mye tyder på at Lean er på vei innover Norge og kommunesektoren som en ”bølge” fra Danmark der kommunene i stor grad har innført Lean. Studien tar for seg innføringsprosessen i kommunene på to nivåer, rådmannsgruppene som administrativt nivå og prosjektgruppene som operasjonelt nivå. Har rådmannsgruppene hatt en handlingslogikk som har vært preget av mål-middel-tankegang, har tidligere erfaringer fra utviklingsarbeid vært dominerende eller har omgivelsene til rådmannsgruppene vært førende og styrende for hvorfor Lean ble innført? Ønsket kommunene å gå drastisk til verks og innføre Lean på alle virksomhetene, eller ville de prøve seg frem og innføre Lean på noen få virksomheter? Jeg vil i oppgaven gå inn og undersøke hvorfor og hvordan rådmannsgruppene innfører Lean. Hvordan prosjektgruppene har operasjonalisert Lean prinsippene blir også en del av studien.

Problemstillingen er:

Hvorfor og hvordan har rådmannsgruppene innført Lean i kommunene?

For å svare på problemstillingen har jeg gjennomført intervju med medlemmer i rådmannsgruppene og prosjektgruppene i begge kommunene. Funnene som er fremkommet på bakgrunn av intervjuene er analysert i et instrumentelt perspektiv, et kulturelt perspektiv og et myteperspektiv. Perspektivene har hjulpet meg i finne ut hvilken handlingslogikk som har preget rådmannsgruppene når de bestemte å innføre Lean. Jeg har også sammenlignet kommunene, med tanke på likheter og variasjon ved funnene i innføringsprosessen. Selv om studien viser at alle tre perspektivene har forklaringskraft på problemstillingen, peker både det kulturelle perspektivet og spesielt myteperspektivet seg ut med større forklaringskraft enn det instrumentelle perspektivet.

1.0 INNLEDNING

1.1 Formål og tema

Denne studien tar for seg implementeringen til det prosessbaserte konseptet kalt Lean Production i to kommuner. Med implementering menes ”oppskrifters ”reise” inn i en organisasjon” (Christensen m. fl 2009:90). Det er Lean sin ”reise” inn i kommunene som jeg vil se nærmere på. Betegnelsen «Lean Production» ble første gang brukt av John Krafcik (1988) i artikkelen *Triumph of the Lean Production System* som ble publisert i Sloan Management Review. I følge Røvik omtales Lean Production eller mager produksjon som et prosessbasert konsept som ble utviklet for ca 20 år siden i samarbeid mellom MIT (Massachusetts Institute of Technology) og amerikansk bilindustri. Et viktig moment med Lean production er å utforme produksjonsprosesser som er mest mulig sammenhengende slik at unødvendige kostnader ikke blir tilført produktet. Hovedtanken bak Lean production var å skaffe amerikanerne like effektiv produksjon som japanerne klarte med Toyota (TPS-Toyota Production System). I litteraturen er TPS nesten identisk med Lean. (Røvik 2007:186)

Lean production vil i oppgaven bli omtalt som Lean. Hvordan kan konseptet som i utgangspunktet var laget for bilbransjen, fungere i kommunale virksomheter som, Pleie og Omsorg eller Areal og Planlegging? Forskningen til James P. Womack og Daniel Jones, har i stor grad bidratt til at Lean konseptet er blitt oppdaget og implementert av andre organisasjoner utover produksjonsbedrifter. Womack og Jones har i boken ”Lean Thinking” definert fem Lean prinsipper. Prinsippene er sentrale for innføringen av Lean i kommunene. Lean har vært innført i Danske kommuner i noen år, og er nå på vei inn i norske kommuner. Inngangsporten for Lean i norske kommuner er KS, som har invitert kommunene gjennom rådmannsgruppene til å bli med på et pilotprosjekt der målet er å innføre Lean. Rådmannsgruppene har i forskjellig grad deltatt på kursing i regi av KS for å lære litt mer om Lean og pilotprosjektet. Kommunene jeg skal studere er begge med på pilotprosjektet i regi av KS og har innført Lean inn i tjenestoområdene Pleie og Omsorg og Byggesak. Kommunene har gjennom sine rådmannsgrupper opprettet prosjektgrupper som har ansvaret for innføringen av Lean. Jeg vil med denne studien finne ut *hvordan* og *hvorfor* rådmannsgruppene har besluttet å innføre Lean og *hvordan* prosjektgruppene har valgt å implementere det i sin organisasjon.

Organisasjonsteorien bruker en instrumentell og institusjonell tilnærming for å forklare hvorfor og hvordan organisasjoner opptrer og beslutter. Den største forskjellen på tilnærmingene er hvordan de ser på organisasjonen. Den instrumentelle varianten ser organisasjonen som et verktøy og bruker rasjonell kalkulasjon for å oppnå sine mål, når beslutninger skal tas. Den institusjonelle tilnærmingen bruker erfaringer og tradisjoner i organisasjonskulturen som referanse i beslutningsfasen. I tillegg til den institusjonelle tilnærmingen, trekkes det nyinstitusjonelle perspektivet frem, hvor beslutningstakerne ser på hvilke verdier og normer de institusjonelle omgivelsene har. (Christensen m.fl 2009) De tre perspektivene vil være til hjelp når jeg skal analysere og forstå hvorfor og hvordan kommunene har besluttet å innføre Lean.

Opprinnelsen til Lean konseptet er som kjent en produksjonsteori utviklet av Toyota gjennom TPS. Prinsippene til konseptet skal tas i bruk i flere norske kommuner for å gjøre deler av organisasjonene mer effektiv. Kommunene jeg vil studere, navngir jeg som Storby og Småby, ut fra anonymitet og skal innføre Lean inn i noen få virksomheter; Byggesak og PLO. Storby og Småby er forholdsvis ulik angående størrelse, noe som kan gi seg utslag med tanke på kommunenes evne til å oppta ny kunnskap. Cohen og Levinthal beskriver absorberingskapasitet når en skal studere kunnskapsoverføringprosesser i organisasjoner og retter fokuset mot organisasjonene som innfører ny kunnskap. Begrepet absorberingskapasitet defineres som

”...the ability to recognize the value of new external information, assimilate it, and apply it to commercial ends”

(Cohen og Levinthal 1990:128)

Viktige momenter til absorberingskapasiteten er hvordan eksisterende kunnskap passer til den nye kunnskapen, jo bedre den passer, jo bedre blir den implementert. Det andre momentet er ledelsens ønske om å oppta ny kunnskap. Hvis ledelsen har et sterkt ønske om å oppta ny kunnskap vil de ansatte sannsynligvis være mottakelige. Zahra og George (2002) presiserer begrepet ved å definere potensiell absorberingskapasitet som *”den organisatoriske enhets evne til å oppdage og formelt adoptere eksterne kunnskap”* (Røvik 2007:45). I denne studien vil det være interessant å se hvilke organisatoriske evner kommunene besitter, siden de oppdaget Lean og nå skal til å innføre og tilpasse den i virksomhetene.

Jeg vil i studien studere kommunenes administrative ledelse på *rådmannsnivå* og undersøke *hvorfor* og *hvordan* de innførte Lean i kommunen. Samt undersøke *hvordan prosjektgruppene*; Byggesak og PLO har innført Lean prinsippene i sine virksomheter. For å forstå hvorfor og hvordan kommunene innfører Lean vil jeg støtte meg på tre teoretiske perspektiv; det instrumentelle perspektivet, det kulturelle perspektivet og myteperspektivet. Perspektivene skal hjelpe meg i å forstå og forklare beslutningsprosessen i kommunene *før vedtaket* om å innføre Lean ble bestemt. De skal også hjelpe meg i å forstå og forklare hvordan kommunene *etter vedtaket* er fattet, innfører Lean prinsippene i organisasjonene.

Det fremkom ganske tidlig i mine undersøkelser at rådmannsgruppene var i ulik grad delaktig i innføringen av Lean. I Storby viste det seg at ”utviklingsenheten” var mye mer sentral enn rådmannsgruppen i innføringsprosessen. De styrer KS pilotprosjekt i kommunen gjennom å ha prosjektansvaret. Det er derfor i stor grad ”utviklingsenheten” som i realiteten blir studert og beskrevet, når jeg studerer rådmannsgruppen i Storby. Rådmannsgruppen i Småby derimot har vært delaktig og er prosjekteier i prosessen og blir også beskrevet som rådmannsgruppa i Småby. Rådmannsgruppene er interessante i min studie fordi de har deltatt i avgjørelsen om å innføre Lean og hvilke virksomheter som skal være prosjektgrupper i pilotprosjektet. Ytterligere informasjon rundt rådmannsgruppene og intervjuobjektene blir beskrevet i kapittel 4.

Kommunene har valgt å innføre Lean prinsippene på virksomhetene; PLO og Byggesak som leverer ulike tjenester. Småby innfører Lean i Pleie og Omsorgstjenesten PLO, som leverer tjenester i helsesektoren. Lean blir innført i virksomhetsområdet Byggesak som behandler byggesaker i Storby. Arbeidsprosessene eller verdikjedene som Lean prinsippene skal implementeres i, er like. Småby har bestemt at Lean skal innføres på vedtaksmøtet, der tildeling av tjenester foregår. Storby innfører Lean på arbeidsprosessen der de mottar søknader på byggesaker. Begge virksomhetene har følgende verdikjede; de mottar en søknad, søknaden blir behandlet og de sender ut svar etter behandling. En verdikjede blir av Michael Porter (1985) definert og identifisert som horisontal og beskrives i fem aktiviteter; inngående logistikk, operasjoner, utgående logistikk, markedsføring og service. (Røvik 2007: 185) Verdikjedene til kommunenes virksomheter kan defineres gjennom inngående logistikk, operasjoner og utgående logistikk. En arbeidsprosess kan også på enkel måte defineres som en handlingskjede der input omformes til output som mål å oppfylle en eller flere

interessenters behov (Elkjær-larsen 2002). Om arbeidsprosessen er merkantil eller forbundet med produksjon eller tjenester er underordnet. Hvordan Lean i en dansk kontekst ser på arbeidsprosessen eller verdikjeden blir beskrevet med følgende sitat:

”vi tillader os derfor at tage for givet, at levere administration og service er produktion, og det er her underordnet, om vi taler om patientforløb på et hospital, mindighedsafgørelser i en styrelse, administration af pensionsordninger, udsendelse af fakturaer, ejendomsservice eller andet. I alle tilfælde er der et input, en arbeidsproces og et output”

(Eriksen m.fl 2005: 27)

Verdikjeden eller arbeidsprosessen til PLO og Byggesak ligner forholdsvis mye på en produksjonsprosess, og kan derfor beskrives som egnet til innføring av Lean. En betraktning som er viktig å ta med videre i studien er at kommunene har valgt arbeidsprosesser der pasienter, pårørende eller søkere ikke er direkte involvert. Småby har avsluttet sin innføringsprosess og har konkludert med at innføringen var vellykket og resultatene gode. Rådmannsgruppen i Småby er usikker på veien videre, om de skal inkludere alle virksomhetene samtidig eller om en eller noen få virksomheter skal bli implementert videre i Lean prosessen. Storby har ikke konkludert innføringsprosessen i skrivende stund, men ønsker å implementere alle virksomheter i prosessen videre.

Siden studien omhandler innføringsprosessen i to kommuner, er det naturlig at jeg sammenligner kommunene både på rådmannsnivå og prosjektgruppenivå. Det blir da en komparativ case studie, der jeg ønsker å sammenligne Storby og Småby, med fokus på variasjoner og likheter. At kommunene har forskjellig størrelse og ulik ressurstilgang, gjør studien mer interessant komparativt.

1.2 Problemstilling

Som jeg har beskrevet ovenfor har rådmannsgruppene bestemt å innføre Lean i Storby og Småby. Jeg ønsker å belyse hvordan rådmannsgruppene tenkte i forkant av innføringsprosessen. Min problemstilling i studien blir da;

Hvorfor og hvordan har rådmannsgruppene innført Lean i kommunene?

For å finne svar på problemstillingen på hvordan rådmannsgruppene har innført Lean, ønsker jeg å undersøke hvordan prosjektgruppene har jobbet med Lean prinsippene. Jeg har derfor følgende underspørsmål; *Hvordan har prosjektgruppene innført Lean prinsippene?* Problemstillingen og underspørsmålet blir ytterligere presentert i neste kapittel.

1.2.1 Hvorfor og hvordan har rådmannsgruppene innført Lean i kommunene?

For å finne ut hvorfor rådmannsgruppene besluttet å gjennomføre innføringsprosessen, vil jeg finne ut hvilken handlingslogikk som preget rådmannsgruppene før de bestemte seg for å innføre Lean. Handlingslogikk kan defineres i to normer:

*I en instrumentell handlingslogikk er mål ofte gitt, og formelle strukturer og normer er virkemidler for å oppfylle disse, mens mål i en kulturell handlingslogikk oppdages underveis, og det utvikles gradvis uformelle normer, verdier og identiteter.
(Christensen m.fl 2009: 52)*

Her er det ønskelig å finne ut om handlingslogikken er preget av mål-middel-tankegang, som har utgangspunktet i om kommunene har utfordringer eller problem som de ønsker Lean skal løse. Finnes det erfaringer fra tidligere utviklingsarbeid, som har preget rådmannsgruppene når Lean ble bestemt innført, eller har det vært forventninger fra omgivelsene som har vært styrende for arbeidet? Videre vil det være ønskelig ut fra empiriske funn å beskrive hvilken handlingslogikk som har størst forklaringskraft med tanke på hvorfor Lean ble innført.

For å finne svar på dette vil jeg intervju de som har deltatt i bestemmelsen om innføre Lean.

1.2.3 Hvordan har prosjektgruppene innført Lean prinsippene?

Hvordan prosjektgruppene har valgt å innføre Lean prinsippene vil jeg undersøke med underspørsmål; *Hvordan har prosjektgruppene innført Lean prinsippene?* Jeg ønsker å studere hvordan forløpet eller tilnærmingen til Lean prinsippene har foregått i prosjektgruppene og hvordan prosjektgruppene i kommunene har operasjonalisert Lean prinsippene i tjenesteområdene PLO og Byggesak. For å undersøke dette vil jeg bruke svarene i intervjuene og vurdere hvordan prosjektgruppene har operasjonalisert Lean prinsippene. Til dette arbeidet vil jeg bruke en tabell der Lean prinsippene er omdannet til operasjonelle mål eller forventninger, som senere vil danne grunnlaget for analysen, se tabell nr 1 i kap 2. Underspørsmålet vil også bli analysert i lys av det instrumentelle perspektivet, det kulturelle perspektivet og myte perspektivet. Jeg vil ikke ta noen stilling til om implementeringen i prosjektgruppene har vært vellykket eller effektiv. Jeg måler heller ikke om Lean er et godt kvalitetsverktøy som kan heve effektiviteten i kommunene, noe som er vanskelig siden kommunene ikke er ferdige med innføringsprosessen.

1.3 Empirisk og teoretisk relevans

Når det gjelder studiens empiriske relevans, ser en at konseptet Lean med norske kommunale øyne, i stor grad er utforsket, og innenfor MPA feltet er det mangelvare på studier som viser hvordan nye konsepter blir utformet i offentlig sektor. Det finnes også lite studier på de erfaringer og effekter kommunene har ved å implementere nye konsepter. Norske og Danske konsulentbyrå er delaktige i prosjekter gjennom skreddersydde oppskrifter som tilbys for kursing og implementering av Lean i Norske kommuner. Flere kommuner begrunner ”eldrebølgen” som kommer i 2020, for å implementerer Lean. Denne bølgen utfordrer kommunene til å tenke hvordan de kan produsere tjenester mer effektivt, og med mer kvalitet. Gjennom litteratur som konsulentselskapene produserer er lovnadene til Lean konseptet høyere kunde verdi, mer effektivitet og kvalitet, samt økt innflytelse og bedre trivsel blant arbeiderne. Et interessant spørsmål er å se om Lean som organisasjonsoppskrift vil klare å levere de lovnadene som konsulentselskapene beskriver? *Hvorfor er Lean interessant å studere?* Det er flere indikatorer som tyder på at Lean kan være en ny ”reformbølge” som er på tur inn over kommune-Norge. Den første indikatoren er flere artikler om emnet skrevet

bare det siste året. Ved starten av oppgaven brukte jeg søkemotoren Google som indikator for å sjekke hvordan Lean i kommuner ble omtalt på internett. 14100 treff fikk jeg i november og i mai var treffene økt til 71800. Dette bekrefter at interessen rundt Lean er stor i offentlig sektor. Den andre indikatoren får vi ved å se til Danmark og innføringen av Lean der. I følge Dansk forskning, har Danmark i stor grad innført Lean i store deler av kommunal forvaltning¹. Kommunenes Landsforening (Dansk KS) igangsatte pilotprosjekter og var støttende til å implementere Lean i Danske kommuner. Vil det samme skje i Norge når KS initierer pilotprosjekter innenfor Lean, for norske kommuner gjennom et samarbeid med Danske KL? Det er kanskje grunn til å sammenligne organisasjonstrendene i landene og forvente at det som skjer i Danmark, også kan komme til Norge. Den tredje indikatoren på at Lean kan være en reformbølge i offentlig sektor, er at antall konsulentfirmaer som tilbyr opplæring i Lean innenfor kommunalforvaltning, bare øker. KS's konsulent selskap (KSK) tilbyr kurs og trening i Lean. KS har i tillegg *lang tradisjon for å omforme tidstypiske ideer til kommunetilpassete reformoppskrifter* (Christensen m.fl 2009:94) Gjennom telefon intervju som jeg gjorde i starten av studien, av et konsulentfirma tilknyttet Lean Lab på Gjøvik, kom det frem at de tilbyr sine tjenester til kommuner i økende grad. Med fokus på Lean gjennom kursing og prosjekt innenfor kommunesektoren, er det trolig at Lean kommer for fullt i offentlig sektor, og den vil kanskje komme som en "bølge" fra Danmark?

Med denne studien ønsker jeg å belyse hvorfor og hvordan kommunene har valgt å innføre Lean inn i organisasjonen. Hvilke argumenter lå til grunn for rådmannsgruppens valg når de bestemte at Lean skulle implementeres? Var det rasjonelle valg ut fra organisatoriske utfordringer i kommunen? Var det tilfeldig at Lean kom forbi som en "mote" eller "bølge" og kommunene hoppet på den? Kan det ha oppstått utfordringer gjennom organisasjonskulturen som gradvis har utviklet seg til konkrete behov for å implementere Lean? Hvordan har kommunene gjennom rådmannsgruppene valgt å innføre Lean? Vil kommunene gå drastisk til verks og innføre Lean over hele organisasjonen, eller vil kommunene tilpasse Lean til eksisterende kultur og innføre Lean gradvis inn i organisasjonen? Dette er relevante spørsmål, som det skal bli spennende og interessant å utforske. Selv om studien er kvalitativ og ikke

¹ (Væksthus for ledelse, artikkel på internett, <http://www.lederweb.dk/Strategi/Organisationsudvikling/Artikel/80154/LEAN---En-hensigtsmassig-kur-til-den-offentlige-sektor> 2008) (nedlastet 25.03.11)

egnet til å generalisere funnene, kan det være empirisk relevant å bruke funnene i studien, når Lean skal implementeres i andre offentlige organisasjoner. Perspektivene og problemstillingen som brukes i denne studien, kan også benyttes i andre studier uavhengig av hvilke verktøy eller konsept som skal innføres.

Det er ikke et nytt fenomen at kommuner ønsker å implementere nye organisatoriske løsninger. Siden 1990 – tallet har kommuner gjort organisatoriske endringer som har vært begrunnet gjennom behov for modernisering. Løsningene som er gjort har vært nært beslektet til reformbølgen New Public Management (NPM), som har bidratt til å minske forskjellen mellom offentlige og private organisasjoner (Vabo og Stigen 2004:49).

Selv om forskjellene mellom offentlig og privat organisasjoner er blitt mindre er det fortsatt noen fundamentale punkt som skiller en bedrift og en kommune, som kan være fruktbare å ta med seg videre i studien. Børre Nylehn (1997) trekker frem sentrale forskjeller mellom en kommune og en bedrift. Bedrifter styres med enkle, bedriftsøkonomiske mål, mens en kommune i større grad har en kompleks målstruktur gjennom kommunale, statlige og fylkesvise pålegg. Videre beskrives en kommunes oppgaver ved å bedrive tjenesteyting og forvaltning i forhold til kommunale forskrifter, statlige og fylkesvise føringer, og ikke levere tjenester til et marked. En bedrift skal i all hovedsak drive vare- eller tjeneste produksjon tilpasset et marked. (Nylehn 1997:310) Den største forskjellen beskrives gjennom begrepet *effektivitet* som i tillegg til å være sammensatt både i kommunal forvaltning og i det private næringslivet, også er et sentralt mål i Lean. Effektivitet har i større grad blitt relatert til ressursbruk i offentlig sektor, gjennom blant annet den universelle og tidløse ideen om at *”organisasjoner bør ha klare mål, og at aktiviteter og ressursbruk bør være innrettet mot måloppnåelse”* (Christensen m.fl 2009:82) Men effektivitet kan ikke bare relateres til ressursbruk i forbindelse med måloppnåelse i en kommune, slik privat sektor i stor grad kan. Begrepet *”effektivitet er et forholdsvis entydig økonomisk begrep”* i et bedriftmessig perspektiv, mens det i en kommunal organisasjon *”er et sammensatt begrep og inkluderer både økonomi og fordeling”* (Nylehn 1997: 310) Dette utfordrer til å se og forstå effektivitet i et kommunalt perspektiv, der ytterligere definering er nødvendig. Hvordan effektivitet kan forstås og defineres, beskriver Nylehn gjennom begrepene produktivitet og effisiens. Produktivitet kan defineres som avkastningen etter innsats eller ressurs, og effisiens sier noe om hvor godt innsatsen virker på måloppnåelsen. (Nylehn 1997:309) Et viktig poeng her er at høy produktivitet kan ha en lav effisiens, fordi produktiviteten ikke bidrar til bedre eller raskere måloppnåelse. Det betyr at kommuner som ønsker å stå frem effektive, med tanke på å

bruke mindre ressurser, ikke nødvendigvis når målene sine raskere eller bedre av den grunn. For å kunne bruke effektbegrepene, er det nødvendig å kunne se konsekvensene av de tiltakene som en setter i gang, samtidig som resultatene av aktivitetene er kvantifiserbare. Organisasjoner som styrer aktiviteten etter målrettede eller rasjonelle prinsipper vil i større grad ha nytte av begrepene i større grad enn organisasjoner som organiserer aktiviteten etter f.eks hvilke verdier og normer de synes er passende. Det er derfor vanskelig i offentlige organisasjoner å bare vurdere resultatene i lys av tiltakene som settes inn, på bakgrunn av hvilke ressurser som blir brukt. En kommune må derfor ivareta mange hensyn, som politisk styring og kontroll, innsyn i beslutningsprosesser i tillegg til å være kostnadseffektive m.m (Christensen m.fl. 2009:18). De mange hensyn som en kommune vil måtte ta, fører naturlig til økt press fra flere miljøer. De miljøene som organisasjonen samhandler mest med vil kunne yte mer press. Christensen med flere definerer press fra betydningsfulle miljøer som ytre press.

1.4. Teori og metode

For å forstå Lean konseptet, er det relevant å se på dens historie og opprinnelse. Som tidligere nevnt er håndverkproduksjon og masseproduksjon sentrale historiske epoker for å forstå Lean. Her vil jeg i stor grad støtte meg til internasjonal Lean litteratur. Mye av den litteraturen støtter seg på forskningen til Womack og Jones, som har tatt essensen fra TPS og omformet det til Lean. Men jeg vil samtidig forsøke å beskrive noe av kritikken som finnes av deres forskning som er i uenig i Lean sine egenskaper og opprinnelse.

Problemstillingen med underspørsmål vil bli forsøkt belyst ved hjelp av teori hentet fra henholdsvis instrumentelt perspektiv, kulturperspektiv og myteperspektivet.

Det instrumentelle perspektivet vektlegges politisk eller sosial kontroll. Her fremstår organisasjoner som redskaper eller instrumenter som brukes for å nå samfunnsmessige viktige mål, og organisasjonsformen er hierarkisk og med en formell struktur.

Mens det instrumentelle fremhever en formell hierarkisk organisasjonsstruktur, fremhever det kulturelle perspektivet en uformell hierarkisk fremvekst. Her vokser organisasjonskulturen gradvis frem og får mer preg av institusjonelle trekk. Myteperspektivet fremhever omgivelsene som gjennom politikere, brukere, og samfunnet generelt, der det finnes normer

og verdier som organisasjonen må ta innover og forholde seg til. Perspektivene har ulike syn på hvorfor og hvordan en organisasjon utformes (Christensen m.fl 2009)

Jeg har designet eller skissert en prosjektskisse for studiet. Design kan forklares som

”forskerens plan eller skisse for en undersøkelse”. (Ringdal 2007:93)

Gripsrud, Olsson og Silkoset beskriver undersøkelsesdesign som *”en beskrivelse av hvordan hele analyseprosessen skal legges opp for at man skal kunne løse den aktuelle oppaven”*

(Gripsrud m.fl 2008.58). Forskningsdesignet forteller hva, hvem og hvordan jeg skal studere.

Jeg søker som kjent hvorfor og hvordan rådmannsgruppene har valgt å innføre Lean. Det er formålstjenlig å undersøke dette ved å ta intervju. Her kan respondentene utdype sine

begrunnelser samtidig som jeg har mulighet til å oppfølgingsspørsmål. Halvstrukturerte

intervju er en fordel fordi det gir større frihet, samt at intervjuet kan ta en annen ”retning” enn opprinnelig planlagt. Det vil bli utarbeidet en intervjuguide der respondentene vil bli

anonymisert med hensyn til navn og arbeidssted. Dette for å kunne analysere forskjeller på

ledelse og de involverte arbeiderne. Når jeg har valgt kvalitativ metode og halvstrukturerte

intervju, gir det også noen ulemper. På bakgrunn av valget på metode og tidsrammen jeg har

til disposisjon vil jeg undersøke forholdene i to kommuner. Dette vil medføre mindre grad av

generalisering av analysen og funnene den gir. Hadde jeg valgt flere kommuner i min

oppgave, ville graden av generalisering vært større. Funnene vil i stor grad være kontekstuelle

og gjelde for de kommunene og virksomhetene jeg skal undersøke. Analysen vil da bestå i å

samle datamateriale som har fremkommet på intervjuene og analysere funnene med de

teoretiske perspektivene. Jeg vil også være interessert i hvilke likheter og ulikheter de to

kommunene har hatt i innføringen av Lean.

1.5 Beskrivelse av kommunene Storby og Småby

Storby er en middelsstor kommune med ca 27000 innbyggere, mens Småby er en forholdsvis

liten kommune med ca 5000 innbyggere. Storby og Småby samarbeider daglig med en tredje

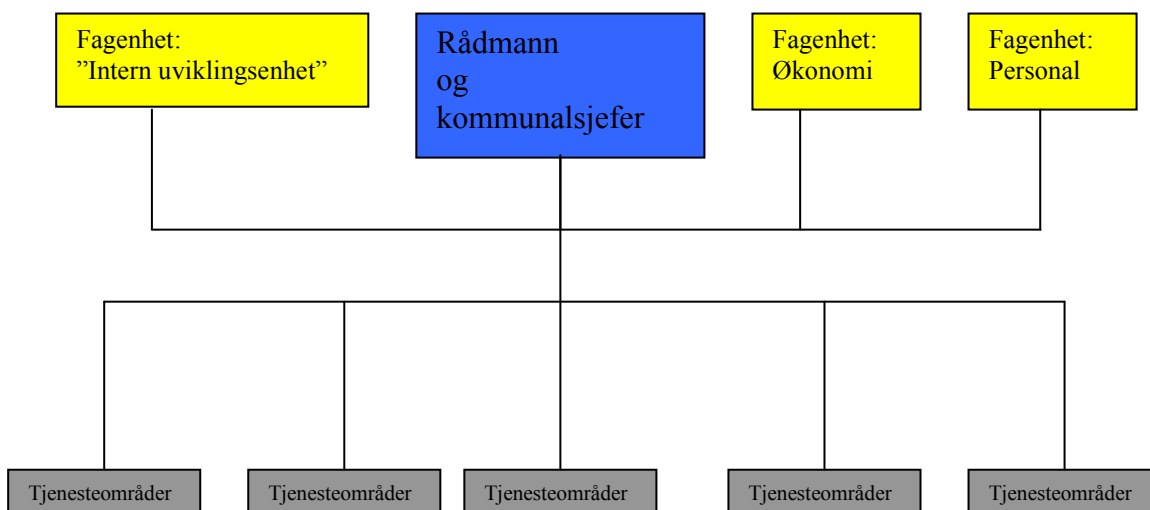
kommune i regionen, gjennom kommunale tjenester som innkjøp, IKT, landbruk,

skatteregnskap, arbeidsgiverkontroll, lønnsregnskap, med mer, samt flere prosjekter.

Begge kommunene har en ”flat” organisasjonsstruktur, som brukes for å beskrive

organisasjoner som har to eller færre vertikale nivåer. (Christensen m.fl 2009:39) Storby og

Småby er organisert etter to vertikale nivåer der rådmannsgruppen er øverste nivå og tjenesteområdene det andre nivå. En forskjell på kommunene som i denne studien er interessant, er at Storby har en intern utviklingsenhet som er en ”felles betegnelse på alle organisasjonsinterne enheter med oppgaver knyttet til ett eller flere av områdene organisasjon, ledelse og personalpolitikk, og gjenkjennes ved ulike lokale benevnelser...” (Røvik 2007:91) Disse enhetene blir ofte inntaksporter for nye organisasjonsoppskrifter, når konsulentselskapene ønsker å eksponere nye organiseringsideer i kommunene. Samtidig som enhetene også er aktive og forsøker å fange opp de nye trendene og organisasjonsideer. Her vil også deler av omgivelsene forvente at de skal drive utviklingsarbeid gjennom planlegg og utrede ideer om organisasjon og organisering. (Røvik 2007) Enheten vil i oppgaven bli omtalt som den ”interne utviklingsenheten” eller ”utviklingsenheten”, og ikke med reelt navn pga anonymitet. Som figur 1 viser, har Storby en ”flat” organisasjonsstruktur, der rådmann og kommunalsjefer er øverste nivå, og hvor ”utviklingsenheten” sammen med fagenhetene; personal og økonomi fungerer som støttefunksjoner for rådmannsgruppen.



Figur 1: organisasjonsoversikt i Storby kommune over tjenesteområder og fagenheter

Poenget med figuren er å vise organisasjonsstrukturen til Storby, der ”utviklingsenheten” inngår i rådmannens stab gjennom en form for horisontal spesialisering (Christensen m.fl 2009:38). ”Utviklingsenheten” har ansvar for arbeidsområdene; næringsutvikling, samfunnsutvikling og virksomhetsstyring. Som nevnt ovenfor har ikke Småby tilsvarende utviklingsenhet, men samme organisasjonsstruktur, derfor har jeg valgt å bare vise organisasjonsoversikt for Storby kommune.

1.6 oppgavens oppbygging

I kapittel 1 har jeg først beskrevet oppgavens formål og tema, for deretter å presentere oppgavens problemstilling og avgrensning med hvorfor og hvordan kommunene innfører Lean. Videre i kapitlet har jeg redegjort for studiens empiriske og teoretiske relevans samt beskrevet hvilken teori og metode oppgaven vil bestå av.

I kapittel 2 presenterer jeg historikken og fenomenet til Lean Production. Her gir jeg en kort innledning i fenomenet og beskriver sammenhengen mellom håndverks og masseproduksjonen og bilprodusentene General Motors og Ford. Hvordan Henry Ford og Alfred Sloan revolusjonerte måten å produsere varer på, blir også beskrevet her. Jeg vil i dette kapitlet beskrive utfordringene til Japan under den Amerikanske okkuperingen, som la grunnlaget for Toyota og Toyota Production System (TPS), som senere ble til Lean og den kjente kaizen kulturen. Lean prinsippene defineres og identifiseres gjennom begrepet Lean Thinking. Til slutt oppsummerer jeg den utviklingen som har skjedd fra håndverksproduksjonen og frem til Lean Thinking og de fem Lean prinsippene. Her redegjøres også for hvordan jeg definerer Lean prinsippene gjennom empiriske mål, som jeg senere bruker for å måle hvordan kommunene operasjonaliserer Lean prinsippene.

I kapittel 3 presenterer jeg den teoretiske tilnærmingen som jeg bruker i oppgaven. Kapittel 3.1 innledes med at jeg redegjør for to ulike syn innen organisasjonsutviklingen. Her beskriver jeg kort de tre perspektivene jeg ønsker å benytte; det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myte perspektivet. I kapittel 3.2 beskriver jeg det instrumentelle perspektivet som fokuserer på en handlingslogikk preget av en mål-middel – rasjonalitet. I kapittel 3.3 beskriver jeg kulturperspektivet hvor organisasjonskulturen forbindes med uformelle normer og verdier. I kapittel 3.4 blir organisasjonens omgivelser beskrevet gjennom myteperspektivet. I kapittel 3.5 og 3.6 blir de empiriske forventningene til de teoretiske perspektivene gjennomgått og presentert. Forventningene presenteres i teorikapitlet for å gi leseren en helhetsforståelse til perspektivene og forventningene til de. Oppsummeringen av de teoretiske perspektivene beskrives i kapittel 3.7.

I kapittel 4 redegjør jeg for metodevalg som er gjort i oppgaven, der problemstillingen blir definert som utgangspunkt og grunnlag for studien. I kapittel 4.1 begrunner jeg hvem som er

valgt som intervjuobjekt og hvorfor jeg har valgt å intervju dem. I kapittel 4.2 redegjør jeg hvorfor studien kan betraktes som en komparativ case-studie, og i kapittel 4.3 blir forskningsdesignet beskrevet og metoden for studien definert. I kapittel 4.4 blir datakvaliteten til studien vurdert, der jeg i knytter begrepene; i kapittel 4.4.1 *troverdighet*, i kapittel 4.4.2 *bekreftbarhet* og i kapittel 4.4.3 *overførbarhet*, til hvordan jeg sjekker at forskningen innehar riktig kvalitet.

I kapittel 5 blir prosessen av vedtaksmøtet til PLO, og saksbehandlingen til Byggesak beskrevet. I kapittel 5.1 blir arbeidsprosessen til tiltaksmøtet ved PLO beskrevet. I kapittel 5.2 blir arbeidsprosessen til saksbehandlingen i Byggesak beskrevet.

I kapittel 6 blir de empiriske funnene presentert. Her blir funnene fra rådmannsgruppene og prosjektgruppene presentert. Det presenteres først fem funn fra rådmannsgruppene og tre funn fra prosjektgruppene. Funnene vil bli oppsummert i slutten av kapittelet. Funnene blir analysert i kapittel 7 hvor jeg i min analyse av prosjektgruppene tar utgangspunkt i funnene presentert i tabellsform (tabell 3) Her blir ulikheter og likheter i prosjektgruppene og rådmannsgruppene beskrevet, der jeg sammenligner kommunene med hverandre. Deretter knytter jeg funnene fra prosjektgruppene og rådmannsgruppene opp mot forventningene fra perspektivene. Jeg vil til slutt oppsummere analysen og forsøke å besvare på underspørsmålet *Hvordan har prosjektgruppene innført Lean – prinsippene?* Hvor jeg deretter forsøker å svare på problemstillingen; *Hvorfor og hvordan har rådmannsgruppene innført Lean i kommunene?* Her vil jeg forsøke å *forklare, beskrive* og *forstå* den prosessen som har foregått i kommuneledelsene i forkant av beslutningen av å implementere Lean og se på hvilke perspektiv som har best forklaringskraft på problemstillingen og underspørsmålene.

Avslutningsvis i kapittel 8 vil jeg kommentere hvordan ett perspektiv alene ikke fungerer som forklaringskraft på *hvorfor* og *hvordan* rådmannsgruppene har tatt inn Lean. Men samtidig kommentere at enkelte perspektiv skiller seg mer ut enn andre. Til slutt påpeker jeg at det hadde vært interessant å kunne studert prosessen videre med tanke på hvilken effekt innføringen hadde og hvordan kommunene har tenkt å utvide innføringen til hele kommunen.

2.0 LEAN PRODUCTION: HISTORIKK OG FENOMEN

2.1 Innledning

Hovedmålet med dette kapittelet er å gi en historisk forståelse og beskrivelse av ”fødselen” til Lean. Forstå hvordan Lean har ”reist” fra å bli brukt i bilproduksjon til å bli brukt i offentlige kommuner i Norge gjennom begrepet Lean Thinking. Samt fremstille Lean prinsippene i tabellsform, gjennom operasjonelle mål eller forventninger for prosjektgruppene (se tabell 1). Tabellen vil danne grunnlaget for de empiriske funnene og senere analysen med tanke på underspørsmålet; *hvordan prosjektgruppene har innført Lean prinsippene.*

Operasjonelle mål kan betraktes som instrumentelle, konkrete, spesifiserte, eksplisitte og standardiserte, som kan brukes for å velge mellom alternative handlinger (Christensen m.fl 2009. 100). Historisk vil kapittelet redegjøre for fenomenet Lean og historien om hvordan Toyota revolusjonerte bilproduksjonen. Her vil jeg beskrive hvordan produksjon av varer begynte med håndverkproduksjon frem til 1800-tallet. Pga håndverksproduksjonens lite fleksibilitet og høye kostnader gjorde masseproduksjonen sitt inntog på begynnelsen 1900-tallet. De største selskapene som har fått mest historisk plass med tanke på masseproduksjon, er de Amerikanske bilprodusentene Ford og General Motors. Her vil det også bli redegjort for noen historiske hendelser som Womack og Jones mener la grunnlag for Toyota sin fremtid og suksess. Begreper som tilhører Lean litteraturen vil bli nevnt og definert her. På slutten av kapittelet vil jeg forsøke å beskrive noe av kritikken som finnes av forskningen til Womack og Jones.

2.2 Fenomenet Lean Production

Lean Production eller ”mager” produksjon er et prosessbasert konsept som ble utviklet for ca 20 år siden i samarbeid mellom MIT (Massachusetts Institute of Technology) og Amerikansk bilindustri. Et viktig moment med mager produksjon er å utforme produksjonsprosesser som er mest mulig sammenhengende slik at unødvendige kostnader ikke blir tilført produktet. Hovedtanken bak Lean production var å skaffe amerikanerne like effektiv produksjon som japanerne klarte med Toyota (TPS-Toyota Production System). I litteraturen er TPS nesten identisk med Lean.

”Konseptet ble utviklet av amerikansk bilindustri i et forsøk på å lage en tilpasset vestlig variant av japanske produksjonsmetoder. Forbildet var særlig den såkalte Toyota-modellen, som er kjent for effektiv og kvalitets sikker produksjon av biler”

(Røvik 2007 s. 186)

Konseptet var i utgangspunktet blitt brukt med hell i bilbransjen, hvorfor skulle det da fungere i offentlig sektor? James P Womack er en sentral Lean forfatter og forsker. Han har spesialisert seg innenfor management og ledelse og er grunnlegger av Lean Enterprise Institute. Sammen med Daniel Jones skrev de bøkene ”The Machine who change the world” og ”Lean Thinking”. Mange vil hevde at forskningen til Womack og Jones, har gitt sentrale bidrag til at Lean konseptet er blitt oppdaget av andre organisasjoner utover produksjonsbedrifter. En måte å forstå Lean på kan være å se på den historiske utviklingen av produksjonsmetodene. Håndverksproduksjon eller craft production var i stor grad regjerende rundt 1900-tallet hvor arbeiderne gjorde mesteparten av arbeidet for hånd, og bruken av verktøy og maskiner var begrenset. Ved den industrielle revolusjon, gjorde masseproduksjon og samlebåndet sitt inntog som produksjonsmetode. Henry Ford og Alfred Sloan henholdsvis Ford og GM var frontfigurer til masseproduksjonen

2.3 Håndverksproduksjon og masseproduksjon

Håndverkproduksjon var den vanligste måten å produsere varer på slutten av 1800-tallet. Produksjonsmåten ble drevet for hånd med begrenset bruk av maskiner og verktøy. For bilindustrien var fordelene at man kunne lage unike biler, som kunden ville ha. Ulempene var at produksjonskostnadene var høye og enda viktigere de sank heller ikke ved økt produksjon. Dette fordi antall produserte biler var under 1000 i året og hvor svært få ble bygd med samme design. Ulikt fra produksjonen i dag ble nesten hver ny bil en prototyp, fordi kunden kunne bestille og designe hvordan bilen skulle se ut. Håndverksproduksjon var den vanligste produksjonsmåten frem til begynnelsen av 1900-tallet. (Womack and Jones 2007)

På begynnelsen av 1900-tallet kom det en revolusjon i bilindustrien, som kom til å påvirke måten man produserte biler på i fremtiden. Håndverksproduksjon skulle senere bli erstattet av masseproduksjon som etter hvert ble den vanligste måten å produsere biler på.

Ved hjelp av samlebandet kunne produksjonsarbeiderne sette delene sammen på en raskere og mer effektivere måte enn ved håndkraft produksjonen. Masseproduksjon forutsetter produksjon av ensartede produkter med deler som er standardiserte. Dette medførte at man utnyttet stordriftsfordelene og kostnadene pr. bil sank betraktelig. Arbeidernes oppgaver ble spesialisert slik at behovet for opplæring av ansatte ble mindre. Oppgavene som arbeiderne skulle utføre var få, enkle og krevde lite kunnskap og var derfor lite givende. Selv om arbeidsoppgavene var få og kjedelige, gjorde arbeidsinnvandring fra bygda og utlandet det mulig å ansette arbeidere, siden de så på arbeidet som midlertidig.

(Womack and Jones 2007)

2.4 Japan etter krigen

Noen historiske hendelser i Japan etter krigen kan betraktes som sentrale og kan brukes som grunnlag for å forstå hvordan og hvorfor TPS har vokst frem. Toyota forsøkte på slutten av 1930-tallet å produsere biler, men forsøket ble forpurret av myndighetene og Toyota begynte å produsere trucker i stedet. Ønsket om å starte med tilvirkning av biler på slutten av 1940-tallet var derfor sterkt, men utfordringer i Japan gjorde dette vanskelig. Womack og Jones har forsøkt å beskrive fire utfordringer som gjorde det vanskelig for Japan å starte for fullt med bilproduksjon. Den første utfordringen var det Japanske bilmarkedet som var for lite og forlangte en rekke typer kjøretøyer. Etterspørselen var alt fra luksus biler, små og store trucker og spesielle maskiner for det japanske jordbruket. (Womack og Jones 2007:48)

Den andre utfordringen relateres til okkupasjonen der USA tvinger Japan inn i en del reformer som medførte til endrede arbeidsforhold for fabrikkarbeiderne. Kreditt restriksjoner, førte til økonomiske nedgangstider i Japan og Toyota-familien befinner seg i en vanskelig økonomisk situasjon, og ønsker å si opp $\frac{1}{4}$ del av arbeidsstyrken, som medfører at arbeiderne okkuperer fabrikken og streiker. Gjennom okkupasjonen kan det virke som USA bidrar til å styrke de japanske arbeidernes rettigheter til å streike, som igjen bidrar til at Toyota-familien mister makten over fabrikken, og arbeiderne vinner streiken. Streiken bidrar nok i stor grad at arbeidsstokken til Toyota og andre Japanske selskap ikke er villig lenger til å bli behandlet som en variabel kostnad eller en del som bare kunne skiftes ut. Disse endrede rettighetene kan forklare hvorfor fagforeningen i Toyota kom på kant med ledelsen, som førte til at ca 30 % av arbeiderne ble oppsagt mens resten av arbeiderne fikk livslange kontrakter med Toyota. Dette

var trolig et viktig bidrag som gjorde at Toyota valgte å se på sin arbeidsstokk med andre øyne enn tidligere.

“After all, old machinery could be depreciated and scrapped, but Toyota needed to get the most out of its human resources over a forty- year period....”

(Womack og Jones 2007: 54)

Ledelsen i Toyota så at det ville være lurt å investere i arbeidernes kunnskap og ferdigheter siden de skulle jobbe på Toyotas fabrikker livet ut.

”So it made sense to continuously enhance the workers’ skills and to gain the benefit of their knowledge and experience as well as their brawn”

(Womack og Jones 2007: 54)

Den tredje utfordringen var at Japansk økonomi var i en nedkonjunktur etter krigen og på grunn av kreditt restriksjonene, har ikke Japan ikke mulighet for kjøpe vestlige produksjonsteknologi som kan innføres i industrien. Den siste utfordringen beskrives ved at flere utenlandske bilprodusenter stod klare til å etablere seg i det japanske markedet. Dette medførte at den Japanske regjeringen innførte et forbud mot utenlandske produsenter å etablere seg Japan. Dette forbudet var nok viktig for Toyota, som da kunne konsentrere seg om å produsere kjøretøy til det Japanske markedet. (Womack og Jones 2007: 49)

2.5 Fra masseproduksjon til Toyota Production System –TPS

Toyotas ingeniører besøkte etter krigen Fords bilfabrikk i Detroit flere ganger og det ble gjort viktige oppdagelser ved masseproduksjon som de følte måtte forbedres. Det kan virke som om disse oppdagelsene bidro på å definere grunnstenene i Toyota Production System TPS. Det første elementet var tankegangen til masseproduksjon som fokuserte på produktet og i mindre grad på prosessen. Det var to begreper som fabrikkledelsen i Detroit bedømte produksjonen etter; Yield og kvalitet.

"Yield was the number of cars actually produced in relation to the scheduled number; and quality was out-the-door quality, after vehicles had defective parts repaired."

(Womack og Jones 2007. 54)

Dette medførte mangel på kvalitet på de produserte bilene. Det kan virke som fabrikkledelsen visste at det ble problemer hvis en kom på etterskudd med antall produserte biler. Derfor ble samlebåndet i mindre grad stoppet, fordi det bidro til forsinkelser i produksjonen. Dette medførte at alle deler ble produsert i et stort opplag, som betydde at hvis det ble oppdaget feil i produksjonen var det allerede produsert mange deler med samme feil. I verste fall gikk delen videre og forplantet seg videre i produksjonen. Dette var nok en sentral faktor til at fabrikkene med masseproduksjon måtte ha store områder (rework area) hvor feilene ble rettet opp, noe som var tidkrevende og dyrt. Det andre punktet hvor Toyota så forbedringsmuligheter var trolig ved misnøyen blant arbeiderne i masseproduksjonen. USA hadde mye arbeidsinnvandring fra bygdene. Arbeiderne som jobbet på samlebåndet, så sannsynlig på arbeidet som midlertidig, fordi oppgavene kunne betraktes som få, monotone og ensformige. Samlebåndsarbeiderne hadde trolig lav status og det er sannsynlig å tro at de ble behandlet etter hvor de befant seg på rangstigen *"In some Western plants, management actually told assembly workers that they were needed only because automation could not yet replace them"* (Womack og Jones 2007. 55) Dette innebar trolig at samlebåndarbeidernes så på muligheter for å utvikle seg i jobben som minimal, og medførte at jobben deres i stor grad bar preg av repetisjon av enkle arbeidsoppgaver. Formenn skulle på se at de utførte oppgavene sine som forventet. Det tredje punktet som Toyota ønsket å forbedre var at spesialistene og ingeniørene på Ford fabrikken hadde arbeidsoppgaver som ikke gav bilen noen verdi. Japanerne mente fabrikkarbeiderne hadde unødige bevegelser og måtte vente på hverandre for å få arbeidsoppgavene gjort. Det var formenn som stod bak og kontrollerte at linjearbeideren gjorde jobben sin. Dette ble identifisert som sløsing eller Muda. Muda er det japanske ordet for sløsing eller spill og beskrives som *"... any human activity which absorbs resources but creates no value"* (Womack og Jones 2003: 15) Muda beskrives som unødvendige menneskelige aktiviteter i produksjonen, og hevdes å ha oppstått på bakgrunn av den hierarkiske produksjonslinjen i masseproduksjonen som ikke førte til noen verdi for kunden. Toyotas sjefsingeniør på 50-tallet, Taiichi Ohno var med og definerte muda eller sløsing i syv kategorier; Overproduksjon, inventar, over-prosessering, bevegelse, venting på produksjonen, transport og defekter. Japanerne innså at det trolig var smart å behandle arbeiderne med respekt siden de faktisk skulle ha dem jobbende livet ut. Toyota begynte å

dele arbeiderne på tvers i organisasjonen inn i team (Kaizen-team) med en teamleder. Teamene skulle kontinuerlig jobbe med forbedringer og eliminere sløsing, som medførte at arbeiderne fikk ansvar og følte seg betydningsfull i jobben. Fokuset på kontinuerlig forbedring og eliminere sløsing er svært viktig ikke bare i Toyota men i hele Japan. Denne stadige forbedringskulturen og ønske om å gjøre ting bedre både på jobb og privat kalles for *Kaizen* eller *Quality circles*.

"This continuous, incremental improvement process, Kaizen in Japanese, took place in collaboration with the industrial engineers."

(Womac og Jones 2007. 55)

Opprinnelsen til *Kaizen* ble trolig til gjennom samarbeidet mellom arbeiderne på gulvet og industri ingeniørene i Toyota, ved en prosess, der målet var å eliminere sløsing eller spill i verdikjeden. Men etter hvert ser en at *Kaizen* begrepet får utvidet betydning i form av et kulturelt begrep i Japan. *Kaizen* blir et begrep for kontinuerlig forbedring både i arbeid og privat:

"KAIZEN means improvment. Moreover, KAIZEN means ongoing improvement involving everyone, including both managers and workers. The KAIZEN Philosophy assumes that our way of life – be it our working life, or our home life- deserves to be constantly improved

(Imai 1986: 3)

Toyota mente de kunne identifisere tre svakheter i masseproduksjonen, generell mangel på kvalitet og medarbeidertilfredshet samt sløsing. Det er rimelig å tro at identifiseringen av svakhetene til masseproduksjonen, bidro med å definere det som senere skulle nevnes som grunnstenene i TPS: *Elininera spill, satsa på total kvalitet och Informera och förbered de anställda*. (Sandkull og Johansson 2000. 117)

2.6 Fra TPS til Lean Thinking i offentlig sektor

Taiichi Ohno var som nevnt personen i Toyota ledelsen som først beskrev de syv første kategorier med Muda. Muda eller waste beskrives som menneskelig aktivitet som ikke bidrar til å øke verdien på produktet eller en tjeneste. Det er vanskelig å nekte for at Muda finns i en hver organisasjon. Varer som ikke blir levert i tide, flytte varer fra ett sted til ett annet og dårlig kvalitet på varer eller tjenester kan medføre unødig venting og er dermed Muda. Slik kan en fortsette å remse opp forskjellige kategorier av Muda men i realiteten finnes egentlig Muda overalt, spørsmålet er hvordan blir man kvitt det?

Fortunately, there is a powerful antidote to muda: lean thinking. It provides a way to specify Value, line up value-creating actions in the best sequence, conduct these activities without interruption whenever someone request them, and perform them more and more effectively.

(Womack og Jones 2003: 15)

Tankegangen med Lean Thinking var å gjøre mer med mindre ressurser, mindre bruk av innsats, tid, plass, m.m ved å fjerne Muda eller sløsing. Hvordan man eliminerer sløsing ble kategorisert i fem prinsipper av James Womack og Daniel Jones i boken Lean Thinking: 1) Specify Value, 2) Identify the Value Stream, 3) Flow, 4) Pull and 5) Perfection. Begrepene er trolig skrevet og definert med tanke på produksjonsbedrifter i stor grad, hvor de senere er blitt ”omdannet” eller ”omkodet” til et språk som passer den offentlige organisasjonen bedre. Dansk Lean litteratur gjennom Væksthus for ledelse velger å definere prinsippene slik;

1) Identificer kunde og kundeværdi, 2) kortlæg verdistrømmen fra kundens behov opstår, til kundeværdien er leveret, 3) skab flow i værdistrømmen, 4) indfør nye styringsprincipper og 5) skab løbende forbedringer.

(Sønderby m.fl 2008: 21)

Lean prinsippene er som en ser omdannet og tilpasset til offentlig sektor gjennom å bruke andre og mer passende begreper? Det prinsippet som kan fremstå som mest endret er ”pull” som i produksjons terminologi

”..means that no one upstream should produce a good or service until the customer downstream ask for it..”

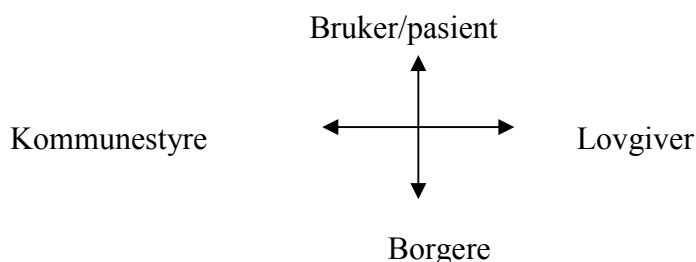
(Womack og Jones s.67)

“Pull” relateres i stor grad til kunden og at ingen tjeneste eller vare skal produseres før kunden ber om det. Dette blir utfordrende i offentlig sektor der etterspørselen etter tjenester er mer eller mindre konstant. ”pull” blir dermed omformet til å ”innføre nye styringsprinsipper”.

Væksthus for ledelse i Danmark er et samarbeid mellom Danske KL, Danske regioner og KTO. De har beskrevet Lean prinsippene gjennom et hefte en Lean – mal, hvordan hvert trinn i Lean prosessen bør jobbes med på en offentlig organisasjon. Heftet er i stor grad basert på deres erfaringer av implementeringen av Lean i Danmark, og er derfor beskrevet i en Dansk Lean kontekst. Det er altså ingen universell modell for hvordan Lean prinsippene kan innføres i alle offentlige organisasjoner, som er viktig å ta med seg videre i oppgaven. Jeg har i stor grad valgt å bruke Danske Lean litteratur som grunnlag for å forstå overgangen fra TPS eller Lean Production til Lean Thinking i offentlig sektor. Dette velger jeg å gjøre fordi den danske litteraturen som Væksthus for ledelse presenterer har relevans, gjennom at Småby og Storby som studien omhandler, har brukt de omformede prinsippene fra i sin implementering av Lean og ikke brukt Lean trinnene til Lean Thinking.

Identifiser kunde og kunde verdi

Det første steget i Lean prosessen er å *spesifisere kunde verdi* og det er bare kunden som kan definere eller spesifisere denne verdien. Kunde verdi er bare nyttig når denne verdien er knyttet til et produkt eller en tjeneste som kunden er villig til å betale en bestemt pris til et bestemt tidspunkt. (Womack og Jones 2003: 16) Begrepet kunde og kunde verdi oppfattes naturlig nok forskjellig fra privat til offentlig sektor og kommunene. Kunder i den offentlige tjenesteproduksjonen kan vises slik:



Brukere/pasienter, borgere, kommunestyre og lovgiver kan alle defineres som kunden samtidig. Men hvem av dem skal defineres som kunde og skal spesifisere kundeverdien i en Lean prosess?

”Hvis man ikke sørger for at udvælge èn kunde og denne kundes kundeværdi, bliver Lean-prosessen unødigt kompleks”
(Sønderby.mfl 2008. 24)

Kommunal forvaltning kan ha forskjellige kunder samtidig, og det er viktig å definere en kunde og en kundeverdi til hver Lean prosessen, slik at det ikke blir unødigt komplisert.

Kartlegg verdistrømmen

Når kundeverdien er kartlagt, må en skape et bilde for hvordan *verdistrømmen* skapes. En verdistrøm er ” *den veien et produkt/en tjeneste følger gjennom aktiviteter/prosesser på vei til kunden.* ”² Når organisasjonen har funnet produktet eller tjenesten den ønsker å forbedre, må veien fra start til mål i produksjonen kartlegges. De aktivitetene eller prosessene som medfølger produktet eller arbeidsprosessen, skal kartlegges. Denne kartleggingen defineres som en verdistrømsanalyse, der så mange medarbeidere som mulig bør være med på analysen, for å sikre at alle har samme forståelse for hva aktivitetene innebærer. Hver aktivitet noteres og henges opp på en tavle, slik at alle får oversikt over aktivitetene. Når verdistrømmen er kartlagt, analysert og alle har samme forståelse, blir den nye verdistrømmen eller arbeidsprosess redesignet. *Her blir målet å lage morgendagens arbeidsprosess med mindre Muda.* (Sønderby m.fl 2008. s 30)

Skape flyt i verdistrømmen og innfør nye styringsprinsipper

Når kunden og kundeverdi er definert, og verdistrømmen kartlagt gjennom å fjerne Muda - aktiviteter, er det tid for å skape flyt i de resterende aktivitetene, gjennom nye styringsprinsipper. Selv om aktivitetene som ikke medførte verdi for kunden er fjernet, er det fortsatt hindringer som gjør at de resterende aktivitetene ikke får den ønskede flyten gjennom produksjonen.

² (<http://www.teknologisk.no/Virksomhetsutvikling/Lean/Lean-ordliste>. Nedlastet (12.04.11)

”Flow er en vision! Det handler om, at en sag, der kommer ind, tages op med det samme og ikke slippes, før den er færdigbehandlet.”

(Sønderby m.fl 2008. s 38)

For at prosessen skal flyte best mulig, kan det være nødvendig at ”gamle ”prinsipper endres eller at nye prinsipper innføres. Dette forutsetter at medarbeidere får kjenneskap til arbeidsprosessene utover sin avdeling, og ikke ser for snevert på sine arbeidsoppgaver og prosesser.

”Vi er alle små dele av store systemer, og det vi ønsker at forbedre med Lean er det store system” (Sønderby m.fl 2008. s 38)

Dette kan være at i stedet for å sende et saksdokument til neste avdeling, samler opp flere før en sender dokumentene videre. En saksbehandler kan bare behandle en sak eller et dokument av gangen og dette medfører at dokumentene som ikke blir behandlet ligger urørt. For noen kan det virke logisk at man samler opp flere saker før de sendes videre. I et kommunalt perspektiv kan dette innebære at flere sektorer i kommunen må samarbeide tettere for å få en utvidet forståelse av sektorenes arbeidsprosesser.

”Men ud fra en flowmæssig syns-vinkel skal man sende en eller så få sager videre som muligt.”

(Sønderby m.fl 2008. 38)

En viktig ”flow-regel” er at dokumentet skal gjøres ferdig første gang uten å legge den tilbake og at færrest mulig hender skal ha tatt i dokumentet gjennom saksgangen.

Skape løpende forbedringer

Når organisasjonen har definert kunde og kundeverdi, er hele verdistrømmen er kartlagt, arbeidsprosessen flyter uten Muda og styringsprinsippene er forbedret, har organisasjonen kommet til siste prinsipp i Lean prosessen; Søken etter perfektjon og løpende forbedringer. Å stadig søke forbedringer eller søken etter perfektjon er grunntanken i Kaizen-kulturen, som er sentral i Lean.

”Kaizen-kultur, når der er skabt en kultur, hvor det at forbedre arbejdsprocesser ikke er et projekt, men en naturlig del af de daglige arbejdsopgaver for både leder og medarbejder.”

(Sønderby m.fl 2008. 41)

Kaizen som er navnet på forbedringskulturen som Toyota opprinnelig startet, skal være med på å skape resultater på langsikt og ikke bli et kortsiktig prosjekt med kortsiktig gevinst. Ønsket er at medarbeiderne skal på egen hånd være søkende og skape aktiviteter som skal gi forbedringer og verdi for kunden. Siden begge kommunene ikke er ferdige med sin innføring, vil det være vanskelig for meg å vurdere å analysere om prosjektgruppene har klart å skape løpende forbedringer gjennom en kaizen kultur. Derfor vil dette Lean prinsippet ikke bli forsøkt operasjonalisert i tabellen.

Litteraturen til Womack og Jones har blitt sett på som det mest sentrale bidraget til å forstå Toyotas produksjonssystem, Lean og den japanske organisasjonsformen. Det finnes derimot kritikere til denne Lean litteraturen. Ramsdal og Skorstad (2004), stiller seg kritisk til litteraturen, ved at den ikke er spesifikk nok på hva organisasjoner må lære for å bli så mager og effektiv som det påstås. De peker i stedet mot produksjonsteknisk litteratur som de mener fremstiller det mer konkret og tydelig (Ramsdal m.fl 2004. 183). Ramsdal og Skorstad dedikerer ikke Toyotas suksess på bakgrunnen av den Japanske kaizen kulturen i samme grad som Womack og Jones, men gjennom flere innovasjoner innenfor prosessindustrien. Innovasjonene mener de kan brukes uavhengig av land og kultur (Ramsdal m.fl 2004. 185). Ved å se på lovnader som Lean litteraturen skal gi gjennom mager og fleksibel produksjon, økt medarbeidertilfredshet og effektivitet, *tegnes det et forførende bilde av en ny type organisasjon. Den er ikke bare mager og fleksibel, den er til og med human. (Ramsdal m.fl 2004: 186)*. Kritikken kan fungere som en motvekt til Lean litteraturen, og på denne måten kanskje unngå å tolke forskningen til Womack og Jones, som fasit for å forstå Lean.

2.7 Innføring av Lean prinsipper i prosjektgruppene - Empiriske forventninger

Her presenterer jeg de empiriske forventninger definert ut fra Lean teorien (jmf pkt 2.6.1-2.6.4) som jeg vil analysere prosjektgruppene etter. Jeg ønsker å finne ut hvordan prosjektgruppene har operasjonalisert Lean teorien gjennom de operasjonelle målene som er presentert nedenfor i oppsummeringen.

Har prosjektgruppene definert kunde og kundeverdi?

Det første og et viktig prinsipp i Lean er å definere kunden. Her ønsker jeg å finne ut om *alle i prosjektgruppen vet hvem kunden er* og om *prosjektgruppen har definert kunden i forhold til Lean prosessen?*

Når kunden er kartlagt skal kundeverdi defineres. Hvordan har kundeverdi blitt definert i prosjektgruppen? Her ønsker jeg å finne ut om *alle i prosjektgruppen vet hva kundeverdien er?* Og om de har en *felles forståelse* av kundeverdien?

Hvordan har prosjektgruppene kartlagt og skapt flyt i verdistrømmen?

Verdistrømmen er som nevnt ”*den veien et produkt/en tjeneste følger gjennom aktiviteter/prosesser på vei til kunden.*” Her ønsker jeg å finne ut *hvordan prosjektgruppen har redesignet arbeidsprosessen med fokus på mindre muda?*”

For å få flyt i verdistrømmen må kanskje eksisterende rutiner endres. Et viktig prinsipp for å få bedre flyt er ”*færrest mulige hender*” på saksgangen før saken ferdigstilles. Jeg vil se nærmere på om prosjektgruppen har klart å endre *rutiner som gjør arbeidsprosessen smidigere og gir bedre flyt.* Er prinsippet færrest mulig hender på saksbehandlingen blitt brukt?

2.8 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg forsøkt redegjort for hvordan fenomenet Lean ble utviklet av amerikansk bilindustri med tanke på å konkurrere med bilfabrikken Toyota og deres Toyota Production System. Toyota Production System ble utviklet gjennom å studere masseproduksjon. Her oppdaget Toyotas ingeniører at masseproduksjonen produserte bilene med unødvendig mye sløsing, uten at bilene fikk noe mer verdi. Toyota prøvde å eliminere store deler av sløsing i masseproduksjonen, gjennom kaizen – møtene. Kaizen som senere vokste til en kontinuerlig forbedringsfilosofi, ikke bare i Toyota, men også i hele Japan. Womack og Jones forsøkte å utvikle prinsipper som skulle eliminere muda, og kalte det Lean Thinking. Lean Thinking består av fem prinsipper; Identifisere kunde og kundeverdi, kartlegg verdistrømmen, skape flyt i verdistrømmen, innføre nye styringsprinsipper og skape fortløpende forbedringer.

Prinsippene er forsøkt adoptert og innført i offentlig sektor, spesielt i Danmark. Disse prinsippene er sentrale når norske kommuner gjennom KS sitt pilotprosjekt innfører Lean i sin organisasjon. Jeg har valgt å hovedsakelig støtte meg på Lean litteraturen til Womack og Jones gjennom bøkene *The Machine that Change the World* og *Lean Thinking* av to grunner. Det første var fordi bøkene gav meg innsikt i hvordan Lean ble ”født” og den ”historiske reisen” som Lean har hatt fra TPS til innføring av Lean i kommune Norge. Den andre grunnen var at den Danske litteraturen som ble brukt som grunnlag for innføringen av Lean i Storby og Småby, støttet hovedsakelig seg på studiene og bøkene til Womack og Jones. Gjennom til Ramsdal og Skorstad kommer det kritikk mot Lean litteraturen, hvor den fremstår som uklar og påpeker en bedre forståelse av Lean gjennom produksjonsteknisk litteratur. Lean prinsippene vil bli brukt som verktøy når jeg skal tolke og analysere funn ved prosjektgruppene i pleie og omsorg og Byggesak.

Tabell. 1

Operasjonelle mål / forventninger presentert i tabellsform

Lean prinsipp	Operasjonelle mål / forventninger
Identifisering av <i>kunde</i> og <i>kunde verdi</i>	Det forventes at kunden er identifisert og at alle medlemmer i prosjektgruppen vet hvem kunden er. Det forventes at kunden er identifisert i forhold til Lean prosessen. Det forventes at kunde verdien er definert i forhold til lean prosessen. Det forventes at kunden til en viss grad har definert kunde verdien og ikke prosjektgruppen Det forventes at prosjektgruppen har en felles forståelse for hva som er kunde verdien.
Kartlegg <i>verdistrømmen</i> /vedtaksmøtet	Det forventes at vedtaksmøtet er kartlagt og redesignet av prosjektgruppen
Skape <i>flyt i verdistrømmen</i> og innføre nye <i>styringsprinsipper</i>	Det forventes at prosjektgruppen har klart å fjerne muda og skape flyt i verdistrømmen til en viss grad Det forventes at prosjektgruppen innført nye styringsprinsipper som gjør at verdistrømmen flyter bedre

Lean prinsippene er ovenfor forsøkt fremstilt med operasjonelle mål eller forventninger, som jeg vil bruke for å måle hvordan kommunene har operasjonalisert Lean prinsippene.

Forventningene eller målene skal kunne si eller vise noe om hvordan prosjektgruppene har brukt de teoretiske Lean prinsippene til å endre prosessene i sine virksomheter. Her vil det eksempelvis være ønskelig å finne ut om prosjektgruppene har fulgt Lean prinsippene? Eller om prosjektgruppene vil tilpasse prinsippene sin virksomhet? Og eventuelt hvorfor endre? Hvordan de operasjonaliserer prinsippene vil bli presentert ved analysen (se tabell 3). Jeg har valgt å slå sammen prinsippene identifiser kunde og kunde verdi, fordi begrepene griper inni hverandre med tanke på Lean prosessen. Lean prinsippet å skape løpende forbedringer vil ikke være mulig å måle siden kommunene ikke er ferdige med selve innføringsprosessen, men det vil være spennende å se hvordan prosjektgruppene har klart å definere en kunde og dermed en verdistrøm som inneholder mindre muda, skape flyt i arbeidsprosessen og innført nye styringsprinsipper i verdistrømmen.

3.0 TEORETISK TILNÆRMING

3.1 Innledning

Innenfor organisasjonsteori er det to hovedretninger eller to leirer, en institusjonell og en instrumentell. Røvik bruker forholdsvis begrepene den sosialkonstruktivistiske orienteringen og den modernistiske og rasjonelle orienteringen (Røvik 2007:47) Den institusjonelle teorien påpeker at organisasjonene kan handle selvstendige etter sine egne regler, verdier og normer. Den instrumentelle leiren ser på organisasjonen som formell og styrbar, der organisasjonen er et redskap eller et instrument for å realisere mål og verdier. (Christensen m.fl. 2009)

Ved å se nærmere på handlingslogikken til aktørene og synet de har på endring i organisasjonene, vil institusjonellteori se på fortiden, erfaringene og omgivelsene, for så vurdere hva som er passende og naturlig å gjøre. Kulturperspektivet og myteperspektivet er basert på hva omgivelsene mener er kulturelt riktig og hva som er akseptabelt i forhold til omgivelsene. Kulturperspektivet fremhever en organisasjonsform som er basert på indre verdier, kultur og tradisjoner. Handlingslogikken ligger i forventninger ut fra organisasjonens historie og fortid. Hva som er det riktige og passende å gjøre blir vurdert ut fra den rådende kulturen. Myteperspektivet fremhever en organisasjonsform som baserer seg på verdiene og oppfatningene til omgivelsene rundt seg. Handlingslogikken utmerker seg i hva omgivelsene mener er passende og akseptabelt å gjøre. (Christensen m.fl. 2009:23)

Det instrumentelle perspektivet har som nevnt trekk hvor organisasjonene blir sett på som redskap og instrumenter for å oppnå ønskede verdier og mål. Dette skjer gjennom mål-middel-rasjonalitet der aktørene agerer ut fra hvilke virkemidler som er best for å nå ønskede mål. (Christensen m.fl. 2009:14) Det instrumentelle perspektivet kan deles mellom en hierarkisk orientert variant der ledernes kontroll og rasjonelle kalkulasjon står sentralt, og en forhandlingsvariant som åpner for kompromisser og forhandlinger mellom organisasjoner og aktører. (Christensen m.fl. 2009:14)

Jeg ønsker å bruke perspektivene til å belyse *hvorfor kommunene* implementerte konseptet Lean. Har ledelsen i kommunen vurdert Lean konseptet gjennom konsekvenslogikken formålsrasjonelle handlinger, og konkludert med at Lean var ”medisinen” for å løse utfordringene til ”den syke staten”? Eller har ledelsen vurdert hva som har fungert og sett på tidligere prosesser hvordan de er blitt håndtert? Har omgivelsene f. eks gjennom KS,

kommunestyret eller andre kommuner hatt forventninger til organisatoriske grep?

Perspektivene vil som analytiske verktøy kunne gi en pekepinn på hvilken konsekvenslogikk som har vært rådende i rådmannsgruppene og dermed har størst forklaringskraft med tanke på problemstillingen. Forventningene til funnene blir beskrevet på bakgrunn av perspektivene og vil bli presentert i tabellsform (tabell 2) i oppsummeringen.

3.2 Instrumentell perspektiv

Siden begynnelsen av 1900-tallet har det instrumentelle perspektivet vært ledende i organisasjonsvitenskapen. Historien viser at dette perspektivet eller orienteringen har hatt flere bidragsyttere. Max Weber har gjennom sin hierarkiske byråkratimodell, som innebar en sterk arbeidsdeling med regelstyring og rutiner, vært med på å farge dette perspektivet i stor grad. Det samme har Fredrik Taylor en Amerikansk ingeniør som forsket på produksjonsmetoder og hvordan en kunne effektivisere arbeidsteknikker og organisasjonsformer. Denne retningen ble kalt Taylorismen eller Scientific Management. (Christensen m.fl. 2009:34) Røvik omtaler Lean som ny-taylorismen siden begge teorier har forestillingen om at organisasjonen er en kontrollerbar maskin organisert etter rullebåndsprinsippet. Herbert Simon utviklet en teori om administrativ beslutningsadferd. Han la vekt på at organisasjonsmedlemmene ville handle formålstjenlig og at organisasjonsstrukturen bestemte i stor grad hvordan de skulle handle. (Christensen m.fl. 2009:34) Med organisasjonsstruktur

”forstår vi en struktur som består av posisjoner og regler for hvem som bør eller skal gjøre hva, og hvordan ulike oppgaver bør eller skal utføres”
(Christensen m.fl. 2009:34)

Instrumentalitet kan vises gjennom organisasjonsstruktur utformet på grunnlag av en mål-middel vurdering. Organisasjonsstrukturen vil virke bestemmende for hvordan organisasjonsmedlemmene skal handle. Tegn på instrumentalitet kan også være at organisasjoner oppfattes som redskaper og verktøy for å oppnå ønskede resultater og samfunnsviktige mål. Samtidig kan instrumentalitet fremstå gjennom at ledere eller andre

medlemmer handler formålstjenlig som kort fortalt betyr at virkemidlene blir vurdert ut fra hva hvilke resultater som er ønskelig å oppnå. (Christensen m.fl. 2009:33)

Å bruke organisasjonen som et ”ratt”, som en manøvrerer for å oppnå ønskede mål er et kjent og sentralt punkt i det instrumentelle perspektivet. Morten Egebergs (1992)

virkemiddelmodell vektlegger en instrumentell teori der ”*formell organisasjonsstruktur*” fremstår som en av flere forklaringsfaktor. (Egeberg 1992: 189)

Med *formell struktur* er spesialiseringsgrad og – prinsipp og koordineringsformer eksempler på slike basale i formell struktur. Det er her mulig å ”forme” institusjonen gjennom formelle organisatoriske trekk som for konsekvenser for hvordan medlemmene i organisasjonen handler. Kjell Arne Røvik støtter Egeberg langt på vei når han henviser til studier gjort i konsulentselskaper hvor han definerer toppledernes viktigste ”ratt” som

”... planmessig design av formell struktur samt systematisk bruk av formaliserte styringssystemer” (Røvik 2007:149)

Det instrumentelle perspektivet fremhever at styring vil kunne skje dels ved utforming av organisasjonsstrukturen, forholdet til omgivelsene og ved formålsrasjonelle handlinger. (Christensen m.fl. 2009:35) Organisasjoners utfordringer og problemer oppfattes som en avstand mellom ønsket tilstand og en virkelig tilstand. *Formålsrasjonelle handlinger* defineres da som de handlingene som skal minske avstanden mellom ønsket og virkelig tilstand. Handlingene gjennomføres i en prosess med 4 elementer. (Christensen m.fl 2009: 35) *Mål eller problem*: Med hvilke problemer og utfordringer organisasjoner har, defineres organisasjoners mål:

”En vanlig definisjon av mål i formelle organisasjoner er å si at de er begreper om eller definisjoner av noe man ønsker å oppnå eller realisere i framtiden”
(Christensen m.fl. 2009: 99)

Organisasjonsmedlemmene diskuterer aktuelle løsninger som man ønsker å oppnå og avstanden til der organisasjonen befinner seg nå. Når ønskede mål er definert vurderes ulike *Alternativer* som skal hjelpe organisasjonen å nå ønskede mål. Hvert alternativ blir vurdert ut fra hvilke forventede *konsekvenser* de vil ha på målene. Et sett med *beslutningsregler* forteller hvordan valget mellom alternativene skal tas. (Christensen m.fl 2009: 35)

Når en organisasjonen skal fatte beslutninger innenfor formålsrasjonelle handlinger definerer det instrumentelle perspektivet to rasjonelle syn. *Fullstendig rasjonalitet* viser at organisasjonen har full kontroll og oversikt over alternativene, konsekvensene og målene. Mens *begrenset rasjonalitet* viser til organisasjonens kapasitetsbegrensninger i forhold til tid, informasjon, ressurser og mål-middel sammenhenger. Kompleksiteten til organisasjonen samt tidsdisposisjonen gjør det derimot vanskelig å få fullstendig rasjonalitet (Christensen m.fl 2009:36).

3.3 Kulturperspektivet

Kulturperspektivet er som tidligere nevnt et institusjonelt perspektiv.

Det er i motsetning til det instrumentelle perspektivet som er fremtidsrettet, mer opptatt av fortiden. Når det instrumentelle er fokusert på fremtidige mål og hvordan de oppnås på ønsket måte, vil kulturperspektivet se på tidligere erfaringer, hvordan organisasjonen løste tilsvarende oppgaver og deretter vurdere hva som er passende å gjøre. Christensen m.fl. (2004:14) Phillip Selznick skiller begrepene institusjon og organisasjon. Mens begrepet organisasjon forstås som formelle normer som er styrbare og mekaniske, består institusjonen av uformelle normer og verdier og hvor organisasjonsstrukturen sakte vokser frem. Christensen m.fl. (2009:54)

”Når en formell organisasjon utvikler uformelle normer og verdier, i tillegg til de formelle, sier man at den får institusjonelle trekk eller man snakker om institusjonaliserte organisasjoner”
(Christensen m.fl. 2009: 52)

Normer og verdier enten uformelle eller formelle, får betydning for hvordan organisasjonsmedlemmers ser på endringer. Uformelle normer og verdier eller institusjonelle trekk gjør en organisasjon mer motstandsdyktig mot endringer gjennom at den blir mer kompleks og mindre fleksibel og tilpasningsdyktig mot nye krav (Christensen m.fl 2009: 52) Dette støtter Selznick som mener at når en organisasjon utvikler en ”jeg” identitet og får institusjonelle trekk, vil administrative endringer blir vanskeligere å gjennomføre. (Selznick 1997:29)

Konsekvenslogikken til det instrumentelle perspektivet er rasjonelle valg hvor en vurderer mål, alternativer og konsekvenser. Handlingslogikken til kulturperspektivet er definert ved March og Olsen som logikken om *passende adferd* og defineres ved å kople situasjoner og identitet gjennom *matching* (Christensen m.fl 2009: 54) Matching eller handlingsregler brukes av organisasjonsmedlemmene for å oppfatte hva som er rimelig og passende adferd og deles inn i tre punkt. Det første punktet beskriver hvilken situasjon medlemmet står ovenfor og forsøker å *gjenkjenne* denne situasjonen fra tidligere. Det andre punktet som organisasjonsmedlemmet står overfor er å beskrive hvilken identitet som organisasjonen og medlemmet mener er viktigst. Det siste punktet beskriver hvilke forventninger som medlemmet og organisasjonen står ovenfor i gitte situasjoner. Motivasjonen til organisasjonsmedlemmene vil i stor grad være å vurdere hva som er passende og rimelig adferd.

3.4 Myteperspektivet

Myteperspektivet også omtalt som et nyinstitusjonelt perspektiv er en teoriretning som er inspirert av Meyer og Rowan som også defineres under den amerikanske nyinstitusjonelle teroien (Røvik 2007) Mens det instrumentelle perspektivet begrunner endringer med å være effektiv, har myteperspektivet tro på at omgivelsene er kilden til endring. Dette gjøres nødvendig ikke for å gjøre organisasjonen mer effektiv men for å beskytte, overleve og samtidig få økt legitimiteten i omgivelsene

*“Organizations that do so increase their legitimacy and their survival prospects independent of the immediate efficacy of the acquired practices and procedures”
(Meyer og Rowan 1983:21)*

Organisasjoner må i følge Meyer og Rowan tilstrebe seg på stadig å være i endringsmodus fordi omgivelsene krever det. Dette for å leve opp til *vestlige modernitetsnormer* hvor fremskritt, fornyelse og rasjonalitet er mål for organisasjonsendring. (Røvik 2007:26) Mens det instrumentelle perspektivet fokuserer på å effektivisere arbeidsoppgavene gjennom målformulering, har myteperspektivet fokus på de skiftende verdiene i omgivelsene.

”...formal structures of many organizations in postindustrial society dramatically reflect the myths of their institutional environments instead of the demands of their work activities.” (Meyer og Rowan 1983:22)

Myter kan defineres som de sosialt skapte normene i institusjonelle omgivelser og gjennom en legitimert oppskrift på hvordan en organisasjon eller deler av bør være utformet. (Christensen. m.fl 2009: 75) De institusjonelle omgivelsene i offentlige organisasjoner er mange og komplekse. Det er rimelig å anta at et sykehjem ønsker legitimitet fra brukere, foreldre, lokalsamfunn, politikere med mer. Oppskrifter fra de institusjonelle omgivelsene kalles for *institusjonaliserte elementer* og *rasjonaliserte myter* og sier noe om hvordan en organisasjon bør handle og se ut i form f.eks formelle strukturer og teknologi. (Christensen. m.fl 2009:76) Når myten er rasjonalisert forteller det at oppskriften gjennom vitenskapelig argumentasjon men ikke dokumentert, fremstår som et effektivt redskap for organisasjoner til å nå sine mål. Rasjonaliserte myter kan også opptre som rasjonaliserte symboler, som vektlegger og fremstiller oppskriftene som redskaper for effektivisering og modernisering. (Christensen m.fl.2009:96) Rasjonaliserte oppskrifter eller symboler kan fortolkes instrumentelt, der *populære organisasjonsoppskrifter eller myter som mer eller mindre godt utprøvde redskaper som ledelsen kan bruke i det kontinuerlige arbeidet med å gjøre organisasjonen mer effektiv.* (Christensen m.fl 2009:95)

Hvorfor organisasjoner ønsker å implementere eller adoptere rasjonaliserte myter inn i sin organisasjon belyser DiMaggio og Powell gjennom tre begrunnelser for adopsjon eller isomorfi. Implementering eller adopsjon brukes for å beskrive *oppskrifteres reise inn i en organisasjon.* (Christensen. M.fl 2009. 91) *Tvangsmessig* adoptering innebærer at organisasjoner pålegges gjennom lov og pålegg å innføre oppskrifter. Forskjellige faggruppers og profesjoners holdnings, normer og verdisyn beskriver *normativ* adoptering. Organisasjoners usikkerhet og ønske om å etterligne andre suksessfulle organisasjoner gjennom bevisst og ubevisste strategier kalles *mimetisk* adoptering. (Christensen.m.fl.2009:91)

Myter kan utformes til å innrette seg til mange ulike typer organisasjoner og spisses til å passe in i et smalere segment. Spredningen av mytene skjer raskt og gjennom imitasjon. Det finnes både internasjonale og nasjonale instanser som innehar posisjoner i samfunnet som gjør det

mulig for dem å spre bestemte organisasjonsoppskrifter. I Norge er KS en av de mest sentrale aktørene for å utforme eksisterende oppskrifter og omdanne de til nye oppskrifter for deretter å tilby dem til kommuner. KS sin sentrale posisjon i kommune Norge gjør det mulig for dem som en autorisatør å spre oppskriftene og gjør de populære blant medlemskommunene.

(Christensen.m.fl.2009:83)

Når myten innføres er det ikke sikkert at det gir instrumentelle gevinster, men fungerer som *utstillingsvindu* eller *ferniss* (Christensen m.fl 2009: 75) Når flere organisasjoner tar inn samme organisasjonsidè, myte eller oppskrift vil flere organisasjoner oppfattes like, selv om de i utgangspunktet er ulike. Dette skiller myteperspektivet fra kulturperspektivet hvor organisasjonskulturen over tid endres og organisasjoner oppfattes mer ulike. Et sykehjem på Østlandet kan oppfattes likt med en bank eller en bilprodusent, ved at det unike med hver organisasjon

”Mentalt transformeres over på, og deretter sammenliknes med referanse til, en mer generell og abstrakt systemidè”

(Røvik 2007:67)

Denne systemideen er i følge Røvik en *formell organisasjon* og hvordan organisasjoner som i utgangspunktet er ulike virksomheter, oppleves som like forklares ved at organisasjonene gjennomgår tre delprosesser ved abstrahering, komponentisering og rasjonalisering. (Røvik 2007:67)

Vabo og Stigen (2004) mener derimot at det er store variasjoner mellom kommunene i hvilken grad moderne organisasjonsløsninger er innført i norske kommuner og hevder at:

”Teorien om isomorfi ... eller likhet, i organisasjonsløsninger innen for det organisasjonsfeltet som norske kommuner tilhører, får dermed ikke empirisk støtte”

(Vabo og Stigen 2004:49)

Spørsmålet om hvorfor noen kommuner tar i bruk moderne organisasjonsløsninger og andre kommuner lar være, kan derfor ikke forklares gjennom teorien om isomorfi eller adaptering. Vabo og Stigen peker i en annen retning og sier at organisasjonene ikke er passive imitatorer og begrunner organisasjonenes implementering av moderne organisasjonsløsninger med en instrumentell handlingslogikk, og bruker økonomi og ulike forhold i

kommuneadministrasjonen som forklaringskraft. Tre perspektiv brukes som forklaringskraft på hvorfor kommuner implementerer nye organisasjonsløsninger. *Moter er bare mote* gjenspeiler nyinstitusjonell teori som beskriver kommunene som ”moteslaver” som adopterer nye organisasjonsløsninger gjennom imitasjon (Vabo og Stigen 2004: 60). Et resonnement i dette perspektivet, som er hentet fra Brunsson (1990) innebærer at kommunene som aktivt innfører organisasjonsløsninger og er reformvennlige forblir det også senere, og at de er aktive på flere områder samtidig. Det andre perspektivet er et interessebasert perspektiv der aktører eller individer er sentral. Her innføres organisasjonsløsninger ut fra individuelle og aktørers interesser og ønsker om økt innflytelse på organisasjonen. (Vabo og Stigen 2004; 62) Moter må imøtekomme behov er det siste perspektivet som beskriver kommunenes innføring av nye organisasjonsoppskrifter. Her blir oppskriften satt i en instrumentell fortolkning, der kommunene innfører moderne organisasjonsløsninger fordi det er svar på utfordringer og problemer som er ekte og virkelige, og ikke gjennom passiv imitasjon. Aktører som innfører nye organisasjonsløsninger innfører de ikke fordi de er moderne, men oppfatter de som nyttige og problemløsende. (Vabo og Stigen 2004; 64) Instrumentelt fortolket kan iverksettelsesprosessen skje som problembetinget søking, der gjerne flere organisasjonsoppskrifter blir vurdert, før en velger den som passer best for organisasjonen. Innføringsprosessen vil da bli nøye organisert der mulige konsekvenser for organisasjonen blir drøftet gjennom grundige analyser, der en vurderer blant annet hvor i organisasjonen oppskriften skal innføres. En eventuell omforming eller omskriving av oppskriften vil eventuelt skje gjennom analysene. Christensen m.fl 2009:95)

Hva skjer når oppskriftene er blitt bestemt innført i organisasjoner?

Det kan av og til virke som det finnes oppfatninger som tror at en oppskrift er implementert, når den er formelt bestemt innført. Men det er ikke ensbetydende at oppskriften får ønskede virkninger, selv om den er bestemt innført. Organisasjonsteoretisk litteratur beskriver tre ulike mulige utfall eller forventninger, når organisasjonsoppskrifter blir innført i en organisasjon. Disse utfallene kan tolkes i forhold til perspektivene. *Rask tilkobling* tilskrives i organisasjonslitteraturen det instrumentelle perspektivet, gjennom hyppig innføring av oppskriftene som gir de forventede positive resultatene. Forutsetningen for en *rask tilkobling* er at riktig forarbeid er gjort gjennom formålsrasjonelle handlinger. (Christensen m.fl 2009:91) *Frastøting* tilskrives kulturperspektivet, som innehar mer skepsis og opptrer mindre endringsvillige enn det instrumentelt perspektivet, i forhold til innføring av populære og nye

organisasjonsoppskrifter. Organisasjonsoppskriftene vil i et slikt perspektiv ikke bli vurdert som passende nok i forhold til eksisterende kultur og dermed bli frastøtt.

Organisasjonslitteraturen beskriver *Frikobling* der organisasjonsoppskriften blir innført i organisasjonen, men blir i liten grad koblet til eksisterende aktiviteter, verdier og normer. Dette gjør at organisasjonen ikke får den ønskede virkningen med innføringen. Dette skjer fordi organisasjonene må være effektiv, som tilsier at en beholder de fungerende og erfaringsbaserte løsninger, og på den andre siden ivareta hensynet til å ta opp ideene og oppskriftene som oppfattes som moderne. (Christensen m.fl 2009: 92)

3.5 Hvorfor har rådmannsgruppene innført Lean - Empiriske forventninger

Instrumentelle perspektivet

Ut fra en instrumentell handlingslogikk vil det fremkomme at det er ønskelig å redusere avstanden mellom ønskelig og virkelig tilstand gjennom formålsrasjonelle handlinger. Handlingslogikken til rådmannsgruppene forventes å være *mål-middel-vurderinger* der rådmannsgruppene har vurdert *mål* med innføringen, om kommunen har spesielle *utfordringer* eller behov, *alternative oppskrifter* samt hvilke *konsekvenser* innføringen vil få. Ut fra en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet vil organisasjonsstrukturen i kommunene forventes å være utformet etter mål-middel-vurderinger der posisjoner og roller bestemmer hvem som skal gjøre hva. (Christensen m.fl 2009: 37) Her vil den også den formelle organisasjonsstrukturen forventes å ha betydning, gjennom at den definerer hvem som kan fatte beslutninger på bakgrunn av roller og posisjoner i organisasjonen. Ut fra handlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet vil forskjellige underenheter i kommunene kunne ha forskjellige interesser og mål, som vil kunne medføre forhandlinger og kompromisser mellom enhetene. (Christensen m.fl 2009: 34)

Kulturperspektiv

Ut fra det kulturelle perspektivet vil en kunne forvente at rådmannsgruppene forsøker å *tilpasse* innføringen av Lean til eksisterende kultur. Vurderingen av hvordan de nye verdiene og normene i Lean passer mot de som allerede eksisterer i kommunen, vil være sentralt.

Handlingslogikken vil forventes å være preget av rådmannsgruppenes kultur gjennom f.eks erfaringer av tidligere innføringer, som kan være førende for hvilke oppfatninger som de mener er passende og gode løsninger (Christensen m.fl 2009: 164). Handlingslogikken vil videre kunne forventes å være tilpasset *indre* og *ytre press* fra omgivelsene. Det forventes at det indre og ytre presset vil komme fra handlingsmiljøet til rådmannsgruppens, som de samhandler mye med.

Myteperspektivet

Ut fra myteperspektivet vil en kunne forvente at innføringen av Lean er ønskelig fra omgivelsene. Handlingslogikken i rådmannsgruppene vil forventes å være preget av hva de mener er passende i forhold til omgivelsene, men også hva omgivelsene mener er passende for dem. Her vil Lean kunne betraktes som en bølge eller mote av rådmannsgruppene og er derfor ønsket innført i organisasjonen. Dvs at en kan finne andre organisasjoner og aktører som ser Lean som et effektivt og rasjonelt redskap, og ønsker Lean innført i Storby og Småby kommune. Forventningene i myteperspektivet tilsier at Storby og Småby vil da oppfattes som moderne og endringsvillige og dermed skaffe seg legitimitet til omgivelsene. Man vil kunne forvente å se adoptering som begrunnelse for hvorfor en implementerer Lean.

3.6 Hvordan har rådmannsgruppene innført Lean - empiriske forventninger

Instrumentelt perspektiv

Det forventes at rådmannsgruppene følger ”oppskriften” ved *Lean prinsippene* med tanke på hvordan de skal implementeres. Her vil det være naturlig at KS og KL sine råd angående innføringen følges. Dette vil føre til at ønskede effekter ved innføringen av Lean oppnås raskest. Det vil være forventninger om *rask tilkobling* gjennom at Lean fremstilles som ferdig utviklet og klar til å innføres i kommunene. Dette forutsetter at innføringen er *rasjonell og planlagt*. Her vil en kunne forvente at Lean blir innført på områder som kommunene vet de vil lykkes med og sjansene for å lykkes økes hvis f.eks virksomhetsleder er positiv. De vil unngå å innføre Lean inn i virksomheter hvor det er stor sjanse for å møte på utfordringer i forhold til personalkonflikter.

Kulturperspektivet

Det vil fremkomme at rådmannsgruppene vil forsøket å *tilpasse* Lean til virksomhetene som innføringsprosessen skal kjøres på. Tilpasningene kan forventes å være fokusert mot virksomhetenes verdier og normer. Hvis tilpasningene ikke fungerer til virksomhetenes normer og verdier, kan det forventes en *frastøting* av ”oppskriften”. Hvis Lean prinsippene bryter med eksisterende organisasjonskultur, kan en forvente at det oppstår konflikter i virksomhetene.

Myteperspektivet

Det vil være forventninger til rådmannsgruppene gjennom *frikobling* mellom *prat og praksis*. Her vil rådmannsgruppene kunne oppleve oppskriften for enkel og lite passende til organisasjonen, men likevel gjennomføre innføringen. Innføringen av Lean vil gjøres for å ”tekke” omgivelsene, men vil ikke få konsekvenser for virksomhetenes aktiviteter.

3.7 Oppsummering

I teorikapitlet har jeg presentert tre teoretiske perspektiv som belyser hvorfor organisasjoner innfører nye organisasjonsløsninger. Perspektivene som er presentert kan brukes som forklaringsfaktorer for å innføre nye organisasjonsløsninger. Det instrumentelle perspektivet forutsetter en handlingslogikk som preges av mål - middel – vurderinger og formålsrasjonelle handlinger hvor organisasjonene har et mål eller et problem som de ønsker å nå eller løse. Her forutsettes det at alternativene og konsekvensene er gjort rede for og er kjente.

De institusjonelle perspektivene kulturperspektivet og myteperspektivet (nyintstitusjonalisme) belyser en handlingslogikk basert på hva som er passende ut fra erfaringer, kultur og omgivelsene. Alle perspektivene forklarer eller belyser hvordan forskjellige krefter påvirker organisasjonene og utformingen av dem. (Christensen m.fl. 2009:31) Perspektivene kan fungere som forskjellige ”briller” som brukes for å forstå og tolke ulike handlingslogikker til offentlige organisasjoner. Man kan likevel i sjelden grad finne en organisasjon som handler ut fra en bestemt handlingslogikk, fordi spesielt offentlige organisasjoner er komplekse som trenger komplekse handlingslogikker. Vabo og Stigen argumenterer at det er nødvendig å bruke flere perspektiv samtidig som forklaringskraft for å forstå kommunenes innføring av nye organisasjonsløsninger. De spør derfor om innføringene

skyldes moteslaveri, handlinger utspringer fra individers interesser eller om det skyldes ekte behov som finnes i kommunenes omgivelser.

Nedenfor presenteres forventningene til funnene som er utredet på bakgrunn av de teoretiske perspektivene ved tabell 2

Tabell 2

Forventninger i tabellsform

Perspektiv	Hvorfor har rådmannsgruppene Lean	Hvordan har rådmannsgruppene innført Lean
Instrumentell perspektiv	Innfører Lean p.b.a organisatoriske - problem, utfordringer eller behov og oppnå ønskede mål Vurdert alternativer og konsekvenser av innføring.	De følger oppskriften og Lean prinsippene Og Rask tilkobling
Kulturell perspektiv	Innfører Lean for å tilpasse organisasjon p.b.a av intern press og press fra omgivelser	Tilpassing eller frastøting
Myteperspektivet	Innfører Lean p.b.a institusjonelle omgivelser gjennom myter og moter	Frikobling mellom prat og praksis

Tabellen er ment å vise hvordan problemstillingen; *hvorfor og hvordan har rådmannsgruppene innført Lean* kan forstås med utgangspunkt i perspektivene. Hvert av perspektivene har forventninger til hva som kan skje med organisasjonsoppskrifter når de blir implementert i organisasjoner. Som jeg har forsøkt forklart ovenfor beskriver rask tilkobling et optimistisk scenario der organisasjonsoppskriften kobles på de eksisterende aktivitetene i organisasjonen. Frastøting kan beskrives som et mer pessimistisk scenario der oppskriften møter verdier og normer som gjør at den ikke passer inn i eksisterende kultur og aktiviteter. Frikobling er det siste scenarioet der oppskriftene vil bli vurdert som løse og vage til å kunne implementeres fullt og helt i forhold til grunnleggende verdier. Men oppskriften vil likevel bli innført, siden omgivelser ønsker at tidsriktige organisasjonsløsninger skal implementeres i moderne organisasjoner. Oppskriften vil da bli innført men fristilles slik at den ikke får innflytelse på kjernevirksomheten i organisasjonen. (Christensen m.fl 2009:91)

4.0 METODE

4.1 Innledning

Problemstillingen til denne studien som er redegjort i kapittel 2, er knyttet til organisasjonsutforming i kommunesektoren. Et naturlig utgangspunkt for studiens oppbygging er selvsagt problemstillingen. Metodevalget og forskningsdesignet utgjør bindeleddet mellom anvendt og presentert teori, og empiriske funn. Studien er innmeldt til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD) og godkjent. Det er ingen meldeplikt på prosjektet, derfor er intervjuene i sin helhet anonymisert, derfor har jeg som nevnt fiktive navn på kommunene. Antall medlemmer i de forskjellige gruppene vil ikke bli oppgitt, av den grunn at det kan være muligheter for identifisering.

Jeg valgte å kontakte kommunene i forkant for å få vite hvem som kunne gi meg ønskelig informasjon i forhold til min problemstilling. Her kom det frem at rådmannsgruppene ikke var like delaktige i prosessen før Lean ble bestemt innført, og følgelig ikke like interessant for meg som intervjuobjekt. Rådmannsgruppen i Småby kommune hadde alle vært med på prosessen der de vurderte om de skulle implementerer Lean eller ikke. De hadde alle vært med på en felles kursdag i regi av KS der informasjon om Lean ble gitt. Alle i rådmannsgruppen var interessante for meg, siden de hadde vært med på prosessen i forkant av beslutningen om å implementere Lean. Vedrørende rådmannsgruppen i Storby var ikke alle medlemmene involvert i selve prosessen før Lean ble bestemt innført. Her har den ”interne utviklingsenheten” stått sentralt og vært førende. Mine forundersøkelser viste at leder for ”utviklingsenheten” samt prosjektansvarlig for Lean innføringen ville være personene som kunne gi meg ønskelig informasjon. Rådmannen var delaktig og kunne vært aktuell å intervju, men frykten for at svarene vil kunne bære preg av generelle formuleringer og ikke gi meg den innsikten jeg ønsket, samt tidsperspektivet for å få avtalt et intervju medførte at jeg valgte å ikke intervju rådmannen. For ordens skyld definerer jeg begge gruppene som rådmannsgrupper for begge kommunene.

4.2 Komparativ Case - studie

Det jeg skal studere er *hvorfor og hvordan kommunene har innført Lean i sin organisasjon*. Jeg vil gå tidlig inn i innføringsprosessen av fenomenet Lean og undersøke hvilken handlingslogikk som preget rådmannsgruppene. Med prosess mener jeg ”aktiviteter og atferd som utspiller seg over tid.” (Christensen m.fl 2009: 26) Formålet med studien er å *forklare, beskrive og forstå* den prosessen som har foregått i kommuneledelsene i forkant av beslutningen av å implementere Lean. Jeg vet for lite om temaet og ønsker å få innsikt i fenomenet Lean på best mulig måte. For å utforske temaet nærmere, bruker jeg litteraturstudier der jeg leser egnet litteratur om fenomenet. For å få innsikt i hvordan kommunen har innført Lean, ønsker jeg å bruke halvstrukturerte intervju som datainnsamling. Denne datainnsamlingen ønsker jeg å benytte for analyse opp mot teoretiske perspektiver, og ikke til å generalisere. Ut fra hva jeg skal studere og hvordan det skal utføres blir den metodiske tilnærmingen case-studier. I følge Thaagard (2003) kjennetegnes et case-studie gjennom studie av få enheter eller cases med mye informasjon. Selv om det er uenighet om definisjonen av case-studier er det i følge Thaagard (2003:47) bred enighet om at case-studier tar for seg en avgrenset case eller enhet, der fenomener kan undersøkes i sine naturlige omgivelser. Case-studier brukes i følge (Halvorsen, 1993:67) til analytiske formål der en er opptatt av prosesser og ikke for å generalisere. Som tidligere nevnt er casen i denne studien definert ved innføringsprosessen av fenomenet Lean i to kommuner, analyseenheter. Siden jeg bare skal studere to enheter eller case, vil muligheten for å generalisere funnene være liten. Jeg vil derfor i denne studien forsøke å vise likheter og variasjon gjennom komparasjon i innføringsprosessen mellom kommunene, både på rådmannsnivå og prosjektgruppenivå. Det viktigste med en komparativ studie vil være å finne teoretiske interessante egenskaper i analyseenhetene som kan brukes til å forklare, beskrive og forstå hvordan innføringsprosessen har vært. (Ringdal 2007: 150) Som tidligere nevnt ønsker jeg å bruke de teoretiske perspektivene som analytiske ”briller” for å belyse problemstillingen og underspørsmålet. Kommunene Storby og Småby skiller seg spesielt ut på områder ved størrelse og ressurstilgang, og kan derfor defineres som ulike caser. Å ”sammenligne ulike caser” beskrives av Jacobsen (2005) som vanlig innenfor *komparativ case – studie*. Hensikten med den typen design er å sammenligne to caser som er forskjellige fra hverandre. (Jacobsen 2005: 98) Problemstillingen vil gjennom komparativ analyse bli belyst i tillegg til de teoretiske perspektivene. Ved å studere to Lean forløp vil det sannsynligvis medføre til at studien får en ”rikere” og ”bredere” analyse, enn den ville fått med bare en Lean prosess eller forløp.

Jeg har valgt å fokusere på hvordan rådmannsgruppenes tenke og handlemåte har vært før selve innføringsprosessen og hvordan dette setter føringer på innføringen av Lean. Gjennom å fokusere på tenke og handlemåten til gruppen, vil dette danne grunnlag for å kunne analysere og fortolke handlingslogikken til rådmannsgruppene. For å kunne belyse handlingslogikken, vil jeg gjennom tre teoretiske perspektiv, instrumentelt perspektiv, et kulturelt perspektiv og et myteperspektiv analysere og tolke de svarene jeg får gjennom intervju.

4.3 Vitenskapelig tilnærming

Jeg utarbeidet først en prosjektskisse eller en plan for studiet, også kalt design. Gripsrud, Olsson og Silkoset (2008:58) beskriver *forskningsdesign* som hvordan analyseprosessen tilnærmes for at man skal kunne løse den aktuelle oppgaven. Hvordan jeg har tenkt å gjennomføre studiet, hvilke retningslinjer jeg skal følge defineres gjennom forskningsdesignet. Ett forskningsdesign beskriver *hva* jeg skal studere, *hvem* som eventuelt skal intervjues og *hvordan* dette skal skje (Thagaard.2003: 46). *Hva* førte til at rådmannsgruppene bestemte seg for å innføre Lean? *Hvem* i rådmannsgruppene og prosjektgruppa ville gi meg informasjonen om organisasjonstenkningen. Ved Småby hadde kommunalsjefer og rådmenn vært med på å bestemme innføringen av Lean, og hadde innsikt i det jeg ville ha svar på. Derfor ønsket jeg å intervju kommunalsjefene og rådmannen. Men i Storby hadde ”utviklingsenheten” sammen med rådmann vært med på innføringen av Lean. Dermed var ikke kommunalsjefene i Storby aktuelle som intervjuobjekter fordi de hadde ikke kunnskap til innføringsprosessen og dermed ikke informasjonen jeg ønsket. Jeg ønsket derfor å intervju leder for ”utviklingsenheten” samt leder for innføringsprosessen i kommunen. Medlemmene i prosjektgruppen ved PLO bestod av både av merkantilt personell og faglig personell, som alle hadde deltatt på møtene gjennom hele innføringsprosessen av Lean. Her måtte jeg ta et valg på angående antall respondenter og hvem som ville gi meg informasjonen jeg ønsket. Jeg valgte å konsentrere meg om faglig personell samt virksomhetsleder og Lean veilederen, ved at faglig personell kunne utdype de faglige utfordringene som tilsynet ønsket forbedret. Virksomhetslederen hadde deltatt på kurs i forbindelse med KS, og hadde mer inngående informasjon enn andre medlemmer. Ved Byggesak valgte jeg virksomhetsleder og fagansvarlig som intervjuobjekt av informasjonsmessige årsaker. Jeg måtte så ta stilling til *Hvordan* jeg skulle gjennomføre undersøkelsen. Hvordan skulle jeg gå frem empirisk for å kaste lys over problemstillingen? Jeg ønsket som nevnt tidligere å frem informasjon som

gjorde meg i stand til å *forklare, beskrive* og *forstå* innføringsprosessen av Lean i kommunene. Jeg ønsket å bruke innsamlet data som utgangspunkt for empirisk analysering og tolking og ikke til generalisering. For å forstå, beskrive og forklare innføringsprosessen er det viktig at Lean prinsippene blir operasjonalisert. ”*Operasjonalisering er prosessen med å oversette teoretiske begreper til empiriske mål...*” (Gripsrud m.fl 2008: 116) Med utgangspunkt i Lean prinsippene konstruerer jeg operasjonelle mål, eller empiriske forventninger som skal måle hvordan Lean prinsippene er blitt fulgt i prosjektgruppene. (Jmf kap 2.7 i tabell 1)

Metode for innsamling av data kan i følge (Nyeng 2008: 187) gjøres *kvalitativ* som er tekstens tale eller *kvanitativ* som er tallenes tale. Kvalitativ metode innbefatter tekstdata gjennom f.eks intervju, dokumenter og observasjon. Kvantitativ metode baserer seg på talldata. Min studie hadde en tydelig tilnærming til kvalitativ metode, gjennom at det var få respondenter som kunne intervjues. Gjennom kvalitativ metode hadde jeg mulighet for å gå i dybden i hvert enkelt intervju gjennom medlemmene i rådmannsgruppene og prosjektgruppa.

Siden intervjuobjektene jobbet i to kommuner samt PLO, valgte jeg å sende ut et skriv hvor jeg redegjorde for oppgaven min og spurte om tillatelse for å intervju dem. Alle intervjuobjektene unntatt en var positiv til å bli intervjuet. Den som ikke ønsket å bli intervjuet, svarte først positivt, men valgte senere å trekke seg. Når jeg hadde fått inn svarene, avtalte jeg gjennom e-mail og telefon, tid og sted for intervju. Siden reiseavstanden ikke var så lang valgte jeg å intervju dem fysisk i deres eget miljø, og ikke over telefonintervju. I tillegg til å notere ned svarene gjorde jeg lydopptak, slik at jeg i ettertid kunne gå og kvalitetssikre det respondentene hadde sagt. Svarene ble stilt ut fra en halvstrukturert intervjuguide. Det var ønskelig å lage en halvstrukturert intervjuguide fordi jeg ville ha en mer åpen plan for intervjuet. (Dalland 2000: 137) Her kunne jeg selv bestemme rekkefølgen og eventuelt komme med oppfølgingsspørsmål som jeg mente var relevante.

Når jeg har valgt forskningsdesign med intervjuer av rådmannsgruppa og prosjektgruppa, betyr det egentlig at det er tolkningene av virkeligheten til medlemmene jeg vil få. Rådmannsgruppen og prosjektgruppa sin forståelse av virkeligheten utspiller seg gjennom hvordan de har fortolket den. (Dalland 2000: 55) Når jeg skal analysere svarene fra intervjuene, fortolker jeg egentlig datamateriale som allerede er tolket. Dette kaller (Nyeng 2008: 80) for dobbel fortolkning. Dette betyr at jeg fortolker intervjuobjektens fortolkning av

innføringsprosessen. Det betyr at jeg tolker de refleksjonene som prosjektgruppene og rådmannsgruppene har gjort ved innføringsprosessen av Lean i kommunene. Her vil jeg altså bruke tre perspektiver for å tolke og forstå prosjektgruppene og rådmannsgruppene; et instrumentelt perspektiv, et kulturelt perspektiv og et myteperspektiv.

4.4 Data kvaliteten

Som nevnt tidligere innebærer denne studien bruk av en kvalitativ metode, der data innsamles gjennom intervju og litteraturstudie. Hvordan en sjekker kvaliteten på undersøkelsen har vært basert på de tradisjonelle begrepene validitet, reliabilitet og generalisering. Disse begrepene er i kvalitativ forskning omstridt ved bl. annet Lincoln og Guba (1985), som mener de ikke er egnet og bygger på et *forenklet syn* på kvalitativ forskning. (Ryen 2002:177) Dette synet støttes av (Thagaard 2003:169) som knytter begrepene *troverdighet*, *bekreftbarhet* og *overførbarhet* til forskningens kvalitet og erstatter begrepene reliabilitet, validitet og generalisering.

4.4.1 Troverdighet

Troverdighet beskriver om forskningen har foregått på tillitsvekkende måte. Gjennom hvordan dataene er fremkommet, innhenting av forskjellige typer data og hvilken relasjon jeg hadde til informantene, vil jeg argumentere for at forskningen min er *troverdig*. Når informantene var definert ut fra hvem som kunne gi meg ønskelig informasjon, valgte jeg å intervju en og en. Intervjuene ble tatt opp som lydfil og ble så transkribert. Mine *primærdata* fremkommer ved intervju og er selvsagt sentrale og grunnlag for analysen. Primærdataene i analysen vil inneholde mine kommentarer og vurderinger, samt direkte sitat fra informantene. Mine funn vil analyseres opp mot relevant teori gjennom tre teoretiske perspektiv. *Sekundærdata* blir i min studie definert gjennom Lean litteraturen og noe grad notat fra prosjektgruppene. Hvilken Lean litteratur er beskrevet innledningsvis. Prosjektnotater fra prosjektgruppene er brukt i henhold til å beskrive den prosessen som ønskes forbedret (se vedlegg nr 1 og 2). Funn i empirien vil bli analysert mot de fem Lean prinsippene (se tabell 1 i kapittel 2) hvor jeg undersøker i hvor stor grad prosjektgruppene innfører dem.

4.4.2 Bekreftbarhet

Hvordan jeg tolker resultatene kritisk definerer jeg som forskningens *bekreftbarhet*. (Thagaard 2003: 179) Etter min mening innehar forskningen i stor grad bekræftbarhet. Ved å analysere gjennom tre teoretiske perspektiv, for jeg mulighet til å analysere gjennom flere vinkler. Dette kalles for *triangulering* (Ryen 2002:194), og vil bekræfte funnene i større grad, enn hvis jeg analyserte i forhold til et perspektiv. Samme argumentasjon gjelder analysen opp mot Lean prinsippene, der jeg bruker alle prinsippene som analysepunkt. Triangulering brukes også for å øke forståelsen, gjennom å bruke flere metoder. (Ryen 2002: 194) Gjennom jobben min har jeg fått tilgang til å studere en liten del av Lean prosessen innenfra. Jeg fikk delta på to Lean – møter i en av prosjektgruppe, der jeg fikk kjennskap til gruppens arbeid. Dette er en styrke ved at jeg har større forståelse for informantene situasjon, og kan bidra til å øke min forståelse både i intervju situasjon og ved analyse. Behovet for å be informantene utdype svarene i intervjuet vil kunne bli mindre. Motsatt fall blir det for prosjektgruppen jeg ikke har innsikt i. Her vil det kunne bli økt behov for tolkning av svar og at informantene utdype sine svar. Min kjennskap til den ene prosessen vil ikke gi økt bekræftbarhet, men er en betraktning rundt min kjennskap til det miljøet som jeg skal intervju.

4.4.3 Overførbarhet

Overførbarhet defineres som om funn og tolkninger i et prosjekt kan være relevante i andre sammenhenger. (Thagaard 2003:184) Det er få studier av implementeringsfasen angående Lean i offentlig sektor i Norge Jmf kapittel 1, og det er derfor vanskelig å vurdere om studiet er relevant i andre sammenhenger. (Thagaard 2003:186) knytter *gjenkjennelse* til *overførbarhet* gjennom at personer med erfaring fra Lean kan ha nytte og gjenkjenne tolkningene som er gjort. Det er nok at noen personer er enige eller identifiserer seg med tolkingen, til at man kan definere overførbarhet. Gjennom at tolkningene og funnene identifiserer noen strategier for implementering av Lean, vil sannsynligheten være stor for at personer som jobber med Lean, eller andre overføringsprosesser av kunnskap, vil kjenne dem igjen. Perspektivene som utgjør grunnlaget for analysen, er relevant og kjent teori, som øker sannsynligheten for at flere vil kunne anvende og identifisere funnene.

Jeg har definert etter min mening en relevant problemstilling innenfor faget ”Public Management” som tar for seg innføringsprosessen av Lean i to kommuner. Siden Lean er et fenomen eller en ”bølge” som er på vei inn over offentlig sektor i Norge, er det sannsynlig å tro at flere kommuner vil vurdere å innføre Lean. Med tanke på gjenkjennbare funn, relevant problemstilling og teori, samt at innføringsfasen av Lean i kommunene er i startgroppen mener jeg at graden av *overførbarhet* er høy.

5.0 PROSESSBESKRIVELSE

5.1 Prosessbeskrivelse av vedtaksmøtet i PLO

Rådmannsgruppen i Småby bestemte å kjøre Lean prosessen på området pleie og omsorg PLO. PLO får inn søknader der brukere/kunder søker om å få tildelt forskjellige typer tjenester. PLO gjennomfører tiltaksmøter, der søknadene blir behandlet.³

Handlingsplan: Beskrivelse av tiltaksmøtet:

1. Søknad mottas og registreres i resepsjonen
2. Videre sendes til respektiv avdeling med fagansvar
3. Vurdering av søknad
4. Vurdering av bruker
5. Sammenfatning i vurderingsjournal i Geric
6. Diskusjon i tiltaksmøte/behandling av søknad – hvilken tjeneste / hvor mye / tidsrom / revurdering / vedtakets innhold (hva søkeren skal få hjelp til / tildelt m.m.).
7. Skrivning av vedtak
8. Oppfølging av vedtak/iverksetting

Faglig ansvar ved tiltaksmøtene har avdelingsledere ved institusjon og hjemmetjenesten, fagansvarlig ute i tjenestene, ergoterapeut, fysioterapeut, lege, kontorsjef og virksomhetsleder. Før Lean prosess var det knyttet følgende *utfordringer* til tiltaksmøtene. Merkantil personell skriver tildelingene, men har ikke faglig ansvar, og trenger derfor støtte for å utføre bestillingen. Saksbehandlingen tar lang tid og det blir mye venting før saken er ferdigbehandlet og skrevet. Det er varierende kvalitet på ferdigbehandlet vedtak. Tilsyn fra Fylkesmannen avdekker mangler som man ønsker å rette opp via gode saksbehandlingsrutiner og effektive tverrfaglige vurderinger.

³ Beskrivelse av prosess for PLO ligger vedlagt som vedlegg nr 1

Målet for leanprosessen ved PLO blir da å få rask saksbehandling som sikrer kvalitet og riktige tjenester til beste for brukeren (i tråd med kriterier for tildeling av tjenester). Sette et målbart mål og evaluere måloppnåelsen.

5.2 Prosessbeskrivelse av saksbehandlingen i Byggesak

Det ble bestemt at Leanprosessen skulle kjøres i tjenesteområdet Areal og Miljø med Byggesak som fagområde. Byggesak er et fagområde der saksbehandling, tilsyn, veiledning i forbindelse med innkomne byggesaker til kommunen. Byggesak har definert en ny arbeidsprosess med 4 momenter:⁴

Informasjon og veil

Veiledningssamtale

Går gjennom søknaden med kunden med en sjekklister

Journalføring

Sjekker ut hvilken type sak det er

Fører opp sakstype

Omslag rundt søknad og stempler med saksnr

Legger ved hovedmappe

Sendes til avdelingen

Mottakskontroll

Sjekker søknaden mot en sjekklister

Sender ut foreløpig svar ved manglende dokumentasjon

Saken ligger til all dokumentasjon er på plass

Saksbehandling

Sjekke type sak og parter i saken

Sette seg inn i fullstendig dokumentasjon

Kontakt med kunden

⁴ Beskrivelse av prosess for Byggesak ligger vedlagt som vedlegg nr 2

Diskuterer eventuelle prinsipielle saker med fagleder
Fatter vedtak ved signatur og saken sendes til arkiv

Utfordringene til Byggesak bestod i et stort etterslep av uoppgjorte saker og et stort potensiale for forbedringer. Manglende interne rutiner for behandling av innkomne byggesaker samt lite ressurser med stor arbeidsmengde. Innkomne saker gikk gjennom fagansvarlig på Byggesak, som utgjorde en ”flaskehals”. For å fordele saker ble det holdt et postmøte som tok lang tid å gjennomføre. *Målet for Leanprosessen* ved byggsak blir å sikre at saksbehandlingen ikke blir lenger enn tre uker. Avdelingen kommer ajour med utsending av gebyrer til kundene og at restansen av uoppgjorte saker blir borte.

6.0 EMPIRISKE FUNN

6.1 Innledning

Som tidligere nevnt har jeg beskrevet utfordringer til effektivitet, gjennom at begrepet kan defineres ulikt i forhold i forhold til en kommune eller en bedrift. Ønsket om økt effektivitet er ikke noe nytt for offentlig sektor, som gjennom NPM reformer har fått økt trykk på effektivitetsverdier. Det som kanskje har endret seg er at effektivitet som en verdi, har større betydning enn de tradisjonelle verdiene i en offentlig organisasjon. Det kan virke som det er allment selvfølge at effektivitetskravet gjennom kostnadseffektiviteten eller den økonomiske effektiviteten skal gjennomsyre enhver offentlig organisasjon. De som har mest fokus på effektivitetskravet, hevder at det offentlige sløser med ressursene og gjennom økt effektivitet blir det mer ressurser til skole, velferd og helse. De som er kritisk til kravet om effektivitet, vektlegger i større grad andre legitime verdier. (Christensen m.fl 2009:116)

Småby er en forholdsvis liten kommune som ikke har de store ressursene til å drive organisasjonsutvikling. De bruker kommunens konsulenter til å jobbe med Lean og organisasjonsutvikling sammen med rådmannsgruppen. Storby er en mye større kommune med egen ”intern utviklingsenhet”, med en leder som er nysgjerrig og på ”leting” etter nye organisasjonsløsninger. Begge kommunene samarbeider regionalt sammen med en tredje kommune. Alle tre kommunene er med i KS pilotprosjekt. Jeg redegjør først for funnene i rådmannsgruppene, før jeg beskriver prosessen for vedtaksmøtet ved PLO og arbeidsprosessen i Byggesak. Fire Lean prinsipper er valgt ut som jeg skal måle hvordan prosjektgruppene har operasjonalisert. Funnene i prosjektgruppen blir så beskrevet før jeg til slutt oppsummerer funnene i rådmannsgruppa og prosjektgruppa.

6.2 Empiriske funn i rådmannsgruppene

Under presenterer jeg funnene gjennom intervjuene i rådmannsgruppa i Småby og Storby. Funnene i Småby presenteres som hovedbegrunnelser for å innføre Lean i kommunen ved *Press fra politisk ledelse i Småby og Småby ble påvirket av regionalt initiativ og KS pilotprosjekt*. Funnene i Storbys rådmannsgruppe presenteres som *Storby hadde organisatoriske*

utfordringer, "Utviklingsenheten" i Storby var på søken etter nye kvalitetsverktøy og Lean er en "tsunami".

6.2.1 Press fra politisk ledelse i Småby

Politisk ledelse ved ordføreren i kommunen fattet interesse for Lean gjennom besøk i en vennskapskommune, og ønsket sterkt at administrasjonen skal innføre dette i kommunen. På spørsmål om hvorfor rådmannsgruppen bestemte å implementere Lean oppgir en informant at ordføreren hadde vært på besøk i en vennskapsby. Når informanten beskriver ordførerens engasjement for å innføre Lean utfylles det med *"hun ønsket det veldig"* og *"hun var veldig tydelig på det"*. En annen informant påpeker også at ordføreren "pushet" på og ville ha Lean inn i kommunen. Informantene oppgir samtidig at administrasjonen ikke var interessert i å implementere Lean og uttaler *"i utgangspunktet var vi genuint skeptisk til Lean"* og *"inntil det regionale samarbeidet kom hadde vi valgt å si nei, selv om hun hadde ønsket det flere ganger, vi sa nei fordi vi har nok å gjøre og tørr ikke gå på en prosess til"*. Her tolker jeg utsagnet som ordføreren ønsker sterkt å innføre Lean, men administrativ ledelse er ikke villige til å imøtekomme ønsket fordi de har kapasitetsproblemer. Samme respondent påpeker at ordførerens engasjement *"gjorde det enda vanskeligere å si nei"* til å bli med på pilotprosjektet.

6.2.2. Småby ble påvirket i av regionalt initiativ og KS pilotprosjekt

Rådmannsgruppen i Småby var altså negativ til å innføre Lean før invitasjonen fra nabokommunen kom. Beslutningen om å bli med på pilotprosjektet ble altså tatt etter at invitasjonen kom. På spørsmålet hvorfor rådmannsgruppen bestemte å innføre Lean i kommunen svarte en respondent *"som en god storebror ble vi invitert med"*. Beskrivelsen av Storby kan tolkes som at samarbeidet og relasjonene mellom Storby og Småby er gode. En tolkning er at når en god nabokommune inviterer en inn i et prosjekt som allerede er forberedt på forhånd, er det kanskje ikke lurt for videre samarbeid å svare nei? Spesielt hvis samarbeid i tidligere prosjekt har fungert godt, som er tenkelig ettersom kommunene samarbeider bredt ved noen kommunale tjenester. En annen svarte *"Det ble tatt initiativ regionalt, og da var det*

straks vanskeligere å si nei” En respondent oppgir at gjennom det regionale samarbeidet *”får vi også mye drahjelp, det er tilrettelagt og KS er der.”* Dette kan tyde på at rådmannsgruppen så muligheter til å bli med i et regionalt samarbeid uten å måtte bidra for mye. Noe som er naturlig siden de hadde utfordringer med tanke på kapasiteten.

Det kan også tolkes når KS var med, ble oppfatningen at Lean er relevant og påvirket rådmannsgruppen til å bli med på innføringen, gjennom at KS er en påvirkningsfull interesseorganisasjon og viktig medspiller for kommunene.

Med tanke på at kommunene har et tett regionalt samarbeid var nok rådmannsgruppen urolig for at samarbeidskommunene ville få kunnskap om Lean som de ikke hadde, og dermed følte press av den grunn.

Pilotprosjektet til KS, er som nevnt sentral i begrunnelse til at kommunen innførte Lean. En informant oppgir på spørsmål hvorfor de innførte Lean at *”vi fikk en forespørsel fra nabokommunen, som hadde fått en invitasjon fra KS”*, som den konkrete foranledningen til at kommunen fattet interesse for Lean. En annen informant oppgir på samme spørsmål at *”uten pilotprosjektet til KS, hadde ikke Lean vært i øyer”*. Som viser at pilotprosjektet til KS hadde stor påvirkning på rådmannsgruppen sin beslutning om å innføre Lean. Det er sannsynlig å tro at ordførerens sterke engasjement og ønske om å innføre Lean, ble et viktig argument for rådmannsgruppa for å bli med på Pilotprosjektet. Rådmannsgruppen følte press fra politisk hold for å innføre Lean, og det er rimelig å tro at presset ikke ble mindre etter tilbud fra nabokommunen om å delta i Pilotprosjektet. Rådmannsgruppen ble med etter å ha blitt invitert til å være med på Piloten gjennom nabokommunen og KS, og det virker som innføringen av Lean bar preg av tilfeldigheter uten at de tok tatt stilling til hvorfor Lean skulle innføres.

6.2.3 Storby hadde organisatoriske utfordringer

Det fremkommer gjennom informantene fra rådmannsgruppen i Storby at kommunen hadde en *manglende Virksomhetsfilosofi*. På spørsmål hvorfor kommunen har innført Lean oppgir en respondent 3 begrunnelser *”det ene er erkjennelsen på at vi er nødt til å finne en metode i forhold til vårt kvalitetsarbeid”*. Når jeg ber han utdype begrepet metode svarer respondenten *”vi hadde verktøyet fra før, og det er TQM - modellen, som ikke er implementert fullt og helt”*.

Respondenten oppsummerer resonnementet med *”vi var på jakt etter en metode for å kunne sette søkelyset på kvalitetsarbeidet i kommunen, og finne en metode på å kunne gå inn i tjenesteområdene våre etter at vi innførte en ny modell i 2003 (TQM) ”* En annen informant svarer *”vi har jobbet med TQM standarden og noen virksomheter har fått det inn og andre ikke”*. Selv om informantene ikke samsvarer helt, fremkommer det klart gjennom utsagnene at kommunen var på utkikk etter en metode som kunne komplettere TQM og bedre kommunens kvalitetsarbeid. Kommunen har ikke lyktes med kvalitetsarbeidet og de hadde utfordringer i forhold tjenesteområdene gjennom at lederne brukte forskjellige metoder i sine virksomheter. Dette beskrives slik av informantene: *”når vi etterspør i en oppstart hvilken metode man jobber etter, leter etter, så er det særdeles utydelig. Vi har hatt og har en utydelig virksomhetsfilosofi”* En annen svarer at *”hele organisasjonen trengte en metode”*. Med organisasjonen mener informanten virksomhetene i kommunen. Det fremkommer helt klart at *”Utviklingsenheten”* er på leting etter en ny metode eller en filosofi som virksomheten eller kommunen kan bruke i sitt kvalitetsarbeid. En informant beskriver også at målet med Lean skal være å *”sette kommunen i stand til å møte utfordringene på lang sikt, med tanke på utfordringene som kommer i 2018-2020, kommunen begynner å jobbe nå”* Utfordringene blir spesifisert som *”eldrebølgen”* og at offentlig forvaltning må effektivisere sine tjenester. Hvordan dette skal effektiviseres beskrives som; *”bedre å ta 10 % hvert år enn 100% på et år.”* Samme respondenten beskriver videre at entusiasmen i rådmannsgruppen for innføringen av Lean som liten, men at lederen for den *”interne utviklingsenheten”* var engasjert. Respondenten oppgir videre at uten involveringen fra den *”interne utviklingsenheten”* hadde kommunen ikke innført Lean. lederen for *”utviklingsenheten”* jobber tett opp mot rådmannsgruppen og *”dro”* prosjektet fremover, som kan tyde på at *”enheten”* har hatt kunnskap om hvor utfordringene lå og vært bevisst hvilke grep som skulle tas for å løse utfordringene. Det kommer tydelig frem før Lean ble presentert, at kommunen hadde et konkret behov for å implementere et verktøy som skulle være med å drive kvalitetsarbeidet i kommunen.

6.2.4 "Utviklingsenheten" i Storby var på søken etter nye kvalitetsverktøy

Den andre begrunnelsen for implementeringen forklarer den ene informanten videre med at *"ledelsen var overvåken på det som skjer der ute"*. Ledelsen i "utviklingsenheten" har hatt et våkent øye til nye organisasjonsløsninger som kan løse utfordringene som kommunal sektor står overfor. Det at kommunen har en enhet "intern utviklingsenhet" var sentral når informantene beskriver hvorfor rådmannsgruppen var på søken etter ny virksomhetsfilosofi. På spørsmål om rådmannsgruppen var på leting etter noe nytt svarer informanten slik: *"Det var vi. Bare det at vi har en enhet "intern utviklingsenhet" er et godt tegn på at organisasjonen søker etter nye ting. De nye ting kan gjerne være moter eller tsunamier"*. På bakgrunn i manglende virksomhetsfilosofi var det søken etter et kvalitetsverktøy som skulle utfylle TQM..

På spørsmål om andre oppskrifter eller konsept ble vurdert svarte informanten *"vi har ikke sittet rundt et bord og diskutert hvilke metoder som er hensiktsmessige å bruke for å løse utfordringene våre, det har vi ikke gjort... men vi har erkjent at vi gjennom TQM programmet ikke har nådd godt nok fram"*. Selv om ingen andre oppskrifter eller konsept er vurdert i forkant av beslutningen om å innføre Lean, understreker informanten gjennom sitatet nedenfor, at hovedbegrunnelsen for innføringen av Lean, er kommunens jakt etter en metode som skulle sette søkelys på kvalitetsarbeidet i alle virksomhetene; *"jeg tror det er veldig riktig at vår innfallsvinkel var jakten etter å finne nye metoder for å kunne styrke kvaliteten i tjenestene."* Det fremkommer videre fra en informant at den "interne utviklingsenheten" valgte virksomheter som kunne være potensielle piloter i kommunen, gjennom råd fra KL. Man skulle velge *"de som hadde lyst, virksomheter uten stor konflikter, motiverte medarbeidere, virksomhetene skulle fungere som fyrtårn etterpå, var deres erfaring"* En tolkning vil her være at en vellykket pilot er viktig for videre spredning i kommunen, gjennom at Byggesak skulle fungere som "fyrtårn" for resten av virksomhetene. Og styre unna personalkonflikter og velge virksomheter med motiverte medarbeidere og ledere var sannsynligvis ønskelig for den "interne utviklingsenheten" i den grad det ville minke mulighetene for en vellykket pilot. En rimelig tolkning vil derfor være at KL sin erfaring er en tydelig styring av hvilke virksomheter som skal få lov til å drive KS pilotprosjektet i Storby kommune.

6.2.5 Lean er en "tsunami"

Den tredje begrunnelsen for å innføre Lean begrunner Storby med at Lean er en "tsunami". En respondent begrunner delvis innføringen med at *"Lean er en tsunami eller bølge over offentlig sektor"*. En viktig årsak til Leans raske spredning i offentlig sektor er KS initiativ gjennom pilotprosjektet. Når informantene skal beskrive hvordan Lean ble "fanget" opp av kommunen blir det beskrevet at *"leder for "utviklingsenheten" er rimelig interessert i hva som skjer der ute i verden for å finne løsninger på utfordringer som offentlig sektor har"* Og *"lederen kom over KS - Hedemark og oppland hadde en konferanse hvor et av temaene var Lean og tok med seg rådmannen til ... og fikk innblikk i Lean"* respondenten beskriver videre at *"Storby var kjapp på, for å melde seg på KS pilotprosjekt"* Her blir altså foranledningen til hvordan kommunen gjennom leder for den "interne utviklingsenhetene" og rådmann reiste til en KS konferanse. Samme informant beskriver også at *"det var ikke stor entusiasme blant ledelsen/rådmannsgruppen"*. Det kan virke som rådmannsgruppen samlet sett, ikke har like mye entusiasme rundt Lean og innføringen. Videre blir det beskrevet at *"KS hadde ingen kunnskap selv, det var en person som har skrevet en oppgave som var "propellen" og hadde ingen kompetanse som organisasjon på Lean. Så de adopterte KL, søsterorganisasjonen til KS i Danmark til å avholde piloten og kjøpte opp to veiledere fra KL"* Utsagnet tolker jeg som KS ikke hadde noen inngående kunnskaper om Lean og hvordan oppskriften/konseptet fungerte i offentlig sektor, utover en person som har skrevet en oppgave rundt temaet. KS kjøper da kompetanse for å avholde pilotprosjektet fra KL i Danmark, som har erfaring med Lean i offentlig sektor. Dette er et interessant for det gir et bilde på hvordan Lean har "reist" fra Danmark og KL til Norge og KS, som da flere kommuner innfører i sine organisasjoner. Utsagnene viser at KS pilotprosjekt i likhet med Småby har i stor grad vært pådrivende for at Storby har valgt å innføre Lean.

6.3 Empiriske funn i prosjektgruppene

Funnene i prosjektgruppene vil bli presentert som *Prosjektgruppene definerte kunder ut fra tjenestetilbudet, prosjektgruppene definerte kunde og kundeverdi ulikt og prosjektgruppene kartla og skapte flyt i arbeidsprosessen*. Deretter vil empiriske funn for prosjekt og rådmannsgruppene oppsummert sammen. Funnene i prosjektgruppen vil bli fremstilt i

analysen i tabellsform, hvor en sammenligner hvordan Byggesak og PLO har operasjonalisert Lean prinsippene med tanke på likheter og variasjon. (se tabell 3 i kap 7.

6.3.1 Prosjektgruppene definerte kunde ut fra tjenestetilbudet

Småby kommune

Prosjektgruppen i Småby kommune beskriver både pasienter og pårørende som naturlige kunder eller brukere, og mottakere av vedtaket. På spørsmålet om hvem som er kunden i Lean prosessen svarte en informant at det har vært diskutert og at *”brukeren skal være i sentrum”*. En annen respondent definerte andre kunder; *”leger eller sykehuset har pasienter som de ønsker å få inn i pleie”*. En tredje respondent svarte at kundebegrepet ikke har vært diskutert i prosjektgruppa.

Prosjektgruppen definerer Lean prosessen til å foregå på et nivå over kunden, og dermed ikke berøre kunden direkte. En informant beskriver Lean prosessen i forhold til kundene slik; *”hadde vært skeptisk hvis Lean skulle vært kjørt direkte på pasient nivå.”* Et annet utsagn er *”det er vanskelig å måle kundetilfredshet på en prosess kunden ikke ser”*. Utsagnene kan tolkes som prosjektgruppen mente brukeren/kunden ikke ble direkte involvert i prosessen, og dermed ikke følte behov for en tydelig definering av kunden. Selv om en respondent oppgir at kundebegrepet er blitt diskutert i prosjektgruppen, virker det som medlemmene ikke har en samstemt oppfatning av hvem kunden i denne Lean prosessen er. Det kundebildet medlemmene beskriver virker definert ut fra tjenestene som pleie og omsorg gir, og ikke ut fra Lean prosessen.

Storby kommune

Prosjektgruppen i Storby kommune beskriver husbygger eller utbyggerfirmaene, naboene og andre innbyggere som kunder. På spørsmål om hvem som er Byggesak sine kunder svarer en informant *”folk i byen, byggefirmaer, utbyggerne og private som vi betjener”*. En annen respondent svarer mer presist på samme spørsmål *”den som skal bygge huset, de som skal gjøre jobben og det er jo firmaene, naboen, deg og meg”*. Ut fra svarene til respondentene virker det som informantene er klar over hvem som er kundene i Lean prosessen.

Respondentene har i liten grad forskjellige svar, noe som tilsier at informantene er samstemte om hvem som er kunder i Lean prosessen. På spørsmål om kundebildet til Byggesak ble

definert ut fra Lean prosessen? ble det svart *"Nei det hadde vi inne før Lean"*. Når samme spørsmål stilles til en annen informant blir svaret *"det har alltid vært våre kunder"*. Svarene gir inntrykk at prosjektgruppen har definert kundene ut fra tjenestetilbudet og i mindre grad hatt selve Lean prosessen i tankene ved definering av kundeverdien.

6.3.2 prosjektgruppene definerte kundeverdi ulikt

Småby kommune

På spørsmål om hva som gir kvalitet eller kundeverdi i Lean prosessen oppgir prosjektgruppen i Småby at det er å følge forskrifter og at Lean ble innført for å tilfredsstille forskriftene til vedtaksmøtet. Samme respondent oppgir *"viktig å ha pasienten, de som har fått vedtaket i fokus, andre er forstyrrende element"*. En oppgir at *"kvalitet er å etterleve forskrifter ved tildeling, for å tilfredsstille forskriftene så måtte noe gjøres"* En annen respondent oppgir at kvaliteten for kunden i Lean prosessen var gjennom behandlingstiden og oppgir økt kvalitet med raskere behandlingstid. Det kan virke som medlemmene i prosjektgruppen er bevisst og vet hva kundeverdi eller kvalitet kan være i forhold til Lean prosessen. Men når respondentene svarer med forskjellig oppfatning på hva kundeverdi er, fremkommer det at de ikke var samstemt på prosessens kundeverdi eller kvalitet. Dette gir forståelse for at prosjektgruppen i liten grad hadde noen felles forståelse for hva kundeverdien skulle være, før Lean prosessen startet.

Noen utsagn som ikke belyser spørsmålene angående kundeverdi, men likevel er av interesse. Samtlige i prosjektgruppen oppgir at påpakning fra tilsynet var en vesentlig grunn til at innføringen av Lean – prosessen ble drevet av PLO og vedtaksmøtet. Et mer direkte innhold i vedtaket etterlyses av tilsynet, hvor det begrunnes hvorfor søker får tildelt tjeneste. En felles forståelse i prosjektgruppen var at Lean prosessen ikke lå på pasientnivå, og kunden derfor ikke kunne se eller merke en forbedring. Dette beskriver en av respondentene: *"Det er vanskelig å måle kundetilfredshet på en prosess som de ikke ser"* Dette begrunnes med at kunden må først vite hvor lang det tok å behandle vedtaket før Lean prosessen, før de har forutsetning for å vurdere om kvaliteten har blitt bedre. En annen respondent oppgir at det blir utfordringer hvis kunden skal definere kundeverdi, fordi en ikke har kunnskaper om hva de kan kreve, eller hva loven/kommunestyret sier at de har krav på. Dette viser at

prosjektgruppen kanskje ikke så nødvendigheten med å definere kundeverdi i stor grad, fordi kunden ikke hadde forutsetninger for å se eller oppdage forbedringer.

Informantene beskriver også her et bilde av kundebegrepet og kundeverdi som viser at begrepet er utfordrende og utvetydig å definere i en Lean prosess i kommunen.

Storby kommune

Respondentene i prosjektgruppen i Storby uttaler at kundeverdien er blitt diskutert og kartlagt. På spørsmål om hva som er kundeverdien i Lean prosessen definerer informantene i prosjektgruppen hovedsakelig tre kundeverdier; Søker skal ha *informasjon forttest mulig* innen mottatt sak. Behandlingen og resultatet av saken skal være så *riktig som mulig*, ut fra forskrifter og skjønn. Søker skal ha svar på søknaden *innen rimelig tid* etter forvaltningsloven. På samme spørsmål om informanten kan utdype sitt syn på kundeverdi, oppgir en informant at kundene har forskjellige ønsker om kvalitet; *”Byggherren vil ha et hus som ser funksjonelt og bra ut. Stort nok og best mulig.”* *”Naboen vil ha et hus som ser bra ut, som ikke skjjermer for sol og utsikt, som er gjenganger i de fleste byggesaker.”* *Resten av byens befolkning ønsker byen skal se bra ut, at det skal være hyggelig å gå i byen”*. Informantene i prosjektgruppen oppgir at de vet hva kundeverdien i Lean prosessen er og at kundeverdien er blitt diskutert i prosjektgruppa. Dette gir et inntrykk av at medlemmene i prosjektgruppen vet hva som er kundeverdien i Lean prosessen. Gjennom informantenes svar fremkommer det at medlemmene har samme forståelse for hva kundeverdiene er. Prosjektgruppens felles syn på kundeverdi forsterkes gjennom beskrivelsen av ny arbeidsprosess, der kundeverdien er definert.

6.3.3 Prosjektgruppene kartla og skapte flyt i arbeidsprosessen

Småby kommune

På spørsmål om å definere den tidligere arbeidsprosessen ved vedtaksmøtet svarte en informant i Småbys prosjektgruppe *”det var ingen struktur i prosessen, det var usikkerhet i forhold til hvordan søknaden skulle behandles og hvordan søknaden skulle behandles var personavhengig.”* Samme informant sier at det tok dager før vedtaket ble skrevet. Denne beskrivelsen støttes av en annen informant som uttaler at tiltaksmøtet hadde behov for organisering og bedre rutiner.

På spørsmålet hva som skulle forbedres i arbeidsprosessen, uttaler en informant *"tydeliggjøring i vedtaket"* og utdyper videre *"brukerne må vite hva de skal klage ut fra, det var der vi ikke var tydelig nok. I vedtaket må vi si hva vi har tenkt å gi dem."* Her refererer informanten til tilsynet som uttaler at vedtakene var for utydelig i forhold til hvilket tilbud som ble gitt brukerne. Samme informant uttaler at vedtaket må inneholde faglig dybde og utdyper svaret *"De som var berørt med skriving av tiltaksmøtene, fysioterapeut, ergoterapeut og avdelingsleder dem skulle være med å utforme vedtaket."* En informant uttaler at *"administrativt personell skulle ut av tiltaksmøtene, de kan ikke vurdere tjenestetilbudet som avdelingslederne og fagpersonell kan"*. Som tidligere nevnt var tilsyn fra fylkesmannen begrunnelse for at Lean ble bestemt innført på PLO. Fylkesmannen påpekte at vedtakene var for utydelig med tanke på hvilket tilbud som PLO gav brukerne. Det manglet også en faglig dybde gjennom at administrativ personell skrev vedtakene og ikke fagpersonell og avdelingslederne. Gruppen har kartlagt verdistrømmen fra vedtaket kommer, til vedtaket blir utført. Notatet med prosjektgruppens prosessbeskrivelse i Småby, viser at verdistrømmen er gjennomgått og beskrevet (prosjektnotat PLO)

Når informantene beskriver den nye arbeidsprosessen for vedtaksmøtet oppgis fra en informant at *"I dag er alle fagpersoner til stede under møte og tiltaket skrives ferdig på møtet"*. Samme informant sier at *"det er viktig at avdelingslederne har gjort forarbeidet før vedtaksmøtet"*. Forarbeidet består i at avdelingslederne tar en tverrfaglig vurdering av søknaden og behovet til kunden. En annen informant beskriver prosessen som *"mindre personavhengig"* Det kan virke som prosjektgruppen i stor grad har blitt styrt av tilsynet med tanke på endringer i arbeidsprosessen. Mer faglig tyngde og et mer tydelig vedtak har naturlig nok vært hovedfokus til prosjektgruppen, siden tilsynet hadde bemerkninger på disse punktene.

Blir det mindre muda og mer flyt i den nye arbeidsprosessen? Prosjektgruppen har definert *hva* som skal gjøres før vedtaksmøtet og *hvem* som skal gjøre det. Avdelingslederne deltar på vedtaksmøtet forberedt og har gjort sine tverrfaglige begrunnelser. Dette gjør vedtaksmøtet mindre personavhengig, slik at prosessen går videre selv om noen personer ikke kan delta på vedtaksmøtet. Det er blitt klarere rutiner for hva som skal gjøres i forkant av vedtaksmøtet, som fører til mindre muda. Vedtaket blir skrevet på selve møtet og ikke noen dager senere av annet personell. Dette gjør at det blir færre hender som "tar i" søknaden som er med på å skape flyt i søknadsprosessen.

Storby kommune

En informant begrunner implementeringen av Lean i Byggesak, med et etterslep på ubehandlede saker, og et ønske om å få utnyttet et potensial som lå i Byggesak, gjennom stor arbeidsmengde og lite bemanning. Arbeidsprosessen i byggesak blir av en informant definert som et samleband hvor det er noen mangler som gjør at arbeidsprosessen ikke går på skinner; *”vi har en nærmest en samlebandprosess som kan sammenlignes med Toyota hvor du får en søknad inn og så får du et svar ut.”* Informanten utdyper videre at i samlebandprosessen *”er det mye standard brev og rutiner som skal på plass for at det skal gå på skinner, og det har ikke gått helt på skinner ettersom vi har et etterslep. Det er fryktelig viktig at det går glatt, at det ikke er flere som er borti samme sak og disse tidstyvene som det er fokus på”* Etterslepet som beskrives er søknader som ikke er ferdigbehandlet, men som også kan skyldes lav bemanning i følge informanten. Videre utdyper informanten at prosjektgruppen har registrert hele prosessen som den er i dag, med alle ledd og beskriver videre at deltagerne i prosjektgruppen *”var forholdsvis enige om hvordan vi gjør det i dag”*. Informanten beskriver videre at prosjektgruppen har brukt kaizen-tavler for å beskrive alle leddene i dagens arbeidsprosess, og har *”kuttet inn på mange ledd i prosessen som ikke var nødvendig.”* Informanten viser meg da et ark hvor den nye arbeidsprosessen er beskrevet med færre ledd enn tidligere.

En annen informant beskriver dagens arbeidsprosess med *”litt lite rutiner”* og ikke så effektiv. Mangel på rutiner beskrives gjennom mottak av innkomne søknader, ved at det tidligere ikke ble sendt ut et informasjonsskriv om at søknaden var mottatt. Informanten beskriver videre at *”det blir sendt ut standardbrev til søker om at søknad er mottatt, mens tidligere ble det bare sendt ut brev hvis det var mangler”* Den nye beskrivelsen av arbeidsprosessen innehar mottakskontroll, der det defineres at det skal sendes ut standardbrev som forteller kunden at søknaden er mottatt. (ref pkt 5.4) Videre beskrives at det har vært vanskelig å finne ut av andre sine søknader pga mangel på rutiner.

For å forbedre rutinene svarer informanten at *”det er innført sjekklister som alle skal følge og skal følge saken fra A til Å.”* Her må alle saksbehandlerne sjekke de samme punktene, slik at hvis nye personer overtar en sak, så ser en hvor langt i behandlingsprosessen søknaden er kommet. *Har Byggesak klart å endre arbeidsprosessen for å eliminere muda og skapt flyt i verdistrømmen?*

Prosjektgruppen har gjennomgått, beskrevet og blitt enige om hvordan arbeidsprosessen tidligere har vært. Informantene beskriver en arbeidsprosess som mangler rutiner og som ikke helt går på skinner og at Byggesak har et etterslep på ubehandlede søknader. Den nye

arbeidsprosessen innehar mindre ledd enn tidligere og de har klart å behandle søknadene gjennom ”færrest mulig hender” prisnippet, som er viktig for å skape flyt i arbeidsprosessen og fjerne muda. Rutinene har blitt endret slik at alle i prosjektgruppen vet hvilke sjekkpunkter en søknad skal sjekkes ut med før svar sendes ut. Dette medfører at søknaden ”glir” lettere og raskere gjennom arbeidsprosessen. Det blir sendt ut et svarbrev til søker, hvor det står at søknad er mottatt og hvor det oppgis eventuelle feil ved søknaden. Gjennom kartleggingen av tidligere arbeidsprosess har Byggesak gjort det mulig å fjerne overflødige bevegelser og arbeidsoppgaver slik at søknaden går gjennom færrest mulige hender som eliminerer muda og skaper flyt i arbeidsprosessen.

6.4 Oppsummering empiriske funn

Rådmannsgruppene

Det fremkommer at Småby ble utsatt for *Press fra politisk ledelse* gjennom ordførerens tydelige ønske om å implementere Lean i kommunens organisasjon. Kommunens administrasjon valgte å ikke innføre Lean pga manglende kapasitet. Men når det kom et *regionalt initiativ* gjennom *KS pilotprosjekt* følte rådmannsgruppen at prosjektet var tilrettelagt og kunne delta uten å bidra med så mye.

Det fremkommer at Storby har *organisatoriske utfordringer* gjennom en manglende Virksomhetsfilosofi. En mer tydelig filosofi skulle komplettere verktøyet TQM som allerede fantes i kommunen, men ikke var implementert godt nok. Lean skulle sammen med TQM være med å øke kvaliteten i tjenestoområdene. Storby har ikke vurdert andre løsninger enn Lean som skulle fungere sammen med TQM. Samtidig har innføringen som mål at Lean skal bidra med å takle den kommende ”eldrebølgen” bedre, gjennom å effektivisere sine tjenester. For å bedre kvaliteten i tjenestoområdene har den ”interne utviklingsenheten” i *kommunen vært på søken etter nye kvalitetsverktøy*. Men det kommer også frem at kommunen gjennom den ”interne utviklingsenheten” er årvåken på hvilke nye organisasjonsløsninger som finnes for å løse kommunens oppgaver generelt. Den siste begrunnelsen for å innføre Lean er at *Lean er en ”tzunami”, ”mote”* på vei inn over kommunene, og naturlig nok fanges det opp av den ”interne utviklingsenheten” og presentert for rådmannen. Det ble også beskrevet hvordan Lean som oppskrift har ”reist” fra KL i Danmark og til KS i Norge, og hvor det ble beskrevet

at KS hadde liten eller ingen kompetanse på Lean i offentlig sektor før de startet pilotprosjektet.

Prosjektgruppene

Det fremkommer at Småby i sin Lean prosess ikke har bevisst definert kunde eller kundeverdi. En forklaring på det kan ligge i hvilke oppgaver og aktiviteter som PLO har som kjerneverdi, og at det da blir unaturlig å definere brukere og pårørende som kunder.

Storby derimot har definert kunde og kundeverdi gjennom at det er samsvar mellom informantenes beskrivelser av kunder og kundeverdier, samt at prosessbeskrivelsen tydelig beskriver kundeverdien. Det fremkommer videre at Småby og Storby i stor grad har definert hvem som kunne være kunde ut fra tjenestetilbudet i kommunen og ikke tenkt kunde i forhold til den spesifikke Lean prosessen. Begge prosjektgruppene har klart å skape flyt i arbeidsprosessen gjennom å fjerne muda og innføre nye styringsprinsipper.

7. ANALYSE

7.1 Innledning

I analysen vil jeg bruke funnene i prosjektgruppene og rådmannsgruppene som er beskrevet i kapittel 6, og analysere Storby og Småby med komparative og teoretiske ”briller”. Her vil jeg først analysere prosjektgruppene opp mot hverandre med tanke på likhet og variasjon som blir presentert i tabell 3. Deretter vil jeg analysere rådmannsgruppene med tanke på variasjoner og likheter det har vært mellom kommunene med tanke på hvorfor de har innført Lean. Jeg knytter de empiriske funnene i rådmannsgruppen og prosjektgruppene opp mot de teoretiske perspektivene det instrumentelle perspektivet, det kulturelle perspektivet og myteperspektivet. Til slutt vil jeg oppsummere analysen og forsøke å svare på underspørsmålet og problemstillingen. Jeg begynner analysen med å fremvise tabell 3 der likhetene og variasjonene blir presentert i tabellsform, som brukes som utgangspunkt for analysen i prosjektgruppene.

7.2 Komparativ analyse av variasjon og likheter i prosjektgruppene

Likheter og variasjon presentert i tabellsform

Tabell 3

Lean prinsipp	Operasjonaliserte mål/ forventninger	Hvordan har PLO fulgt Lean prinsippene?	Hvordan har Byggesak fulgt Lean prinsippene	Komparasjon
Identifisering av kunde og kunde verdi	Det forventes at kunden er identifisert og at alle medlemmer i prosjektgruppen vet hvem kunden er.	Ikke alle i prosjektgruppen vet hvem kunden er. Kunden identifiseres i prosjektgruppen forskjellig som: pasient, bruker, pårørende, leger og sykehus nevnes som potensielle kunder.	Alle i prosjektgruppen har identifisert kunden som: -Husbygger, -Utbyggerfirmaene, -Naboene -Andre innbyggere.	Ulikt
	Det forventes at kunden er identifisert i forhold til Lean prosessen.	Definerer dermed kunde ut fra tjenestetilbudet og ikke Lean prosessen	Kundebegrepet blir i noen grad definert ut fra tjenestetilbudet og ikke Lean prosessen.	Likt
	Det forventes at kunde verdien er definert i forhold til lean prosessen.	Kunde verdi defineres forskjellig. Noen prosjektmedlemmer har individuelt definert kunde verdi som: behandlingstid og å etterleve forskrifter.	Kunde verdien er definert i Lean prosessen som: -Gi informasjon til kunden -Riktig avgjørelse på søknad -Søknaden skal behandles innen 3 uker	Ulikt
	Det forventes at prosjektgruppen har en felles forståelse for hva som er kunde verdien.	Det er ingen felles forståelse for hva kunde verdien er.	Prosjektgruppen har en felles forståelse for kunde verdien	Ulikt
Kartlegg verdistrømm/ Vedtaks møtet	Det forventes at vedtaks møtet er kartlagt og redesignet av prosjektgruppen	Verdistrømmen gjennom vedtaks møtet er kartlagt fra vedtaket kommer inn til vedtaket er effektivert.	Verdistrømmen er kartlagt og gjennomgått i prosjektgruppen gjennom prosess beskrivelse.	Likt
		Vedtaks møtet er redesignet gjennom -En tydeliggjøring i vedtaket -Faglig personell skriver vedtaket (faglig tyngde)	Arbeidsprosessen er redesignet gjennom -Standardbrev sendes ut -Innført sjekklister -mottakskontroll er innført	Likt
Skape flyt i verdistrøm/ vedtaks møtene og innfør nye styringsprinsipp	Det forventes at prosjektgruppen har klart å fjerne muda og skape flyt i verdistrømmen til en viss grad	Prosjektgruppen har skapt bedre flyt og fjernet muda gjennom: -Faglig personell skriver vedtak. Ikke adm personell -Vedtaket skrives ferdig på møtet, ikke etterpå.	Prosjektgruppen har skapt bedre flyt i arbeidsprosessen ved å: -Sende ut standardbrev -Innføre sjekklister -Innføre mottakskontroll	Likt
		Flyt i vedtaks møtene: -Faglig personell har gjort tverrfaglige vurderinger før vedtaks møtet. - Det er klarere retningslinjer for hvordan vedtaks møtene skal gjennomføres.	Prosjektgruppen har skapt bedre flyt og fjernet muda gjennom: Endret mottakskontroll: Ved å fjerne tiltaks møte Enkle søknader går ikke innom fagansvarlig	Likt
	Det forventes at prosjektgruppen innført nye styringsprinsipp som gjør at verdistrømmen flyter bedre	-Nye styringsprinsipper er innført: -Vedtaket skrives ferdig på møtet -Faglig personell har fått ansvaret for skrivingen av vedtaket -De nye styringsprinsippene er Godkjent av tilsynet	Prosjektgruppen har innført nye styringsprinsipper gjennom: Færre hender på søknad Svarbrev blir sendt ut Saksbehandlere bruker samme sjekklister	Likt

Som vi ser på tabell 2 viser den en varierende oppfatning i prosjektgruppen ved Småby hvem kunden kan være. Byggesak har derimot en klar oppfatning på hvem kunden kan være. Dette viser at identifiseringen av kunden har *variert* i prosjektgruppene. Videre kan vi lese fra tabellen at kunde verdien er i liten grad definert i Småbys prosjektgruppe hvor den oppgis til å kunne være; behandlingstid og å etterleve forskrifter. Byggesak definerer kunde verdien i Lean prosessen som; gi informasjon til kunden, riktig avgjørelse på søknad og søknaden skal behandles innen 3 uker. Dette får selvsagt konsekvenser for hvilken felles forståelse

prosjektgruppene har på kundeverdien. Her har prosjektgruppen i Småby ingen felles forståelse, mens Storby viser felles forståelse for kundeverdien. *Variasjon* mellom prosjektgruppene fremkommer altså hvordan de innfører Lean prinsippet om kundeverdi gjennom definering og forståelse av kundeverdien. På de andre Lean prinsippene; kartlegg verdistrømmen og skape flyt i verdistrømmen viser tabellen *ingen variasjon* mellom prosjektgruppene. Begge prosjektgruppene har klart å kartlegge hvordan dagens verdistrøm er, forsøkt å fjerne muda og beskrive en ønsket fremtidig verdistrøm uten muda og med bedre flyt. Tabellen viser videre at kunden er i stor grad definert etter tjenestetilbudet i begge prosjektgruppene. Det er en liten variasjon på dette punkt, men det er nok riktig å si at prosjektgruppene har opptrådt rimelig *likt* i å definere kunden i forhold til tjenestetilbudet.

Variasjon i innføring av Lean prinsippene; kunde og kundeverdi

En forklaring på variasjonen ved innføringen av begrepene kunde og kundeverdi, kan ses på som Byggesak har vært mer bevisst på kundebegrepet, enn PLO gjennom at det har vært drøftet i prosjektgruppen, slik at alle medlemmer visste hvem kunden er i Lean prosessen. En annen tolkning kan være at PLO i mindre grad følger ”oppskriften” til Lean, gjennom at de i mindre grad definerer kunde og kundeverdi. PLO tilpasser da oppskriften og begrepene til kulturen i PLO med tanke på kunde og kundeverdi. Byggesak følger ”oppskriften” og Lean prinsippene i større grad enn PLO, som bruker og definerer i stor grad kunde og kundeverdi. Dette kan tolkes som Byggesak innfører Lean prinsippene i henhold til det KS og KL har fortalt og anbefalt. Det er naturlig at forskjellene på definering av kundebegrepet vil følge prosjektgruppenes holdning også til kundeverdien, noe som også tabellen viser. En annen forklaring som kan brukes er kulturen i PLO, der begrepene ”bruker” og ”pårørende” er for sterkt forankret til å endres. Uansett virker det som PLO i større grad tilpasser kundebegrepet, til sin virksomhet i større grad enn Byggesak.

Lik innføring av Leanprinsippene; verdistrøm, flyt i verdistrøm og nye styringsprinsipper

Prosjektgruppene fremstår forholdsvis like ved at verdistrømmen er kartlagt, fjernet muda og forsøkt å skape flyt i ny verdistrøm samt innført nye styringsprinsipper i arbeidsprosessen. En forklaring på likheten kan være at arbeidsprosessene er forholdsvis like. prosessene i begge prosjektgruppene kan defineres gjennom en input, arbeidsprosess og en output, der det kommer inn en søknad som skal behandles raskest mulig og best mulig, for deretter å sendes ut igjen. Begge prosjektgruppene har innfridd et viktig poeng i Lean prinsippet, nemlig flyt i

verdistrømmen gjennom at færre hender er involvert i søknaden. Byggesak sender et svarbrev som automatisk blir sendt ut og at saksbehandlerne bruker samme sjekklister. PLO gjennomfører tiltaksmøtene ved at fagpersonellet ferdigskriver vedtaket, uten at merkantilt personell er involvert. Dette viser at begge prosjektgruppene har klart fjernet ”tidstyver” eller muda og dermed skapt flyt i verdistrømmen. De har også klart å innføre styringsprinsipper som gjør det mulig for arbeidsprosessen å flyte bedre. En betraktning er likevel at PLO har hatt Fylkesmannens tilsyn å ta hensyn til. Tilsynet påpekte et klarere vedtak med tanke på hva kunden skulle få, samtidig som at vedtaket manglet en faglig tyngde. Naturlig nok har prosjektgruppen fokus vært å endre arbeidsprosessen og styringsprinsippene slik at tilsynet ville kunne godkjenne arbeidsprosessen. Byggesak har i motsetning ikke hatt noen elementer som har vært førende og i så måte vært ”fri” til forme arbeidsprosessen som de ville.

7.3 Komparativ analyse av variasjon og likheter i rådmannsgruppene

Ulik innfallsvinkel til KS pilotprosjekt

Det kan virke ut fra de empiriske funnene i rådmannsgruppen at det har vært forskjellige innfallsvinkler eller mål med innføringen av Lean. Begrunnelse for innføringen i Storby er at kommunen har organisatoriske utfordringer, og ønsker en metode som kan endre og styrke kvalitetsarbeidet i kommunen, samt komplimentere TQM i kommunens kvalitetsarbeid. Funnene og informantenes utsagn kan tolkes som kommunen gjennom den ”interne utviklingsenheten” ønsker å utvikle kommunen og har bevisste mål med hvorfor de skal innføre Lean. Det kan derfor virke som rådmannsgruppen gjennom den ”interne utviklingsenheten” har vært aktiv for å bli med på KS pilotprosjekt. Empiriske funn i Småby viser klart at organisasjonen ikke hadde noen bestemte utfordringer eller mål som Lean skulle løse for kommunen. Politisk ledelse ønsket og presset på for at rådmannsgruppen skulle ta i bruk Lean. Regionale samarbeidskommuner inviterte kommunen med på KS pilotprosjekt og når KS kommer med pilotprosjektet bestemmer rådmannsgruppen endelig seg for å innføre Lean i organisasjonen. Min tolkning blir da at Småby i stor grad har vært en passiv mottaker av KS pilotprosjekt og innføringen av Lean, og i større grad latt seg styre inn i det gjennom flere tilfeldige hendelser; Press fra politisk ledelse, det regionale initiativet fra samarbeidskommuner og KS sitt pilotprosjekt. To respondenter fra rådmannsgruppen i Småby bekrefter at innføringen var av tilfeldig art gjennom svaret på følgende spørsmål om hvorfor

kommunen ble med på innføringen av Lean; *”det skjedde litt tilfeldig”* og *”jeg var vel litt redd for at det var tilfeldig... jeg sa det og eh det står jeg for”* Uttalelsene til informantene forsterker bildet om at Småby kommune ikke hadde noen bestemte *noen organisatoriske utfordringer* eller mål som de ønsket Lean skulle løse. Det kan derfor virke som rådmannsgruppene hadde forskjellige innfallsvinkler og utgangspunkt for å bli med på KS pilotprosjekt og innføre Lean. Ut fra de empiriske funnene kan det tyde på at målsettingen til Storby har vært å utvikle kvalitetsarbeidet i hele organisasjonen. Mye kan tyde på at Småby har manglet klare målsettinger for å bli med på pilotprosjektet og innføringen av Lean, men blitt med tilfeldig gjennom ordførerens ønske å innføre Lean og regional initiativ rundt deltagelse på KS pilotprosjekt. En betraktning vil da kunne være at Småby kommune i større grad enn Storby har politisk forankring i sin innføring av Lean, gjennom ordførerens sterke engasjement i Småby.

Ulik Størrelse og ressurstilgang

Jeg ønsker å analysere videre på hvorfor kommunene har ulike mål eller mangler mål på innføringen av Lean. Som tidligere nevnt samarbeider Storby og Småby kommune med mange kommunale oppgaver og prosjekter. Den store forskjellen er som en informant beskrev at Storby er en *”storebror”* i regionsamarbeidet, pga størrelsen på kommunen. Dette vises også gjennom hvilke ressurser kommunene råder over, ved at Storby har en *”intern utviklingsenhet”* der det jobber 12 personer i følge kommunens hjemmeside, mens Småby har ingen avdeling. Dette medfører naturligvis at *”utviklingsenheten”* kan drive med organisasjonsutvikling mer aktivt enn Småby. De har dermed et bedre utgangspunkt å vurdere hvordan kommunen driver kvalitetsarbeidet, enn administrasjonen til Småby som disponerer færre ressurser og som i utgangspunktet ikke ønsket å innføre Lean pga kapasitetsbegrensninger. Ressurstilgangen til Storby gjennom den *”interne utviklingsenhet”*, og kapasitetsutfordringer til Småby er vesentlig forskjell på hvorfor kommunene har innført Lean. En informant rådmannsgruppen i Småby bekrefter min tolkning; *”hadde Småby hatt mer penger, hadde Lean vært ”større” i kommunen”*. Det kommer klart frem at ressursmangel er en viktig faktor for Småby kommune.

De empiriske funnene viser jo også at *”interne utviklingsenhet”* har vært pådriver ikke bare for å få Lean inn i Storby, men også de to andre kommunene i regionsamarbeidet. Man kan derfor tolke det slik at uten den *”interne utviklingsenheten”* hadde ikke Lean blitt innført i noen kommuner i regionen.

Ulik forankring til innføringen

Det fremkommer i pkt 6.2.5 at kommunalsjefene manglet entusiasme for innføringen av Lean. Utsagnet fra en informant støtter dette; *”En ting er at en rådmann ønsker nå at vi skal gripe fatt i noe, men han har tre kommunalsjefer som ønsker det samme. Det var ikke stor representasjon fra ledelsen på informasjonsmøtene til KS, stort sett bare prosjektleder. Det var ikke stor entusiasme”* Ut fra informantens svar, kommer det frem at bare rådmann i rådmannsgruppen og leder for ”utviklingsenheten” var entusiastisk til å innføre Lean. Informanten beskriver videre; *”så en av jobbene når vi har kjørt piloter, har samtidig vært å få med, dra med ledelsen”*

Utsagnene beskriver at ledelsen i Storby med unntak av rådmann manglet entusiasme til å innføre Lean og at ”intern utviklingsenhet” gjennom prosjektleder må prøve å få ledelsen mer entusiastisk eller ”selge” konseptet inn til kommunalsjefene i rådmannsgruppen. Det er interessant at Storby som skal innføre Lean i kommunen på bred basis, ikke har den entusiasmen og støtte som er nødvendig forankret i hele rådmannsgruppen. Det kan virke som rådmannen sammen med leder for den ”interne utviklingsenheten” i Storby bestemte at Lean skulle innføres. En naturlig tolkning vil være at rådmannen alene har bestemt at Lean skal innføres, for så å håpe at kommunalsjefene ble mer entusiastisk etter hvert. Det er også naturlig å tenke at leder i ”utviklingsenheten” som jobber tett opp mot rådmannen har vært med på å ”styre” kommunen mot å innføre Lean og deltagelse i KS pilotprosjekt. For å få ledelsen mer entusiastisk valgte prosjektleder å kjøre et ”Lean-spill” for rådmannsgruppen. Den manglende entusiasmen i rådmannsgruppen i Storby avviker fra holdningen til rådmannsgruppen i Småby som alle var entusiastiske og ga støtte til prosjektet. Derfor kan det se ut som innføringen av Lean i Småby er en ”top-down” prosess, der altså ønsket om å innføre Lean var forankret i rådmannsgruppen. Men Storby manglet en bred forankring i rådmannsgruppen, men hvor ”utviklingsenheten” var pådriver, kan det se ut som prosessen har blitt drevet nedenfra og opp, ”bottom-up”. Men siden ”utviklingsenheten” er stabsfunksjon mot rådmannsgruppen, kan innføringen også kan defineres som en ”top-down” prosess.

7.4 Analyse av funn i lys av teoretiske perspektiv; prosjektgrupper

Under vil jeg presentere funnene fra intervjuene i prosjektgruppene. Funnene presenteres fra prosjektgruppene arbeid i innføringen av Lean. De blir presentert som; ”prosjektgruppene definerte kunde ut fra tjenestetilbudet, ”Prosjektgruppene definerte kundeverdi forskjellig” og ” Prosjektgruppene kartla og skapte flyt i arbeidsprosessen”.

7.4.1 Prosjektgruppene definerte kunde ut fra tjenestetilbudet

Det fremkommer at begge prosjektgruppene definerte kundene sine ut fra tjenestetilbudet til kommunene og ikke ut fra Lean prosessen som oppskriften forventer. Informantene i prosjektgruppen i Småby var ikke helt fortrolig med begrepet ”kunde” og ville heller bruke ”bruker” og ”pårørende”, som er kulturelt betinget og forteller hvilken type virksomhet PLO er. Når begrepene som brukes i virksomheten følger med i Lean prosessen, gir det støtte i forventningene til det kulturelle perspektivet, gjennom at kundebegrepet i Lean prinsippene i stor grad blir tilpasset kulturen i PLO. En tolkning kan her være at dette gjøres fordi de nye begrepene i liten grad passer med begrepskulturen som finnes og er dypt innarbeidet i PLO. Informantene i Byggesak var mer fortrolig med begrepet kunde ved at de i større grad enn PLO ikke var ”fremmed” for begrepet. Men som tabell 2 viser, fremkommer det at de også definerte kunder ut fra tjenestetilbudet. Det er godt mulig at begrepene i tjenestetilbudet er så inngrodd i kulturen i PLO og Byggesak at medlemmene i prosjektgruppene ikke var bevisst på andre begreper. Et annen argument er at gruppemedlemmene spesielt i PLO ikke mente det var passende å bruke begrepet ”kunde”, fordi det f.eks kan assosieres som mindre personlig enn ”pårørende” og ”bruker”. Det kan også argumenteres for at Lean prosessen ikke direkte involverte kunden slik at prosjektgruppene ikke nødvendigvis trengte å definere en kunde eller kundegruppe spesielt for Lean prosessen. Det kan og være mangel på kunnskap om Lean prinsippene som klart presiserer at kunden må defineres i flg pkt 2.6 som senere skal definere kundeverdi. En vesentlig forskjell var at prosjektgruppa i Småby var lite samstemt på hvem som kunne være kunden, mens prosjektgruppa i Storby i stor grad var samstemt. Det kommer frem at gjennom en informant i Småby at kundebegrepet ikke har vært diskutert, noe det derimot har vært i Storby. Dette kan tolkes som Storby i større grad enn Småby følger Lean ”oppskriften” ved innføringen, som gir støtte i forventningene til det instrumentelle

perspektivet. Mens Småby ikke følger ”oppskriften” like nøye og tilpasser Lean prinsippene til PLO i noen grad.

7.4.2 Prosjektgruppene definerte kunde verdi forskjellig

Kunde verdien i prosjektgruppen i Småby er i liten grad definert viser de empiriske funnene. Det fremkommer klart at prosjektmedlemmene i Småby definerer kunde verdien forskjellig. Kunde verdien i Storby er i stor grad klart i prosjektgruppa, gjennom like svar fra informantene. Dette bekrefter at Storby i større grad følger oppskriften som KS og KL anbefaler kommunene til å gjøre, og som støtter analysen i kap 7.4.1 hvor forventningene til det instrumentelle perspektivet innfris. Informantene i Småby hadde i tillegg forskjellig oppfatning på hva kunde verdien var, som betyr at de ikke hadde noen felles klar oppfatning hva kunde verdien var, i motsetning til Storby. Funnene viser at prosjektgruppa i Småby definerer kunde verdi forskjellig og kan dermed tolkes dit hen at kunde verdi ikke er gjennomgått og drøftet. En naturlig tolkning vil da være at PLO ikke følger ”oppskriften så nøye som Bggesak. Dette gir støtte til forventningene til det kulturelle perspektivet, gjennom at Lean prinsippene blir tilpasset i noe grad til begrepene som allerede er etablert i kulturen.

7.4.3 Prosjektgruppene kartla og skapte flyt i arbeidsprosessen

Det fremkommer i begge prosjektgruppene en bevissthet på hva som ikke fungerer i sine arbeidsprosesser og som må bedres. Begge prosjektgrupper definerer de tidligere arbeidsprosesser som strukturløs og utydelig ansvarsfordeling. Det kan derfor virke som begge gruppene har behov eller utfordringer som de ønsker Lean skal hjelpe dem med. Spesielt tydelig er det i PLO der påpakning fra tilsynet bidrar til å styre prosessen mot det som må endres i vedtaket. Utfordringene som ønskes løst har trekk ved mål-middel vurdering og kan relateres til forventninger til det instrumentelle perspektivet. Denne bevisstheten på hva som ikke fungerer har sannsynlig hjulpet prosjektgruppene i å skape flyt i arbeidsprosessen i stor grad, gjennom at det ble lettere å fjerne unødige elementer eller muda i verdistrømmen.

7.5 Analyse av rådmannsgruppene med teoretiske perspektiv

Under presenterer jeg funnene fra intervjuene i rådmannsgruppen. Funnene fra rådmannsgruppene presenteres som; ”Storby hadde organisatoriske utfordringer”, ”Den ”interne utviklingsenheten” var på søken etter nye kvalitetsverktøy” og ”Lean er en tsunami”.

7.5.1 Storby hadde organisatoriske utfordringer

Jeg viste i kapittel 6.2.3 at Storby hadde organisatoriske utfordringer, der det fremkommer at den ”interne utviklingsenheten” ønsker en metode som skal komplettere verktøyet TQM. Informantene beskriver at TQM ikke har blitt implementert godt nok, gjennom at noen virksomheter bruker verktøyet og noen gjøre det ikke.

Det fremkommer videre at ”utviklingsenheten” har som mål at Lean som metode skal bidra til å forberede kommunen i kommende utfordringer gjennom ”eldrebølgen”. Forventningene til handlingslogikken til det instrumentelle perspektivet er som kjent preget av en konsekvenslogikk gjennom formålsrasjonelle handlinger. Ut fra en slik konsekvenslogikk kan det virke som den ”interne utviklingsenheten” mener kommunen har et eller flere problem som de ønsker å løse. Problemene er som nevnt for dårlig kvalitet i tjenestene ved en manglende virksomhetsfilosofi, og kommende utfordringer knyttet til den kommende ”eldrebølgen”. Det kan da tolkes at handlingslogikken til ”utviklingsenheten” har vært å bruke Lean til å oppnå eller realisere disse målene i fremtiden. Gjennom en konsekvenslogikk kan det virke som målet for innføringen har vært å komplettere Lean og TQM i kommunens kvalitetsarbeid, samt forberede kommunen på fremtidige utfordringer.

Dette kan tolkes som at ”utviklingsenheten” har hatt innsikt i kommunens kvalitetsarbeid og erkjent at TQM ikke har fungert slik den skulle og bevisst sett etter et verktøy som skulle komplettere TQM og bedre kvalitetsarbeidet i kommunen.

Det som derimot ikke understøtter tolkningen er at ingen andre konsept ble vurdert før det ble bestemt å innføre Lean, noe som kanskje hadde vært naturlig for å finne det beste verktøyet for å komplimentere TQM. Forventninger ved formålsrasjonelle handlinger ville her vært å vurdere andre løsninger enn Lean og deretter vurdert hvilke konsekvenser disse løsningene ville fått for kommunen. Gjennom svarene til informantene fremkommer det ganske klart at ingen andre løsninger er blitt vurdert. Forventningene gjennom en instrumentell

konsekvenslogikk med formålsrasjonelle handlinger blir da bare delvis oppfylt siden det ikke er vurdert andre løsninger eller andre konsekvenser enn at Lean skal komplettere TQM. Noe av forklaringen på hvorfor ikke flere konsekvenser eller løsninger er vurdert kan vinkles til begrenset rasjonalitet, som jeg nevnte i kapittel 3.2 i form av at rådmannsgruppen ikke har oversikt over alle mulige konsekvenser fordi organisasjonen er kompleks og stor. Det vil kreve mye ressurser og bruk av tid for å sette seg inn i flere alternative konsekvenser og løsninger. En informant beskriver *”det gikk raskt fra vi begynte å snakke om Lean til piloten”*, som kan tyde på at det var tids og kapasitetsbegrensninger ved prosessen hvor det ble bestemt at kommunen skulle delta på KS pilotprosjekt. En annen tolkning kan være mangel eller usikkerhet med tanke på kunnskap rundt mål-middel-sammenhenger gjennom at alternative løsninger og konsekvenser ikke var blitt utredet. Uansett blir ikke forventningene til det instrumentelle perspektivene helt oppfylt.

En annen tolkning av innføringen på bakgrunn av utfordringer i kommunen, er at Lean skulle tilpasses eller fungere sammen med TQM, slik at kommunen fikk den ønskede kvaliteten i tjenestene. Denne tolkningen ville i så fall fått støtte i forventningene til myte perspektivet. Forventningene til myte perspektivet får videre støtte gjennom at leder for ”utviklingsenheten”, begrunnet innføringen med fremtidige utfordringer gjennom eldrebølgen. Det kan derfor virke som kommunen gjennom rådmannsgruppen og den ”interne utviklingsenheten” innfører Lean for å tilpasse organisasjonen for ”strammere” økonomiske tider som sannsynligvis vil komme. Her blir oppskriften satt i en instrumentell fortolkning, der ”utviklingsenheten” innfører Lean fordi det er følte utfordringer og problem som er utgangspunktet for innføringen. (Vabo og Stigen 2004: 64)

7.5.2 Den ”interne utviklingsenheten” var på søken etter nye kvalitetsverktøy

Det fremkommer ganske klart i kapittel 6.2.3 gjennom de empiriske funnene at Storby kommune ved den ”interne utviklingsenheten” stadig er på søken etter ”nye” løsninger og verktøy som kan hjelpe kommunen med å løse utfordringer som det offentlige står ovenfor. Leder for ”utviklingsenheten” beskrives av en informant som spesielt interessert i nye organisatoriske løsninger. En sannsynlig tolkning blir derfor at uten den ”interne utviklingsenheten” er det tvilsomt at rådmannsgruppen hadde hatt kapasitet og tid til å vurdere samt holde seg informert angående nye organisasjonsløsninger. Grunnlaget for

innføringen av Lean kan derfor i stor grad begrunnes ut fra Storby's organisasjonsstruktur. Dette svarer til forventningene ut fra en hierarkisk variant av de instrumentelle perspektivet. Leder for den "interne utviklingsenheten" befinner seg i en rolle hvor det er mulig å "snappe" opp, vurdere og senere bidra til å innføre Lean. Med å se på den formelle organisasjonsstrukturen til Storby kommune, vil det være nærliggende å tro at "utviklingsenheten" hadde en meget sentral rolle i innføringen av Lean. Som tidligere nevnt har Storby ressurser til å drive "utviklingsenheten", noe Småby ikke har. Kommunens organisasjonskart viser kommunen gjennom en horisontal spesialisering der "utviklingsenheten" jobber under rådmannens stab og jobber derfor mye opp mot rådmannsgruppen. (Christensen m.fl. 2009: 38) Det brukes mye ressurser på den "interne utviklingsenheten" og det er naturlig at det også da foreligger press på at "enheten" til en hver tid skal holde seg oppdatert i "det nye" innen organisasjonsløsninger. Dette finner støtte gjennom forventninger i myteperspektivet hvor det argumenteres for at det ligger forventninger fra omgivelsene til fagenheten om å være på søk og vurdere nye organisasjonsløsninger eller moter. Dette gir også støtte for at rådmannsgruppen har hatt en handlingslogikk basert på hva som var passende ut fra forventninger fra omgivelser.

Kommunens "utviklingsenhet" og rådmann innførte Lean, riktignok ikke med hele rådmannsgruppens velsignelse, men nok støtte til å i gangsette innføringen med stor kraft. Her fremkommer det gjennom informantene at kommunalsjefene i Storby var skeptisk til innføringen av Lean. Det fremkommer videre at det skal gjennomføres et "Lean-spill" i rådmannsgruppen for å få kommunalsjefene mer entusiastisk. Dette får støtte i en forhandlingsvariant i det instrumentelle perspektivet der "spillet" kan ses på som forhandlinger gjennom at "utviklingsenheten" sammen med rådmann har andre motstridende mål, interesser eller kunnskap enn kommunalsjefene. (Christensen m.fl. 2009: 34). Med tanke på at rådmann og leder for "interne utviklingsenhet" var på kurs sammen, samt at enheten har ansvaret for innføringen av Lean, kan en tolkning være at rådmann og leder for "utviklingsenheten" sammen har bestemt Lean innført i kommunen, uten kommunalsjefenes samtykke. Med dette har enheten sikret seg en viktig støttespiller, gjennom at den "interne utviklingsenheten" også har ansvaret for innføringen av Lean og fått utdannet Lean instruktører som skal veilede resten av organisasjonen.

7.5.3 Lean er en tsunami

Jeg viste i kapittel 6.2.5 at informantene i ”interne utviklingsenhet” opplevde Lean som en ”tsunami” eller en mote som er på vei over offentlig sektor i Norge. Dette ble også brukt som begrunnelse for hvorfor Lean ble innført i kommunen. Dette finner støtte i forventninger i et myteperspektiv som henviser til kapittel 3.4. Moten eller oppskriften lover, gjennom å følge de fem Lean prinsippene; å gjøre mer med mindre ressurser, fjerne sløsing og øke kvaliteten i organisasjonen. Oppskriften opptrer altså gjennom legitimerede begreper, som en hver offentlig organisasjon ønsker å assosiere seg med eller vil forsøke å tilstrebe og tilpasse seg etter. (Christensen m.fl 2009. 87) KS, som er en sentral aktør i både å utforme nye oppskrifter samt omforme eksisterende oppskrifter til å passe i kommunesektoren og initiert pilotprosjektet ved å innføre Lean fra Danske KL. (Christensen m.fl. 2009:83). Det kan virke som KS og KL medvirkning er med på å sertifisere og gjøre pilotprosjektet mer vitenskapelig og interessant for kommunen, noe sitatet også beskriver ”.....*de nye tingene kan gjerne være tsunamier fordi de ofte gir rette svar*”. Det kan dermed virke som kommunen har vurdert Lean som det ”nye” som er på vei inn i Norge og ment at dette var riktig, men også viktig for kommunen å være med på fordi det er en ”mote”.

Et interessant spørsmål vil være i hvilken grad vil ”utviklingsenheten” klare å implementere Lean, slik at kommunen får den gevinsten som oppskriften lover? Med tanke på at ”utviklingsenheten” og rådmann i hovedsak ble oppmerksom på konseptet gjennom seminaret, kan det virke som Lean ble interessant fordi KS inviterte til kurs og initierte pilotprosjektet og i mindre grad gjennom egenskapene til Lean. Denne tolkningen får etter min mening støtte gjennom informantenes svar på at ingen andre løsninger eller oppskrifter har blitt vurdert, som ville vært naturlig ut fra forventninger i et instrumentelt perspektiv. Forventningene til en rask tilkobling mellom oppskrift og aktiviteter i kommunen blir ikke helt oppfylt fordi iverksettingen ikke tilstrekkelig har vært rasjonelt og planmessig. Det kan virke som Storby i liten grad har hatt en planmessig og rasjonell tanke rundt innføringen av Lean, noe som kan føre til liten eller ingen instrumentell gevinst i form av mer effektiv og kvalitet i tjenestene, men i større grad bare fungerer som et ”utstillingsvindu”. Dette støtter forventninger til myteperspektivet der det skjer en frikobling mellom prat og praksis, som kan medføre at Lean får mindre eller liten styring på ønskede aktiviteter.

Det fremkommer klart at kommunens ”utviklingsenhet” er en drivkraft i Storby med tanke på å søke etter og innføre nye og moderne organisasjonsløsninger. En informant i Storby

rådmannsgruppe beskriver *"Bare det at vi har en "intern" utviklingsenhet" er et tegn på at organisasjonen søker etter nye ting....."* Gjennom kommunens "utviklingsenhet" kan det virke som storby ønsker å fremstå fornyende og moderne gjennom stadig å innføre det som kan oppfattes som moderne organisasjonsløsninger. Utsagnet kan tolkes dit hen at det ligger forventninger i omgivelsene; rådmann, kommunalsjefer og politikere, om at "utviklingsenheten" skal innføre moderne organisasjonsløsninger. Dette kan være trekk som støtter forventningene i myteperspektivet. Dette støttes av Røvik (2007) som beskriver de ansatte i interne utviklingsenheter som lokale "spydspisser" med tanke på at de skal være pådrivere til å innføre og gjennomføre endringer som er vedtatt i organisasjonen. (Røvik 2007: 92) Mye kan derfor tyde på at Storby kommune ønsker å fremstå som fremtidsrettet gjennom å innføre stadig nye organisasjonsløsninger i organisasjonen. En informant beskriver dette treffende med sitatet; *"kommunen er hele tiden ute etter forbedring, ligge på forkant, lete etter nye redskaper."* . Dette kan relateres til absorberingskapasitet og en organisasjons evne til å oppdage og innføre ny kunnskap. (Røvik 2007) En tolkning kan være at gjennom "utviklingsenheten" ønsker kommunen å fremstå som moderne og handlekraftig, som igjen vil øke kommunens selvoppfatning (Vabo og Stigen 2004).

Tidligere har kommunen innført moter som er hentet fra privat sektor og skal være oppskrifter på "good governance"; TQM, balansert målstyring, tonivå-modellen og nå Lean (Christensen m.fl. 2009: 79) Med tanke på denne historikken og at de nå er på tur til å innføre Lean, kan en slutning være at kommunen er interessert i nye og moderne organisasjonsløsninger, fordi det er ønskelig å fremstå som moderne, og når nye organisasjonsoppskrifter dukker opp som "bølger" eller "tsunami" er det da naturlig for "interne utviklingsenhet" å være nysgjerrig på hva det nye kan være for senere å innføre det i organisasjonen. Begrunnelsene for å innføre disse oppskriftene kan tolkes som kommunen ønsker å fremstå som en moderne og tidsriktig organisasjon. Det kan virke som kommunen tar inn løsninger som fremstår som suksessfulle og gir organisasjonen anseelse og legitimitet i omgivelsene som gir støtte i forventningene til myteperspektivet. Denne tolkningen støttes av Vabo og Stigen og det aktørbaserte perspektivet der det argumenteres for at innføringen av Lean er meningsfylt ved at kommunen øker sin selvoppfatning og samtidig som signalene for omgivelsene er at kommunen er moderne og handlekraftig. (Vabo og Stigen 2004: 29)

Gjennom analysen fremstår KS og KL som "katalysator" for innføringen av Lean i Storby og de andre kommunene. Dette er ikke overraskende siden KS er en sentral aktør i å spre og

omforme organisatoriske oppskrifter til kommunene. KS var jo svært delaktig i innføringen av tonivå-modellen, der de hadde regien gjennom et eget prosjekt, som ble innført av forholdsvis mange kommunene. Når KS og KL går inn og tilbyr Lean i kommune Norge, vil det kunne legitimere og gjøre Lean allmenn akseptert og ønskelig for andre organisasjoner å innføre. En betraktning er å se hvilken "reise" Lean har hatt fra Danmark og inn i Norge og videre i kommunene. Det fremkommer gjennom informantene at KS kjøpte kompetanse fra søsterorganisasjonen KL for å gjennomføre pilotprosjektet. Dette kan tolkes som KS følte de ikke hadde nok kompetanse til å drive pilotprosjektet alene. En annen tolkning kan være at Danmarks KL hadde lyktes med innføringen av Lean, og norske KS ønsket å adoptere det inn i norske kommuner pga de gode erfaringene i Danmark. Det fremkommer gjennom sitatet fra en informant, at det er danskene som sitter med "regien" i KS pilotprosjekt; *"Danskene rådet oss til å plukke de som hadde lyst, ingen virksomheter med store konflikter, men med motiverte medarbeidere, det var deres erfaring"* Gjennom sitatet fremkommer det tydelig at det er danskernes erfaring som blir brukt når Storby setter i gang og innfører Lean. Det fremkommer videre at virksomhetene som hadde innført Lean, skulle fungere som "fyrårn" for andre virksomheter når Lean skulle utvides. Dette viser trekk som kan knyttes opp til forventningene i det kulturelle perspektivet, der kommunene ikke blir rådet til å innføre Lean over hele kommunen, men til å tilpasse innføringen til de virksomhetene hvor sjansene for å lykkes er størst. Etter råd fra KS og KL virker det som handlingslogikken til rådmannsgruppen bærer preg av å gjøre det som er passende for å få innført Lean på best mulig måte. Dette viser hvordan Lean har kommet fra KS sin søsterorganisasjon i Danmark og blitt "løftet" inn i norsk kommunal sektor, for deretter å bli innført og tilpasset i Norske kommuner.

7.5.4 Press fra politisk ledelse

Det fremkommer klart gjennom kapittel 6.2.1 at politiske ledelse ønsket og forventet at rådmannsgruppen skulle innføre Lean, som sannsynlig følte som et press for rådmannsgruppa. Dette finner støtte i forventningene relatert til både et kulturperspektiv og et myteperspektiv. Det er en rimelig antagelse at rådmannsgruppa ble med på pilotprosjektet fordi det var et indre press fra det nære handlingsmiljøet, politisk ledelse ved ordføreren. (Christensen m.fl. 2009: 59). Hvor mye rådmannsgruppen følte seg presset, avhenger av hvor

mye innflytelse politisk ledelse har i samarbeidskulturen mellom seg. Gjennom de empiriske funnene, kan det virke som rådmannsgruppen har erfaringer med at politisk ledelse har en viss innflytelse på avgjørelsene som tas. Sitatet ”*hvis du kan tilfredsstille politisk ledelse så gjør en det*” oppgis av en informant, som viser en kultur der politisk ledelse har stor innflytelse på rådmannsgruppens arbeid, der forventninger fra politisk ledelse er viktig å innfri. Når en skal tolke hvorfor Lean ble innført i det kulturelle perspektivet, virker det som at rådmannsgruppa sannsynligvis innførte Lean på bakgrunn av samarbeidskultur og tidligere erfaringer med politisk ledelse og derfor var passende å innføre Lean.

Forventninger gjennom myteperspektivet (Jfr kpt 3.4) kan også brukes som forklaringsfaktor på presset fra den politiske ledelsen. Ordføreren har gjennom sin vennskapsby oppdaget at Lean har egenskaper og verdier som også Småby trenger. Det ligger altså forventninger i kommunens *institusjonelle omgivelser* gjennom politisk ledelse og samarbeidende kommuner om at rådmannsgruppen skal innføre Lean. Ved å innføre Lean har rådmannsgruppen skaffet seg legitimitet fra omgivelsene, ikke minst til politisk ledelse.

Som det fremkommer i de empiriske forventninger samt analysen mellom kommunene at Småby hadde ingen utfordringer eller problemer som skulle løses, som grunnlag for innføringen. Det kan derfor virke som rådmannsgruppen innfører Lean som løsning for problemene er klargjort og ikke omvendt som forventet fra et instrumentelt perspektiv (Christensen m.fl. 2009: 76).

7.5.5 Påvirket av regionalt initiativ og KS pilotprosjekt

Gjennom de empiriske funnene er det sannsynlig å tro at det regionale samarbeidet og pilotprosjektet medførte at Småby følte press pga kompetansemangel på Lean og forventninger gjennom eksisterende samarbeidskultur i regionsamarbeidet. Presset kom gjennom forventninger fra det ytre handlingsmiljøet (samarbeidskommunene og politisk ledelse) som førte til å innføre Lean. (Christensen m.fl. 2009: 34). Dette finner en støtte i forventningene i det kulturelle perspektivet. Som det fremkommer gjennom informantene hadde Småby kommune minst kunnskap om Lean enn samarbeidskommunene, som begge allerede hadde bestemt seg for å delta på KS pilotprosjekt. En informant beskriver ”*at Småby kommune var vel de som hadde minst kompetanse*”. Det regionale initiativet fra de to andre

samarbeidskommunene medførte dermed at Småby ville sitte igjen med liten eller ingen kompetanse på Lean, som sannsynlig ikke var ønskelig fra Småby sin side.

Med tanke på at de tre kommunene, Småby, Storby og en tredje kommune samarbeider bredt til daglig med kommunale tjenester og prosjekter er det rimelig å anta at det ligger en kultur for å samarbeide regionalt. Gjennom det regionale initiativet der Storby inviterte Småby samt den tredje samarbeidskommunen med på KS pilotprosjekt, får en inntrykk at samarbeidsklimaet og kulturen er god i regionssamarbeidet. En informant fra rådmannsgruppen i Småby beskriver invitasjonen til KS pilotprosjekt slik *”Storby hadde fått invitasjon fra KS..., og Storby er jo en god storebror og inviterte oss med”*.

Det er derfor naturlig å tro at siden det ligger en kultur og erfaringer der samarbeid tidligere har fungert, vil det ligge forventninger om deltagelse fra Småby. Det er derfor rimelig å anta at det fra samarbeidskommunene lå forventninger som rådmannsgruppa følte som press om å delta på pilotprosjektet fra Småby, gjennom den eksisterende samarbeidskulturen der kommunene tidligere har samarbeidet om prosjekter. En forklaring for deltagelse på det regionale samarbeidet kan også finne støtte i forventninger fra det instrumentelle perspektivet. Med tanke på at Småby hadde minst kompetanse fikk de økt sin kunnskap om Lean, uten å måtte investere for mye ressurser i prosjektet, dette fordi Storby og den tredje samarbeidskommunen hadde gjort det meste av forarbeidet. Det kan derfor argumenteres for at Småbys deltagelse i regionsamarbeidet og KS pilotprosjekt defineres som formålsrasjonelle handlinger. Gjennom at det var korteste og billigste vei for å dekke den ”kunnskapskløften” som allerede var mellom Småby og de to andre samarbeidskommunene.

KS pilotprosjekt blir beskrevet av flere informanter i Småby som avgjørende for innføringen av Lean. Det er rimelig å tro at rådmannsgruppen følte press av flere årsaker for å være med på pilotprosjektet. Først pga KS sin dominerende posisjon og aktør, hvor de har stor innflytelse på kultur og verdier i en kommune. (Christensen m.fl 2004. 60).

Dette finner en støtte for i forventningene i det kulturelle perspektivet.

Det er ikke nødvendigvis sikkert at Småby følte press fra KS, eller KS hadde noen forventninger til rådmannsgruppen deltagelse i KS pilotprosjekt. Invitasjonen om å delta på piloten, hadde jo kommet fra Storby og ikke fra KS direkte. Men det er rimelig å tro at det hadde blitt vanskeligere for rådmannsgruppen å måtte forklare hvorfor en ikke ønsket å delta på Lean ovenfor politisk ledelse, med tanke på begge samarbeidskommunene var med samt at KS hadde valgt å starte pilotprosjektet.

7.6 Oppsummering av funn i lys av perspektivene

Analysen av kommunenes variasjoner og likheter i innføringen viser at prosjektgruppene har ulik identifisering av kunde og kundeverdi. Byggesak har definert kunde og kundeverdi og har dermed en samlet forståelse for hva begrepene innebærer. PLO har i liten grad definert begrepene, som gjør at prosjektgruppen ikke har en samlet forståelse for kunde og kundeverdi. Det kan tyde på at de i større grad tilpasset begrepene til å passe bedre inn i PLO sin kultur. Analysen i prosjektgruppene viser at begge gruppene har i stor grad kartlagt verdistrømmen, redesignet arbeidsprosessen og innført nye styringsprinsipper.

Analysen viser at innfallsvinkelen til rådmannsgruppene har vært av ulik karakter. Storby har begrunnet innføringen med organisatoriske behov, og det kan virke som de bevisst har styrt mot innføringen av Lean og KS-pilotprosjekt. Småby har derimot gjennom tilfeldige hendelser, blitt styrt inn på innføringen av Lean. Det fremkommer også at ressurstilgangen til kommunene er forskjellig, noe som påvirker innføringen i noe grad. Småby har gjennom ordføreren hatt legitimitet til å innføre Lean i kommunen, noe som sannsynligvis har gjort at en samlet rådmannsgruppe har vært enig i innføringen. Rådmannsgruppen i Story har fått en gjennomgang med Lean ”spill” for å bli mer entusiastisk. Det kan tyde på at Storby i mindre grad enn småby har forankret innføringen av Lean i rådmannsgruppen og politisk ledelse.

Analysen med perspektivene viser at begge prosjektgruppene i stor grad definerte kunden etter tjenestetilbudet i virksomheten, som gjenspeiler forventningene til det kulturelle perspektivet. Analysen har påpekt at Storby i større grad enn Småby følger ”oppskriften” eller Lean prinsippene gjennom å ha definert kunde og kundeverdi. Dette støtter forventningene til det instrumentelle perspektivet. Mens Småby har *tilpasset* begrepene til å passe kulturen i PLO, som gir støtte i forventningene til det kulturelle perspektivet.

Det fremkommer videre av analysen at prosjektgruppen i Småby har vært påvirket av pålegget fra tilsynet og var derfor bevisst på hva som måtte endres i tilsynsmøtet. Dette kan relateres til formålsrasjonelle handlinger og dermed forventningene til det instrumentelle perspektivet.

Rådmannsgruppen i Storby begrunner innføringen med rasjonalitet, men analysen viser at kriteriene for formålsrasjonelle handlinger ikke oppfylles. Større forklaringskraft har dermed tolkningen der Storby gjennom myte perspektivet innfører Lean fordi det er følte utfordringer og problem med organisasjonen. Samtidig viser kommunene at den har absorberingskapasitet

gjennom den ”interne utviklingsenheten” til å jobbe rettet mot de nye organisasjonsløsningene som finnes på markedet. Som tidligere nevnt står ikke rådmannsgruppen i Storby samlet i å innføre Lean. Lean ”spillet” som skal kjøres for rådmannsgruppen har preg av forhandlingsvarianten i det instrumentelle perspektivet, der rådmannsgruppen må motiveres for å bli mer entusiastisk.

Lean presenteres gjennom KS pilotprosjekt og defineres av Storby som en ”tsunami”. Det fremkommer at KS sammen med KL er sterke drivkrefter for innføringen av Lean inni kommunene, som støtter forventningene i myteperspektivet.

Analysen av Småby viser videre at forventningene eller presset fra politisk ledelse til å innføre Lean, får støtte i både det kulturelle perspektivet gjennom indre press fra det nære handlingsmiljøet og myteperspektivet gjennom kommunens institusjonelle omgivelser.

Det fremkommer videre at rådmannsgruppen på bakgrunn av kompetansemangel og press fra det ytre handlingsmiljøet hadde forventninger som kan tolkes som press på å delta på KS pilotprosjekt. Dette finner støtte i kulturperspektivet. Men det finnes også grunnlag for å argumentere for rasjonalitet gjennom rådmannsgruppens ønske om å få kompetansen på Lean ved å bruke minst mulig ressurser. Det kan virke som flere perspektiv kan brukes som forklaringskraft på innføringsprosessen av Lean i kommunene.

Hvordan har prosjektgruppene innført lean prinsippene?

Det fremkommer tydelig gjennom analysen at utvelgelsen av hvilke virksomheter som skulle drive Lean prosessene, var styrt. Har virksomhetene fått styre hvilke arbeidsprosesser Lean skulle innføres? PLO hadde tilsynet å ta hensyn til og hadde liten mulighet til å styre hvilke arbeidsprosesser Lean skulle implementeres i. Innføringsprosessen viser trekk ved adoptering der PLO er pålagt å endre og forbedre rutinene for tildeling av tjenester i vedtaksmøtet.

Byggesak og PLO hadde begge fått anbefalt av KL gjennom deres erfaringer og innføre Lean der medarbeidere var positive og motiverte, samtidig som det var utfordringer gjennom et etterslep med ubehandlede saker. Det er derfor rimelig å tro at det var klart på forhånd hvilke arbeidsprosesser Lean skulle implementeres i Byggesak og PLO.

Dette danner etter min mening sentrale føringer for hvordan Lean prinsippene har blitt innført. Arbeidsprosessene i PLO og Byggesak er preget av å være produksjonsprosesser gjennom en input, en arbeidsprosess og en output. Arbeidsprosessene har tydelige merkantile preg, der søknader kommer inn og skal behandles for deretter å sendes ut igjen. Arbeidsprosessene er

relativt ufarlig og trygge ved innføringen, fordi kundene ikke blir direkte involvert i Lean prosessen. Her er det underordnet om det er pasientforløp eller merkantile prosesser. Det er rimelig å tro at Lean hadde blitt vanskeligere å innføre, hvis arbeidsprosessen hadde hatt direkte kontakt med kunden.

Hvordan ble Kunde og kunde verdi definert av prosjektgruppene?

Som vi så av de empiriske funnene og analysen, har både PLO og Byggesak definert kundene etter det opprinnelige tjenestetilbudet og ikke analysert kunden gjennom Lean prosessen.

Siden arbeidsprosessene er merkantile vil de sentrale Lean prinsippene; kunde og kunde verdi ha mindre betydning her enn de er tiltenkt, gjennom at all produksjon skal komme kunden til gode, ved at kunden definerer kunde verdien. Figuren i kap 2.5 viser at kunde begrepet er mer komplekst i offentlig enn privat sektor, og en definering av kunden er utfordrende fordi kunden defineres forskjellig, som igjen får innvirkning på kunde verdien. Dette kan være med å forklare hvorfor prosjektgruppene var preget av det tradisjonelle synet på kunder gjennom tjenestetilbudet. Dette støtter forventningene i det kulturelle perspektivet, hvor begge prosjektgruppene, men spesielt PLO tilpasser begrepene til kulturen i sin virksomhet. Byggesak har i større grad enn Småby fulgt Lean prinsippene ved innføringen gjennom et felles klart syn på hvem kunden og kunde verdien var.

Har prosjektgruppene klart å kartlegge arbeidsprosessen og verdistrømmen?

Arbeidsprosessen eller verdistrømmen har i både PLO og Byggesak blitt analysert fra søknad kommer inn (input) gjennom arbeidsprosessen til den er ferdigbehandlet (output). Dette har medført at arbeidsprosessen også har blitt endret i begge kommunene. Spørsmålet er om verdistrømmen er riktig definert siden prosjektgruppene i liten grad har definert kunde og kunde verdi etter Lean prinsippene. PLO har som analysen viser i noen grad ikke definert kunde og kunde verdien og ikke fulgt Lean prinsippene, så det er usikkert om verdistrømmen er riktig kartlagt i forhold til Lean prinsippene. En betraktning rundt manglende definering av kunde og kunde verdi, kan være at prosjektgruppen ubevisst var fokusert på tilsynet, som kan ha medført en større fokus på pålegget fra tilsynet enn selve Lean – prinsippene.

Byggesak har som nevnt ovenfor definert kunde og kunde verdi etter Lean prinsippene og derfor er det sannsynlig at også verdistrømmen er det. Verdistrømsanalysen vil derfor i stor grad være preget av kunde verdien som Byggesak har definert til å gi informasjon til kunden, riktig avgjørelse på søknad og søknaden skal behandles innen 3 uker.

Har prosjektgruppene klart å skape bedre flyt i verdistrømmen og innført nye styringsprinsipper som vil komme kunden til gode?

Prosjektgruppen i PLO har uttalt at forbedringene i arbeidsprosessen var tydeligere vedtak gjennom å fortelle søkerne hva som er tildelt av tjenester samt at vedtaket må inneholde mer faglig tyngde. Dette tilsvarer det tilsynet definerte som mangler i vedtakene til PLO.

Gjennom å definere manglene fra tilsynet som kunde verdi vil prosjektgruppen sannsynligvis få rask tilbakemelding om forbedringene kommer kunden/tilsynet til gode eller ikke. Dvs om endringene som er gjort for å møte påleggene godtas av tilsynet. Andre potensielle kunder f.eks bruker/pasient og pårørende vil i liten grad merke endringene.

Med tanke på hvilke endringer som er gjort ved å redesigne arbeidsprosessen er det sannsynlig at pålegget fra tilsynet og fylkesmannen opphører, og målsettingen med innføringen av Lean er nådd for PLO. For Byggesak vil forbedringene gjennom en redesignet arbeidsprosess være at kunden; Husbygger, utbyggerfirmaene, Naboene og andre innbyggere vil få svar på at søknaden inn til Byggesak er mottatt, samt et svar på sin søknad innen tre uker. Kunde verdien riktig avgjørelse på søknad vil være vanskelig å vurdere ut fra et kundeperspektiv, siden utfallet har vil være avgjørende for om kunden er fornøyd eller ikke. Hvis arbeidsprosessen går raskere og Byggesak klarer å få ned etterslepet av ubehandlede saker, vil det kunne være av betydning for om prosjektgruppen føler målet er nådd for innføringen.

Som vi ser av analysen har prosjektgruppene innført Lean på arbeidsprosesser som ligner på en produksjonsprosess, med tanke på input og output. Lean prinsippene er innført med litt forskjellige utgangspunkt. PLO har til en viss grad tilpasset Lean prinsippene til den eksisterende kulturen, mens Byggesak har i større grad fulgt Lean prinsippene ved sin innføring. I flg de empiriske funnene og analysen har begge prosjektgruppene definert kunde og kunde verdi i stor grad etter tjenestetilbudet og mindre grad etter Lean prinsippene. Begge kommunene har kartlagt verdistrømmen og gjennomført en verdistrømsanalyse og klart å forbedre arbeidsprosessen ved å fjerne muda. Spørsmålet om de klarer å skape løpende forbedringer gjennom å etablere en kaizen kultur, vil være umulig å vurdere siden kommunene ikke er ferdig med innføringen, men det hadde vært en interessant studie.

Hvorfor og hvordan har rådmannsgruppene innført Lean i kommunene?

Som forsøk på svar på problemstillingen om *hvorfor* rådmannsgruppene i Småby og Storby innførte Lean i kommunen, har vi gjennom innføringsprosessen sett at innføringen i stor grad finner støtte i forventningene fra et institusjonelt kulturelt perspektiv og et nyinstitusjonelt myteperspektiv. Jeg har vist hvordan kommunene gjennom stor grad av forventninger i form av indre og ytre press fra omgivelser i det nære handlingsmiljøet, har vist eksempler på tilpasning i flere former. I Storby så vi at kommunens utfordringer viste seg og ikke kunne forklares gjennom instrumentelle forventninger, men i noen grad en tilpasning eller samordning til det eksisterende kvalitetsverktøyet TQM og tilpasning til utfordringene relatert til "eldrebølgen". Den "interne utviklingsenheten" i storby har vært sentral i innføringen av Lean i den grad det var forventet at enheten skulle være pådriver og aktiv gjennom å søke etter "nye ting". I Småby så vi klare trekk av ytre press fra det nære handlingsmiljøet gjennom politisk ledelse og samarbeidskommunene i regionen. I form av lojalitet til begge aktørene, har rådmannsgruppen tilpasset seg omgivelsene som har ønsket og forventet en innføring av Lean. Det kan dermed virke som institusjonelle og nyinstitusjonelle krefter har virket inn på rådmannsgruppene ved at handlingslogikken i stor grad har vært basert på logikken om det passende. Kommunene har gjennom rådmannsgruppene vist at det er ønskelig å tilpasse eller forberede seg på "harde" økonomiske tider i fremtiden ut fra verdier og signaler omgivelsene har sendt ut. Lean som oppskrift lover bedre effektivitet og kostnadsbesparing gjennom "mager" produksjon. Det kan dermed virke ut fra funnene og intervjuene at innføringen av Lean i stor grad kan forklares ut fra forventningene til det kulturelle perspektivet, men spesielt myte perspektivet, hvor oppskriftens lovnader om mer effektiv tjenesteproduksjon, som igjen skal gi bedre kvalitet og bedre tjenester har vært sentralt med tanke på hvorfor rådmannsgruppene innførte Lean inn i kommunene.

Med tanke på å svare på problemstillingen om *hvordan* rådmannsgruppene har innført Lean, har vi sett at begge kommunene har tilpasset implementeringen til virksomheter som har element av input-og output prosesser. Rådmannsgruppene har gjort en tilpasning gjennom å velge ut hvilke virksomheter som skulle bli "Lean-piloter" i kommunen, gjennom råd fra KL. Her skulle virksomheter som hadde stor sjanse til å lykkes velges. Ingen av rådmannsgruppene har vurdert andre oppskrifter, som ikke støtter en rask tilkobling av Lean i virksomhetene. Det kan derfor se ut som rådmannsgruppene har gjennom innføringsprosessen tatt og tilpasset Lean sin egen organisasjon. Innføringen viser ingen tegn på at

rådmannsgruppene innfører dette dramatisk i alle virksomheter, men innfører det forsiktig og fornuftig steg for steg.

8. AVSLUTNING OG KONKLUSJON

I denne studien har temaet vært å se på innføringsprosessen til Lean i to kommuner. Jeg har forsøkt å analysere de empiriske funnene gjennom et instrumentelt perspektiv, et kulturelt perspektiv og et myteperspektiv. Med bakgrunn i analysen med perspektivene har jeg forsøkt å svare på problemstillingen ” *Hvorfor og hvordan har rådmannsgruppene innført Lean i kommunene?*” Studien viser at det institusjonelt kulturelle perspektivet og spesielt det nyinstitusjonelle myte perspektivet har stor forklaringskraft på hvorfor og hvordan rådmannsgruppene har innført Lean. Som de empiriske funnene og analysen viste, har rådmannsgruppene og prosjektgruppene gjort ulike tilpasninger med tanke på innføringen av organisasjonsoppskriften. Som jeg viste i kapittel 3 kan organisasjonsoppskrifter og moderne organisasjonsideer i en institusjonell tilnærming opptre som rasjonaliserte myter og som rasjonaliserte symboler som forteller organisasjonene hvilke verdier som en organisasjon bør ha og hvordan de bør handle og organisere seg. Legitimiteten og spredningskraften til oppskriften styrkes gjennom å gjøre dem til *symboler på grunnleggende rasjonelle verdier i det moderne samfunnet*” (Christensen m.fl 2009:96) Her kobles myteperspektivet til den instrumentelle tradisjonen eller perspektivet til Vabo og Stigen (2004) moter må møte behov, på en kompleks måte. En felles faktor for begge perspektivene er at organisasjoner innfører moderne organisasjonsløsninger ut fra at de kan bidra til å løse et problem og ikke ut fra hvor moderne de er. Selv om studien viser at institusjonelle og nyinstitusjonelle krefter har størst forklaringskraft på problemstillingen kan kommunene også ha hatt rasjonelle tanker bak innføringen av Lean. Hadde den ”interne utviklingsenheten” vurdert flere organisasjonsoppskrifter før de valgte å innføre Lean, ville trolig innføringen av Lean vært sterkere preget av instrumentelle krefter for Storby. På denne måten kan moderne oppskrifter opptre som både effektiviseringsverktøy og gjennom symbolske verdier.

Denne komparative case - studien er som tidligere nevnt ikke ment å skulle generalisere funnene, men for å beskrive, forstå og tolke innføringsprosessen ved kommunene. Jeg har forsøkt å beskrive hvordan Lean fra å være en produksjonsmåte ved Toyota i Japan, til å bli innført kommunesektoren. Dette har gitt studien et bakteppe for å forstå hvordan Lean prinsippene som en oppskrift skal innføres i en organisasjon. De teoretiske perspektivene har gitt meg muligheten til å forstå hvilke handlingslogikker rådmannsgruppen har hatt når Lean ble bestemt innført. Ved å sammenligne kommunene har det ført til en ”rikere” analyse, Gjennom at flere viktige funn ble fremkom. Hadde jeg bare gjennomført studien med en

kommune ville viktige funn, ikke fremkommet og gjort analysen ”fattigere”. Selv om casen ikke egner seg til generalisering, har den overførbarhet til andre kommuner. Funn ved Lean begrepene ”kunde” og ”kunde verdi” vil nok sannsynlig flere virksomheter eller personer innen Pleie og Omsorg kjenne igjen, og være enig i at det er utfordrende å bruke innenfor helse og sosial sektoren. Det teoretiske rammeverket som jeg har brukt, er godt egnet til å forstå og tolke innføringsprosesser i kommunene. Studien har også avdekt og beskrevet hvordan en organisasjonsoppskrift som Lean har ”reist” fra dansk til norsk kommunesektor og bekrefter KS sin posisjon som en viktig ”distributør” av organisasjonsløsninger til norske kommuner. Å kunne fulgt innføringsprosessen videre i kommunene, og undersøkt om virksomhetene oppnår den effekten som ”oppskriften” lover, hadde vært en interessant studie.

LITTERATURLISTE

Christensen Tom, Læg Reid Per, Roness Paul G, Røvik Kjell Arne (2009)

Organisasjonsteori for offentlige sektor, Oslo Universitetsforlaget

Dalland, Olav (2000) *Metode og oppgave - skrivning for studenter*, Gyldendal akademisk

Egeberg, Morten (1992) *Konstruktiv statsvitenskap og forvaltningspolitikk*, I norsk statsvitenskapelig tidsskrift 1992

Eriksen, M., Fischer, T. og Mønsted, L (2005) *God Lean ledelse i administration og service*, Børsens forlag, København

Gripsrud Geir, Olsson Ulf Henning, Silkoset Ragnhild (2004) *Metode og dataanalyse med fokus på beslutninger i bedrifter*, Høyskoleforlaget AS Kristiansand

Halvorsen, Knut (1993) *Å forske på samfunnet; en innføring i samfunns - vitenskapelig metode*, Bedriftsøkonomenes forlag

Imai, Masaaki (1986) *“kaizen” The Key to Japan’s Competitive Success*, The Kaizen Institute, Ltd. United States of America.

Jacobsen Dag Ingvar, (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkelser?*, Høyskoleforlaget

Meyer, J.W. & B. Rowan (1977/1983): *“Institutionalized Organizations formal structure as Myth and ceremony”*, Beverly Hills/London/New Delhi

Nyeng, Frode, (2008) *Vitenskapsteori for økonomer*, Abstraktforlag

Nylehn, Børre, (1997) *Organisasjonsteori, Kritisk analyse av utvalgte emner*, Kolle forlag

Ramsdal Helge, Skorstad Egil J (2004) *Privatisering fra innsiden*, Bergen Fagbokforlaget

Ringdal, K. (2007): *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelige forskning og kvalitativ metode*, 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget

Ryen, Anne (2002) *Det kvalitative intervjuet* Fagbokforlaget

Røvik, Kjell Arne. (2007) *Trender og Translasjoner, Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*, Oslo Universitetsforlaget

Sandkull Bengt, Johansson Jan (2000) *Från Taylor til Toyota*. Studentlitteratur, Lund printed in Sweden.

Selznick, Phillip (1957/1997): *Lederskap* New York Tano Aschehoug

Sønder Søren, Iversen Frank, Holte Anders (2008) *Lean i kommunerne effektivisering i fællesskab*. Væksthus for ledelse. Arco grafisk AS

<http://www.lederweb.dk/Projekter/Publikationer/Publikation/80641/Lean-i-kommunerne---effektivisering-i-fallesskab> (nedlastet 27.10.11)

Thaagard, Tove (2003) *Systematikk og innlevelse*, Bergen, Bokforlaget

Vabo, S.I og Stigen, I.M (2004): Moteslaveri, interesser og behov. En analyse av moderne organisasjonsløsninger i norske kommuner. I *Nordiske Organisasjonsstudier* 6 (1) 2004

Womack James P, Jones Daniel T. (2003) *Lean Thinking*, Free Press A Division of Simon & Schuster, Inc

Womack James P, Jones Daniel T (1990) *The Machine Who Changed the world*, HarpersCollins Publishers, 10 East 53rd street New York.

VEDLEGG NR 1: Intervjuguide

INTERVJUGUIDE Rådmannsgruppe:

HVEM SKAL INTERVJUES:

Kommune: 5 personer

Rådmann, Kommunalsjef helse, kommunalsjef skole, kommunalsjef økonomi.

Rammesetting: 5. min

Uformell prat

Hvorfor jeg studerer Lean - Masteroppgaven

Hva skal intervjuet brukes til

Taushetsplikten min og anonymitet defineres

Informere om at intervjuet blir tatt opp og slettet etter at jeg har analysert

Betraktninger rundt Lean: 10. min

Erfaringer med Lean tidligere

Hvilke erfaringer har du så langt med Lean? Positive/negative?

Beskriv Lean med egne ord. / Kan du skrive ned noen ord hvor du beskriver Lean?

Kan du fortelle meg hvorfor Lean ble bestemt innført på Sykehjemmet og ikke andre deler av kommunen?

Hovedspørsmål: 30 – 40. min

Hovedspørsmål 1

Hvilken sammenheng ble du gjort kjent med Lean Production?

Hva mener du er den viktigste endringen Lean kan gjøre på Sykehuset?

Hvilke mål er det ønskelig at Lean skal være med å nå?

Hovedspørsmål 2

Var det noen spesielle organisatoriske utfordringer i kommunen som gjorde at Lean ble bestemt innført?

I så fall hvilke utfordringer var det?

Oppfølgingsspørsmål

Siden det ikke var spesielle utfordringer:

Hva mener du er hovedårsaken til at Lean ble bestemt innført i kommunen?

Hovedspørsmål 3

Oppskrift på organisasjonsløsninger blir brukt på Lean.

Ble andre oppskrifter vurdert før det ble bestemt å innføre Lean?

Oppfølgingsspørsmål:

Etter din mening hvorfor ble ikke andre oppskrifter vurdert?

Hvilke andre oppskrifter ble vurdert sammen med Lean?

Oppsummere eventuelle funn

Har jeg forstått deg riktig?

Er det noe du vil legge til?

INTERVJUGUIDE Prosjektgruppe:

LEANS IDEALMODELL:

Med alle involverte menes: ansatte som skal være involvert for at Lean kan fungere optimalt.

Alle involverte vet hvem som er kunden

Alle involverte vet hva som gir kvalitet for kunden

Verdistrømmen er kartlagt og kjent og konkretisert for alle involverte

Alle involverte vet hva som skal forbedres

Kaizen (prosess) tavler er tatt i bruk

Rammesetting: 5. min

Uformell prat

Hvorfor jeg studerer Lean-Maste

Hva skal intervjuet brukes til

Taushetsplikten min og anonymitet defineres

Informer om at intervjuet blir tatt opp og slettet etter at jeg har analysert

Betraktninger rundt Lean: 10. min

Erfaringer med Lean tidligere

Hvilke erfaringer har du etter at du har jobbet med Lean en periode? Postive/negative?

Beskriv Lean med egne ord. / Kan du skrive ned noen ord hvor du beskriver Lean?

Kan du fortelle meg hvorfor Lean er innført på Sykehjemmet?

Hovedspørsmål: 30 – 40. min

Hovedspørsmål 1

I følge Lean er jo ment innført fordi kundene skal være fornøyde.

Kan du fortelle meg om det er diskutert om sykehjemmet har kunder?

Hvor ble det så tatt opp og hvem har til slutt bestemt hvem som er kunder?

Oppfølgingsspørsmål:

Siden det er tatt opp hvem som er kunder. Hvem er kunder for sykehjemmet?

Siden kundespørsmålet ikke er diskutert. Hvem tror du er kunder for sykehjemmet?

Hovedspørsmål 2

Er det drøftet eller diskutert hva som gir kvalitet til kundene?

Oppfølgingsspørsmål:

Siden det er diskutert hva som gir kvalitet for kunden.

Kan du si meg hva som er bestemt skal være kvalitet for kundene
Vet du hvem som har bestemt det?

Siden det ikke er diskutert eller drøftet. Hva tror du er kvalitet for kunden?

Hovedspørsmål 3

Hva konkret er bestemt skal bedres?

Vet du hvordan det skal skje?

Hvilke prosesser skal gjøre det bedre? Har gjort det bedre?

Hovedspørsmål 4

I hvilken grad har du vært med på møter der (Kaizen)-tavler har vært brukt?

Oppsummere eventuelle funn

Har jeg forstått deg riktig?

Er det noe du vil legge til?

VEDLEGG NR 2: Arbeidsprosess ved Byggesak

Ny arbeidsprosess; søknad med tillatelse til tiltak med 3 ukers frist

Kunderverdi:
Gi informasjon
Rett avgjørelse
Rett tid

Mål:
Ingen fristbrudd
Ajour gabyr
Restanse borte



FØRETTER



1. Mars 2011

VEDLEGG NR 3: Handlingsplan for PLO

Handlingsplan Lean revidert etter 14.02.11

- © Post inn: Rulle tar med post. utarbeider forslag til postrutiner til neste møte.
- © Den som mottar søknad/resepsjon sjekker om søknaden er korrekt utfylt, og sender den i retur hvis ikke. Skjerp rutinene på dette!
- © Alle søknader skal leveres i resepsjon, der de blir stemplet inn.
- © Det sendes internmelding til respektive avdelingsledere/fagansvarlig når søknader kommer inn. Ansvar: Resepsjon.
- © Perm for tiltaksmøte med skilleark for TM1, TM2 og TM3 står i resepsjonen, og alle saker til møtet skal settes inn der.
- © Det etableres vurderingsmal i Gerica. Alle leverer forslag til endringer i maler til , som leverer videre til innen fredag 18. februar.
- © Forslag til prosedyrer for saksbehandling er skrevet ned og skal testes ut i de neste tiltaksmøtene.
- © Vedtak blir skrevet i tiltaksmøtet av fagpersonell/avdelingsleder (hjemmetjenesten skriver deler av vedtak i møtet). er med og veileder/viser prosedyrer inntil videre, skal evalueres i uke 10.
- © Tiltaksmøtet bestemmer hvem som har ansvar for vedtaket og for informasjon til bruker.
- © TM2 skriver i møtet vurderingsjournal rundt tiltaket og vedtak.
- © Virksomhetsleder er med i tiltaksmøtene ved behov.
- © Saker skrives ut når de er ferdigskrevet i møtet.
- © Søknader og vedtak settes i underskriftsprotokoll. Permen går til virksomhetsleder som underskriver og sender videre til resepsjon som kopierer, pakker, arkiverer og sender ut fortløpende.
- © Det skal være pause med mulighet til å ta viktige telefoner i alle møter, minimum en gang i timen.
- © Det jobbes med å få på plass en ny funksjon som tiltaks koordinatør. Denne saken ligger hos rådmannen.

© Mål: Bedre tjenester, kompetansematch, flyt, standardisering, gjøre det riktig første gang, forenkle, mestre; DETTE FÅR DERE TIL!©