

---

**Nye Trondheim - bedre styring og økt  
fleksibilitet**

RF-1995/070

Trond Lie, Kjell Harald Olsen  
og Ståle Harald Opedal

**Nye Trondheim - bedre styring  
og økt fleksibilitet?**

Rapport RF 95/070

Vår referanse: <b>720.3 / 813130</b>	Forfatter(e): <b>Trond Lie, Kjell Harald Olsen og Ståle Harald Opedal</b>	Revisjonsnr. / dato: <b>Rev. 1 / 13.03.95</b>
Ant. sider: <b>220</b>	Oppdragsgiver(e): <b>Trondheim kommune</b>	Forskningsprogram:
ISBN: <b>82-7220-667-6</b>	Gradering: <b>Åpen</b>	Åpen fra (dato): <b>13.03.95</b>

Emne:

Trondheim kommune startet høsten 1988 et omfattende omstillingsprogram kalt "Nye Trondheim". *Målet* var å demokratisere styringen av kommunen samt å effektivisere og gjøre organisasjonen mer fleksibel. Dette skulle gjenopprette den økonomiske og organisatoriske handlefriheten samt sette kommunen i stand til framtidig oppgaveløsning innenfor gitte økonomiske rammer.

Den politiske og administrative *organisasjonsstrukturen* ble sett på som det sentrale *virkemidlet* i omstillingsarbeidet. Bystyret vedtok i november 1990 prinsippene for ny styrings- og organisasjonsstruktur, og besluttet samtidig at denne skulle iverksettes fra 1.1.92.

Denne rapporten fokuserer på Nye Trondheim som *organisasjonsreform*, og på *virkinger for de folkevalgte/det politiske styringssystem og administrasjonen*.

Emne-ord:

Kommunal organisering og styring, målstyring, komitémodell, distriktsadministrasjon, effektivisering

Ingen del av dette dokumentet kan reproduseres i noen form uten skriftlig tillatelse fra RF - Rogalandforskning ©.



Prosjektleder

Trond Lie



Direktør for RF - Samfunn

Martin Gjelsvik

---

Trond Lie, Kjell Harald Olsen  
og Ståle Harald Opedal

# **Nye Trondheim - bedre styring og økt fleksibilitet?**

Evaluering av omstillingsprogrammet Nye Trondheim



# Forord

---

Trondheim kommune startet høsten 1988 et omfattende omstillingsprogram kalt "Nye Trondheim". Hensikten var å gjenopprette økonomisk og organisatorisk handlefrihet, slik at kvaliteten på tjenestetilbudet kunne økes. Utvikling og iverksetting av en ny politisk og administrativ organisasjonsstruktur ble helt fra starten sett på som det helt sentrale omstillingstiltaket. Den nye organisasjonsstrukturen ble formelt iverksatt fra 1.1.92.

Trondheim bystyre vedtok 2.3.94 at Nye Trondheim skal evalueres gjennom fire prosjekter. Denne rapporten tar for seg de to første, der hovedspørsmålene er om organisasjonen er blitt mer fleksibel og effektiv samt om styringen av organisasjonen er bedret. Evalueringsprosjekt tre og fire skal fokusere på henholdsvis konsekvenser for arbeidsforholdene, slik arbeidstakerne vurderer dem, og brukernes opplevelse av tjenestetilbudet.

RF - Rogalandsforskning ble tildelt evalueringsoppdraget av Trondheim kommune i slutten av mai -94. Evalueringen er delfinansiert av KS Forskning ved Program for storbyrettet forskning. Foreliggende rapport er basert på tre spørreskjemaundersøkelser, intervjuer med ca. 80 ansatte, ledere og politikere samt gjennomgang av aktuelle kommunale dokumenter.

Evalueringen er gjennomført av cand. polit. Ståle Harald Opedal, dr. ing. Kjell Harald Olsen og cand. polit. Trond Lie, med sistnevnte som prosjektleder.

RF - Rogalandsforskning vil med dette få takke for oppdraget og samarbeidet med kommunen.

Stavanger, mars 1995

Trond Lie  
Prosjektleder

# Leserveiledning

---

Rapporten er inndelt i sju kapitler. I kapittel 1 beskrives evalueringsopplegget og evalueringens delundersøkelser og datamateriale. I kapittel 2 tar vi for oss bakgrunn, organisasjonsutforming og rammebetingelser for Nye Trondheim. Kapittel 3 belyser reformens iverksettingprosess, mens vi i kapittel 4 og 5 analyserer virkninger av reformen for henholdsvis det politiske styringssystem og administrasjonen. I kapittel 6 drøftes oppsummeringsvis resultater og virkninger i forhold til reformens opprinnelige mål og intensjoner. Rapporten avsluttes i kapittel 7 med en drøfting av problemer, dilemmaer og løsninger for den videre utvikling/justering av Nye Trondheim-modellen.

Rapporten er omfattende og spekket av opplysninger, tall og tabeller. Den kan med fordel leses i porsjoner. F.eks. kan en i første omgang lese *oppsummeringene* av de omfattende og data-tunge kapitlene 4 og 5. Deretter kan en arbeide seg bakover og ned i dette datamaterialet etter behov og ønske. Likeledes kan en i første omgang hoppe over kapittel 2, dersom en kjenner Nye Trondheim-reformen og utviklingen i kommunen de senere år godt fra før. Alternativt kan en starte med den oppsummerende og konkluderende drøftingen i kapittel 6. Innledningsvis i dette kapitlet repeteres nemlig reformens mål og intensjoner, før resultatene fra kapittel 3, 4 og 5 holdes opp mot dette mål-utgangspunktet.

Vi vil likevel understreke at de enkelte kapitler bygger på hverandre. Det kan således være vanskelig å finne tråden og skjønne sammenhengen dersom en ikke leser kapitlene etter hverandre og samlet.

På de følgende sider finner du detaljert *innholdsfortegnelse* med sidehenvisninger og et *sammendrag* av rapporten.

# Innholdsfortegnelse

Forord .....	v
Leserveiledning.....	vii
Innholdsfortegnelse.....	ix
Tabell- og figuroversikt .....	xi

<b>Sammendrag .....</b>	<b>xv</b>
-------------------------	-----------

<b>1. Innledning .....</b>	<b>1</b>
1.1 Nye Trondheim - introduksjon .....	1
1.2 Evalueringens problemstillinger, teoretiske perspektiver og analysemodell.....	2
1.2.1 Fokus på måloppnåelse .....	2
1.2.2 Målene for Nye Trondheim.....	3
1.2.3 Avgrensning, fortolkning og operasjonalisering av evalueringens mål-utgangspunkt.....	4
1.2.4 Teoretiske perspektiver.....	6
1.2.5 Analysemodell.....	9
1.3 Evalueringsopplegg, metode og datamateriale.....	11
1.3.1 Undersøkelse av måloppnåelse når målene er henholdsvis arbeidsmål og resultatmål .....	11
1.3.2 Måloppnåelsesmodellens utfordringer.....	11
1.3.3 Delundersøkelsene.....	12
1.3.4 Noen metodeproblemer og en samlet vurdering av datamaterialet .....	16
1.4 Rapportens oppbygning .....	18

<b>2. Bakgrunn, organisasjonsutforming og rammebetingelser .....</b>	<b>21</b>
2.1 Bakgrunn og tilblivelse.....	21
2.1.1 Innledning .....	21
2.1.2 Historikk.....	22
2.1.3 Nye Trondheim blir til.....	24
2.2 Organisasjonsmodellen.....	26
2.2.1 Prinsipper.....	26
2.2.2 Politisk og administrativt organisering .....	27
2.2.3 Nye Trondheim som "politisk bedrift" .....	30
2.3 Kommuneøkonomien som endringsimpuls og rammebetingelse - noen utviklingstrekk .....	31
2.3.1 Kommuneøkonomien som endringsimpuls for omstillingsprogrammet Nye Trondheim .....	31
2.3.2 Kommuneøkonomien som rammebetingelse under planlegging og iverksetting av omstillingsprogrammet Nye Trondheim .....	36

<b>3. Iverksettingen</b> .....	41
3.1 Innledning.....	41
3.2 Organisering og styring av iverksettingsprosessen .....	42
3.3 Tiltak for å forbedre instruksjer, reglement og arbeidsrutiner .....	49
<b>4. Virkninger for det politiske system</b> .....	59
4.1 Innledning.....	59
4.2 Bystyrets rolle og funksjon .....	60
4.3 Formannskapetets rolle og funksjon.....	74
4.4 Bystyrekomiteéenes rolle og funksjon.....	76
4.5 Bydelsrådenes rolle og funksjon .....	78
4.6 Forholdet mellom politikerne og administrasjonen.....	79
4.7 Effekter av Nye Trondheim i forhold til omgivelsene .....	80
4.8 Oppsummering .....	82
<b>5. Virkninger for administrasjonen</b> .....	89
5.1 Innledning.....	89
5.2 Sentraladministrasjonen og avdelingene sentralt .....	90
5.2.1 Utviklingen de to-tre siste år med hensyn til arbeidsoppgaver/arbeidssituasjon.....	90
5.2.2 Virkninger av Nye Trondheim på arbeidssituasjonen/arbeidsstedet .....	102
5.2.3 Virkninger av Nye Trondheim for andre ansatte, politikere og brukere.....	109
5.3 Distriktene.....	112
5.3.1 Utviklingen de siste to-tre årene med hensyn til arbeidsoppgaver/arbeidssituasjon.....	112
5.3.2 Virkninger av Nye Trondheim på arbeidssituasjonen/arbeidsstedet .....	120
5.3.3 Virkninger av Nye Trondheim for andre ansatte, politikere og brukere.....	134
5.4 Bedriftene .....	136
5.5 Oppsummering .....	139
<b>6. Er målene nådd? Oppsummerende drøfting</b> .....	147
6.1 Innledning.....	147
6.2 Måloppnåelse: Er styringen av kommunen blitt bedre, og er organisasjonen blitt mer fleksibel og effektiv?.....	147
6.3 Målforskyvning?.....	152
6.4 Forklaringer og forståelsesrammer.....	153
<b>7. Veien videre - problemområder, dilemmaer og   løsninger</b> .....	157
Litteratur.....	161
Vedlegg.....	167

# Tabell- og figuroversikt

---

## A. Tabeller

### **1. Innledning**

1.1	Oversikt over delundersøkelser og datamateriale .....	s. 16
-----	---	-------

### **3. Iverksettingen**

3.1	Bystyrepolitikernes og de ansattes vurderinger av informasjonen om Nye Trondheim i utredningsfasen .....	45
3.2	Bystyrepolitikernes og de ansattes vurderinger av informasjonen om Nye Trondheim i iverksettings- og driftsfasen .....	46
3.3	Grad av deltakelse i arbeids- og prosjektgrupper i forbindelse med iverksettingen av Nye Trondheim .....	47
3.4	Bystyrepolitikernes og de ansattes opplevelse av tempoet i reorganiseringsprosessen .....	48

### **4. Virkninger for det politiske system**

4.1	Bystyrerepresentanter i Trondheim i valgperioden 1992-95 fordelt på parti, og svar på spørreskjemaundersøkelsen fordelt på parti .....	59
4.2	Vurdering av utvikling med hensyn til antall saker .....	62
4.3	Delegasjon av saker/saksfelt? .....	62
4.4	Vurdering av utvikling med hensyn til rollen som bystyrerepresentant .....	63
4.5	Vurdering av utviklingen med hensyn til kontroll med den økonomiske utvikling .....	64
4.6	Vurdering av Nye Trondheim sett i forhold til "den gamle organiseringen" .....	65
4.7	Tre partigrupperings vurdering av Nye Trondheim sett i forhold til "den gamle organiseringen" .....	66
4.8	Bystyrerepresentantenes synspunkter på om det er blitt mer interessant å være på bystyremøtene sett opp mot om de er tilhengere eller motstandere av reformen .....	68



4.9	Bystyrerepresentantenes synspunkter på virkninger av Nye Trondheim og om de er henholdsvis tilhengere eller motstandere av reformen .....	69
4.10	Tilhengere og motstandere av Nye Trondheim sin vurdering av om det er blitt mer interessant å være på bystyremøtene .....	70
4.11	Vurdering av betydningen av folkevalgtopplæringen for utvikling av en mer mål- og resultatorientert kultur i bystyret .....	71
4.12	Komitémedlemmene fordelt etter hvor enige de er i påstanden om at Nye Trondheim er å foretrekke framfor "den gamle organiseringen" .....	73
4.13	Bystyrerepresentantenes syn på formannskapetets maktposisjon .....	75
4.14	Synspunkter på om det var riktig å avvikle avdelingsstyrene og heller opprette bystyrekomiteer .....	77
4.15	Bystyrerepresentantenes vurdering av bydelsrådenes rolle i det politiske styringssystemet .....	79
4.16	Bystyrerepresentantenes syn på forholdet til administrasjonen .....	80
4.17	Bystyrerepresentantenes synspunkter på effekter av Nye Trondheim i forhold til ansatte på enhetsnivå, brukerne og innbyggerne .....	81

## **5. Virkninger for administrasjonen**

### *Sentraladministrasjonen og avdelingene sentralt*

5.1	Vurdering av utviklingen med hensyn til antall arbeidsoppgaver .....	92
5.2	Vurdering av utviklingen med hensyn til klarhet i målene for arbeidet .....	94
5.3	Vurdering av utviklingen med hensyn til handlefrihet i arbeidssituasjonen .....	96
5.4	Vurdering av utviklingen med hensyn til samarbeidet mellom ledelsen og underordnede .....	97
5.5	Vurdering av utviklingen med hensyn til effektivitet i saksbehandlingen .....	99
5.6	Vurdering av deltakelsen i ledelsesutviklingsprogrammet sin betydning for arbeidssituasjonen .....	100
5.7	Vurdering av utviklingen med hensyn til hvor interessant arbeidssituasjonen oppleves å være .....	101
5.8	Vurdering av Nye Trondheims betydning for arbeidssituasjonen .....	102
5.9	Vurdering av behovet for tverrfaglig samarbeid på tvers av avdelingsgrensene .....	104
5.10	Vurdering av den betydning rådmannens toppledergruppe har for den administrative samordningen og styringen .....	105
5.11	Vurdering av klarheten i politiske mål .....	106

5.12	Vurdering av konsekvenser av avviklingen av avdelingsstyrene .....	107
5.13	Vurdering av den nye organisasjonsmodellen sett i forhold til "den gamle organiseringen" .....	108
5.14	Vurdering av virkninger av Nye Trondheim for andre ansatte, politikere og brukere .....	110
<i>Distriktene</i>		
5.15	Vurdering av antallet arbeidsoppgaver .....	113
5.16	Vurdering av målene for arbeidet .....	114
5.17	Vurdering av handlefriheten med hensyn til å løse arbeidsoppgavene .....	116
5.18	Vurdering av samarbeidet mellom ledelsen og underordnede .....	116
5.19	Vurdering av effektiviteten i saksbehandlingen .....	118
5.20	Vurdering av deltakelsen i ledelsesutviklingsprogrammet sin betydning for arbeidssituasjonen .....	118
5.21	Vurdering av hvor interessant arbeidssituasjonen er blitt .....	119
5.22	Vurdering av Nye Trondheims betydning for arbeidssituasjonen .....	121
5.23	Vurdering av behovet for tverrfaglig samarbeid på tvers av avdelingsgrensene .....	122
5.24	Vurdering av reglementenes betydning i det praktiske arbeid .....	123
5.25	Vurdering av den betydning endringer i organisasjonsstrukturen samt innføringen av nye reglementer har hatt i form av klarere oppgavefordeling, klarere mål og signaler samt bedre styring og økonomisk kontroll ...	124
5.26	Vurdering av om færre saker på distriktsnivå går til behandling/ viderebehandling i avdelingen sentralt .....	126
5.27	Vurdering av forskjeller knyttet til arbeidsvilkårene for de ansatte i ulike distriktsadministrasjoner .....	127
5.28	Vurdering av betydningen av å samlokalisere avdelingene Oppvekst og Helse og omsorg .....	128
5.29	Vurdering av bydelsrådenes betydning for det daglige virke i distriktsadministrasjonene .....	130
5.30	Vurdering av hva slags virkninger innføring av politisk målstyring har fått for styringssystemet .....	131
5.31	Vurdering av det politiske styringssystemet hvor de politiske sektororganene, avdelingsstyrene, er erstattet med bystyrekomitéer .....	132
5.32	Vurdering av hvorvidt Nye Trondheim er å foretrekke framfor "den gamle organiseringen" .....	134

5.33 Vurdering av virkninger av Nye Trondheim for andre, dvs. andre ansatte, politiske instanser og brukerne .....	135
---	-----

## B. Figurer

### *1. Innledning*

1.1 Analysemodell .....	s. 10
-------------------------	-------

### *2. Bakgrunn, organisasjonsutforming og rammebetingelser*

2.1 Organisasjonskart for Trondheim kommune .....	s. 28
2.2 Regnskapsmessig resultat i perioden 1986-89 .....	s. 33
2.3 Regnskapsmessig resultat i perioden 1990-93 .....	s. 38
2.4 Akkumulert underskudd i perioden 1990 til og med budsjett 1994 .....	s. 38

# Sammendrag

---

## I. Nye Trondheim

Trondheim kommune startet høsten 1988 et omfattende omstillingsprogram kalt "Nye Trondheim". *Målet* var å demokratisere styringen av kommunen samt å effektivisere og gjøre organisasjonen mer fleksibel. Dette skulle gjenopprette den økonomiske og organisatoriske handlefriheten samt sette kommunen i stand til framtidig oppgaveløsning innenfor gitte økonomiske rammer.

Den politiske og administrative *organisasjonsstrukturen* ble sett på som det sentrale *virkemidlet* i omstillingsarbeidet. Bystyret vedtok i november 1990 prinsippene for ny styrings- og organisasjonsstruktur, og besluttet samtidig at denne skulle iverksettes fra 1.1.92.

Vedtaket innebar at demokratiseringen og effektiviseringen skulle sikres gjennom forbedringer av *trekant-relasjonene* mellom innbyggerne/brukerne, de folkevalgte og administrasjonen, ofte omtalt som styringssløyfen eller det kommunale kretsløp. Og videre gjennom *interne* forbedringer i henholdsvis det politiske styringssystem og administrasjonen.

*Relasjonen mellom innbyggerne og de folkevalgte* skulle bl.a. forbedres gjennom bruk av høringer og brukerpaneler i bystyrekomitéene, samt gjennom opprettelse av distriktsvise, folkevalgte bydelsråd.

Videre skulle *relasjonen mellom brukerne på den ene siden og administrasjonen og tjenesteytende ledd på den annen* forbedres gjennom økt nærhet. Dette skulle sikres dels gjennom opprettelse av seks distriktsadministrasjoner innenfor både Avdeling oppvekst og Avdeling helse og omsorg. Dels skulle det sikres gjennom utskillelse av driftsfunksjoner fra Avdeling byutvikling og Avdeling kirke og kultur med påfølgende opprettelse av kommunale bedrifter. I tillegg til økt nærhet, skulle dette også medføre et klarere organisatorisk *skille mellom forvaltnings- og driftsfunksjoner*, samt klarere definerte og gjennomgående mindre og mer fleksible *resultatenheter*.

Når det gjelder *relasjonen mellom de folkevalgte og administrasjonen*, skulle denne forbedres gjennom ansvars- og rolleavklaring og et derav klarere *skille mellom politikk og*

administrasjon. Herunder skulle en også (gjen)skape et klarere skille mellom det politiske styringssystem som *besluttende* organ og administrasjonen som *iverksettende* organ. Ved innføring av *politisk målstyring*, avvikling av avdelingsstyrene, opprettelse av saksforberedende og -innstillende *bystyrekomiteer* samt konsentrasjon av de politisk operative styringsoppgaver til *formannskapet*, skulle *bystyret* styrkes som det overordnede strategiske styringsorgan. Ved å ta bort detaljsaker og i større grad fokusere på helhet og overordnede mål samt resultatevaluering, skulle *bystyret* komme i sentrum for beslutningsprosessene og *bystyrearbeidet* gjøres mer interessant for både de folkevalgte og folket. På den annen side skulle *administrasjonen sentralt* styrkes som administrativt styrings- og samordningsorgan, bl.a. ved opprettelse av en toppledergruppe rundt rådmannen. *Driftsfunksjoner* skulle, som nevnt over, desentraliseres eller utskilles; *lederfunksjoner* på alle nivå styrkes og synliggjøres. I tillegg skulle *økonomistyringen* og *resultatrapporteringen* bedres, og innsats og måloppnåelse *belønnes* mer fleksibelt.

Den samlede *effektiviseringsgevinst* skulle altså oppnås gjennom mer effektive beslutningsprosesser, raskere oppfølging og iverksetting av beslutningene samt en mer kostnadseffektiv administrasjon og tjenesteyting.

I "sum" ble denne oppryddingen og effektiviseringen av styringssløyfens ulike deler sett på som en forutsetning for å komme ut av det økonomiske uføret kommunen var kommet opp i mot slutten av 1980-tallet. Gjentatte runder med effektiviseringstiltak og budsjett- nedskjæringer hadde "strupet" organisasjonen - den økonomiske og organisatoriske *handlefriheten* var iferd med å bli borte. Spørsmålet er om den nå er gjenvunnet, og om styringen av organisasjonen er demokratisert.

## II. Evalueringens problemstillinger og resultater

Trondheim bystyre vedtok i februar 1994 opplegg for evalueringen av Nye Trondheim. I vedtaket heter det at evalueringen skal ta utgangspunkt i de *mål* for Nye Trondheim som *bystyret* og *Strukturkomiteén* har formulert.

Nye Trondheim er et omfattende omstillingsprogram, som reiser en rekke problemstillinger om virkninger av endringene for organisasjonens ulike aktører og interessenter. På denne bakgrunn valgte *bystyret* i sitt vedtak om evalueringsopplegg å dele evalueringen i fire prosjekter. Denne rapporten er avgrenset til de to første prosjekter. Den fokuserer på Nye Trondheim som *organisasjonsreform*, og på *virkinger for de folkevalgte/det politiske styringssystem og administrasjonen*. Evalueringsprosjekt tre og fire skal fokusere på henholdsvis konsekvenser for arbeidsforholdene, slik arbeidstakerne vurderer dem, og brukernes opplevelse av tjenestetilbudet.

Med utgangspunkt i intensjonene og de formelt vedtatte mål for Nye Trondheim, har vi i evalueringen stilt bystyrepolitikerne, administrative ledere og ansatte en rekke spørsmål om hvilke virkninger de har merket av reformen etter ca. tre år. Disse gruppenes opplevelser og vurderinger viser at:

- *bystyret* bare i begrenset utstrekning har klart å sette seg i sentrum av beslutningsprosessen og fungere som et organ som fatter vedtak om helhetlige og overordnede mål, prinsipper og strategier for virksomheten i kommunen
- *formannskapet* har styrket sin maktposisjon både i seg selv og relativt i forhold til bystyret. Det fungerer i store trekk som et effektivt, operativt politisk beslutningsorgan, som gir muligheter for både styring og politisk markering
- *bystyrekomiteéene* fungerer i liten grad som "politiske verksteder". Komiteéene har i varierende, men begrenset utstrekning, tatt i bruk ordninger som bruk av saksordførere, fler- og mindretallsinnstillinger overfor bystyret, initiativ til bystyredebatteer og arrangør av emnedebatteer
- organisert *tilbakemelding* fra byens *innbyggere* til bystyrepolitikerne gjennom evalueringspaneler, åpne høringer og brukerundersøkelser, er i begrenset utstrekning tatt i bruk. Kontakten med velgerne oppleves ikke å være bedret
- *bydelrådene*s rolle som "utsiktspost" og instans for tilbakemelding av velger- og brukersynspunkter fra det enkelte distrikt til sentrale politiske organ, fungerer i bare begrenset utstrekning
- det er uklar ansvars- og arbeidsfordeling mellom formannskapet og de ulike bystyrekomiteéene. Det har utviklet seg motsetningstendenser mellom komitémedlemmer og formannskapsmedlemmer i bystyret
- kommunens *målstyringskonsept* har i liten grad klart å forene hensynet til klare og entydige målformuleringer fra politikernes side, med det press enhver politiker er under for å markere seg positivt og profilere seg politisk, ofte med utgangspunkt i enkeltsaker
- i administrasjonen har arbeidet med målstyringskonseptet et stykke på veg ført til større bevissthet blant de ansatte mht. hva man gjør, hvor man vil hen og hvordan man på best mulig måte kommer dit. Flere oppgaver og ansvar er delegert administrasjonen gjennom målstyringskonseptet
- *skillet mellom politikk og administrasjon* er i noen utstrekning blitt *klargjort* gjennom avviklingen av avdelingsstyrene og innføringen av en komitémodell. Det er blitt mindre vekselspill mellom politikk og administrasjon under saksbehandlingen
- det er færre møteplasser hvor politikerne og de ansatte kommuniserer direkte. *Samspillarenaene er borte*, og dette savnes av begge parter

- *det sentrale styringsnivået i administrasjonen er styrket og etableringen av en toppledergruppe rundt rådmannen har ført til klarere prioriteringssignaler til de ansatte, og mer samordnet opptreden fra administrasjonens side overfor de politiske styringsorganene*
- *distriktsorganisering og utvidelse av ordningen med kommunale driftsenheter/bedrifter har i hovedsak ført til klarere skille mellom planleggings-/forvaltningsoppgaver og drifts-/utførelsesoppgaver*
- *de ansatte på distriktsnivå og i bedriftene opplever at avstanden til bystyrepolitikerne og de politiske styringssignalene er blitt lengre. På den annen side har de ansatte fått større handlefrihet og tildels klarere mål for den jobben de utfører*
- *lederne og øvrige ansatte har fått økt arbeidspress, nye typer oppgaver og et bredere ansvarsområde. Lederne opplever noe større klarhet mht. ansvarsområde, oppgaver og mål enn øvrige ansatte i kommunen*
- *delegasjon av myndighet og færre behandlingledd i saksbehandlingen, ser i noen utstrekning ut til å ha ført til mer effektiv saksbehandling*
- *det er i begrenset utstrekning innført og tatt i bruk belønningssystemer som premierer innsats og resultatoppnåelse*
- *kulturen blant de ansatte preges i noe større grad av mål- og resultatorientering*
- *det tverrfaglige samarbeidet mellom ulike fagfolk, mellom fagfolk i ulike avdelinger og mellom ledelsen og underordnede, har i noen grad blitt bedre*
- *det er generelt blitt bedre styring med ressursbruken både mht. kontroll med bruk av penger og disponeringen av penger på ulike formål. Den økonomiske handlefriheten er forbedret*
- *de administrative rapporteringsrutinene som er innført inneholder først og fremst økonomisk informasjon og i mindre grad informasjon om resultatoppnåelse i forhold til mål utover økonomiske måltall. Mulighetene til læring av tidligere beslutninger er dermed begrenset*
- *distriktsorganisering og utvidet ordning med kommunale driftsenheter/bedrifter, har påvirket de ansattes uttalte holdninger i retning av økt bruker-/kundeorientering i det enkelte distrikt/markedssegment. Kunnskapene om lokale forhold har blitt større og lagt tilrette for lokal tilpasning av tjenestene/virkosmhetene*
- *distriktene er tildelt relativt stor frihet i den nye styringsmodellen. Indikatorer på dette er at flere saker avgjøres på distriktsnivå, og at de ansatte opplever økende forskjeller mellom distriktene mht. til arbeidsvilkår for de ansatte og i tjenestetilbudet til brukerne*

- fristilling og økt press på resultatansvar og -oppnåelse, ser ut til å fremme økt rivalisering og *konkurransen mellom de ulike distriktene*. Mange på distriktsnivå etterlyser bedre samordningsmekanismer mellom distriktene
- *oppgave- og ansvarsfordelingen mellom Rådmannen og distriktene* er kommet langt, men ikke klargjort fullt ut. Manglende klargjøring synes å knytte seg til distriktenes grad av frihet innenfor den nye styringsmodellen versus likhets-hensyn på tvers av distriktene
- delegasjon innen økonomiforvaltningen har gjort det lettere å omdisponere ressurser mellom ulike formål. På det personaladministrative feltet er det delegert noe myndighet vedrørende korttidsansettelser og permisjoner. Lønnsfastsettelsen foregår alt overveiende sentralt
- opplærings- og kompetansehevende tiltak er iverksatt og gjennomføres i relativt stort omfang. Ledere og ansatte mener dette har bidratt til å utvikle kulturen i retning av økt mål- og resultatorientering
- Nye Trondheim foretrekkes, tross alt, framfor "den gamle organiseringen" (hovedutvalgsmodellen) av majoriteten av bystyrepolitikerne og de aller fleste administrative ledere og ansatte både sentralt og på distriktsnivå.

*Konklusjonen* må på denne bakgrunnen bli at *organisasjonen er blitt mer fleksibel og effektiv, men at styringen bare delvis er bedret*.

Evalueringen viser at endringsprosessen i *administrasjonen* har vært omfattende og krevende for de ansatte, men at tiltakene og virkningene oppleves som gjennomgående positive både av de ansatte selv, deres ledere og politikerne. Resultatene viser at en langt på veg kan konkludere med måloppnåelse på dette området.

Innenfor *det politiske styringssystem* er bildet mer sammensatt. Det må understrekes at styringen er forbedret i betydningen å gjenvinne kontroll over den økonomiske utvikling. Beslutningseffektiviteten er også delvis bedret. Når *det* er sagt, må det konkluderes med at en så langt *ikke* har klart å få *styringskonseptet* - målstyringen - til å fungere i praksis. Bystyrets rolle og praksis er langt på veg den samme idag som før reformen ble iverksatt. Bystyrekomiteéene kan heller ikke sies å fungere som "politiske verksteder". De har ikke klart å bedre kontakten med innbyggerne, og de har bare i begrenset grad bidratt til å vitalisere bystyredebuttene. Det er således ikke bystyret, men heller formannskapet og til dels administrasjonen som har kommet styrket ut av reformprosessen så langt.

Vi vil understreke at disse problemene med å få den nye organiseringen til å fungere fullt ut i henhold til intensjonene, *ikke* må tolkes som at Nye Trondheim "står for fall". Tvert imot foretrekkes denne modellen framfor "den gamle organiseringen" (hovedutvalgsmodellen) av majoriteten av bystyrepolitikerne og de aller fleste administrative ledere og



ansatte både sentralt og på distriktsnivå. I forlengelsen av dette er spørsmålet hvordan modellen kan videreutvikles, eventuelt justeres. Rapporten avsluttes med en drøfting av dilemmaer og aktuelle løsningsforslag knyttet til:

- målstyringskonseptet og forholdet mellom bystyret/bystyrekomitéene og formannskapet
- bedriftenes organisering og styring
- bydelsrådsordningen.

### III. Datamateriale

Evalueringen er gjennomført i form av flere delundersøkelser og bygger på et omfattende datamateriale av dokumenter, spørreskjemaundersøkelser og intervjuer.

For det første har vi gjennomgått en rekke kommunale *dokumenter* - reformens bakgrunnsdokumenter, reglementer og instruksjer, budsjett- og regnskapsoversikter samt bystyreprotokoller.

For det andre har vi gjennomført *tre spørreskjemaundersøkelser* - én blant alle bystyrepresentantene, én blant alle ansatte i lederstillinger og faglige stillinger i sentraladministrasjonen, avdelingene sentralt samt i de kommunale bedrifters administrasjon, og én undersøkelse blant alle ledere og fagkonsulenter i alle distriktsadministrasjonene i Avdeling oppvekst og Avdeling helse og omsorg.

For det tredje har vi gjennomført en rekke *intervjuer* med forskjellige aktører i det politiske og administrative system. Intervjuene ble gjennomført som enkeltvise eller gruppevise personlige intervjuer. I alt ble i overkant av 80 personer intervjuet. De fleste intervjuene kan karakteriseres som informant-intervjuer.

# 1. Innledning

## 1.1 Nye Trondheim - introduksjon

Trondheim kommune startet høsten 1988 et omfattende omstillingsprogram kalt "Nye Trondheim". Hensikten var å gjenopprette økonomisk og organisatorisk handlefrihet, slik at kvaliteten på tjenestetilbudet kunne økes. Det skulle utvikles og iverksettes en politisk og administrativ organisasjonsstruktur som la til rette for en vitalisering av kommunepolitikken og mer helhetlig politisk styring, bedre ressursutnyttelse og ledelse i administrative og tjenesteytende ledd, samt et klarere skille og mer ryddige ansvarsforhold mellom politikk og administrasjon. Bakgrunnen var en misnøye med særlig bystyrets funksjon i kommunepolitikken og de folkevalgtes muligheter for påvirkning i beslutningsprosessen sine ulike faser, ikke minst initiativfasen. Videre en opplevelse av sektorisering, manglende helhetlig styring og ledelse, uklare ansvarsforhold mellom politikk og administrasjon, samt at strategier for tjenesteproduksjon syntes å være skilt fra ansvaret for den økonomiske utvikling. Den utløsende faktor var likevel utviklingen i kommuneøkonomien. Fram til midten av 1980-tallet hadde kommunen en økonomi i balanse og uten akkumulert regnskapsmessig underskudd. Et høyt investeringsvolum og store låneopptak i andre halvdel av 80-tallet førte imidlertid til en dobling av gjelden og til store økninger i kapitalutgiftene. Bl.a. på denne bakgrunn pådro kommunen seg i denne perioden negative regnskapsmessige resultater, og et stadig økende akkumulert underskudd. Kort sagt, handlefriheten skrumpet, krisen tiltok, noe måtte gjøres - organisasjonen måtte omstilles.

Den politiske og administrative *organisasjonsstrukturen* ble sett på som det sentrale *virkemidlet* i omstillingsarbeidet. Høsten 1989 ble det således nedsatt en egen "Strukturkomité" for å utrede og fremme forslag om hovedtrekk for en ny politisk styringsordning og administrativ organisasjonsstruktur. Komitéen la fram sin innstilling i september 1990. Bystyret sluttet seg til innstillingen i november samme år, og besluttet samtidig at den nye organisasjonsstrukturen skulle iverksettes fra 1.1.92.

Hovedtrekkene i *det nye politiske styringssystemet* er bortfall av avdelingsstyrene (hovedutvalgene), innføring av saksforberedende og innstillende komitéer i bystyret, vektlegging av bystyret som prinsipp- og målformulerende organ (politisk målstyring),

bortfall av kommunalutvalget, styrking av formannskapet som operativt styringsorgan, samt oppretting av bydelsråd i kommunens seks administrative distrikter.

Hovedtrekkene i *den nye administrative organisasjonsstrukturen* er for det første en justering av avdelingsstrukturen (etatsstrukturen), med sikte på bedre samordning av tjenester rettet mot samme målgruppe. Oppretting av en egen oppvekstavdeling er det mest synlige resultat av denne justering. For det andre er altså kommunen inndelt i seks distrikter. I hvert av disse er det opprettet en distriktsadministrasjon for tjenester innenfor Avdeling oppvekst og en distriktsadministrasjon for tjenester innenfor Avdeling helse og omsorg. Innenfor de to nevnte avdelinger har en m.a.o. flyttet personell og delegert ansvar og oppgaver fra det sentrale til det desentrale organisasjonsnivå. For det tredje er flere driftsområder skilt ut fra avdelingene og etablert som kommunale bedrifter med egen administrasjon og eget styre (f.eks. kinoen, bygg og eiendom, park og idrett, andre tekniske driftstjenester). For å bedre koordineringen mellom avdelingene og sikre en mer enhetlig opptreden overfor det politiske styringssystem, er det for det fjerde opprettet en toppledergruppe rundt rådmannen. Det skal forøvrig nevnes at det også på administrativ side er lagt vekt på målstyring og resultatrapportering, samt klargjøring av lederansvar og lederroller.

## 1.2 Evalueringens problemstillinger, teoretiske perspektiver og analysemodell

### 1.2.1 Fokus på måloppnåelse

Trondheim bystyre vedtok i februar 1994 opplegg for evalueringen av Nye Trondheim. I vedtaket heter det at evalueringen skal ta utgangspunkt i de mål for Nye Trondheim som bystyret og Strukturkomitéen har formulert.

I anbudsinnbydelsen utdypes dette til følgende *overordnede problemstillinger* for evalueringen:

- undersøke om de strukturelle endringene har hatt ønskede konsekvenser sett i forhold til målene for reorganiseringen

- forklare og synliggjøre endringer av mål og forutsetninger (målforskyvning)
- etterspore muligheter og forutsetninger for videre utvikling av organisasjonen

En evaluering av en reform som tar utgangspunkt i reformens egne målsettinger, er en evaluering i tråd med den såkalte *måloppnåelsesmodellen* (Vedung 1991:37ff). Denne stiller to hovedspørsmål: Er resultatene i tråd med målene? Og skyldes dette i så tilfelle de virkemidler og tiltak som er satt iverk som en del av reform-/omstillingsprosessen? Evalueringen må således analysere reformens resultater og virkninger, men også selve iverksettingsprosessen.

Ved evaluering av reformer, forsøk eller utviklingsprosjekter i den offentlige forvaltning, kan det argumenteres *for* anvendelse av modellen, fordi:

"Den förda politikens egna officiella mål är inte vilka hugskott som helst. De har fastställts i beslutande församlingar av folkets representanter."

(Vedung 1991:38)

Evalueringen får på denne bakgrunn et legitimt utgangspunkt og demokratisk formål: Den sikter mot systematisk tilbakemelding til beslutningstakerne om resultater og effekter av deres egne politiske beslutninger.

Argumentene *mot* måloppnåelsesmodellen er for det første at politiske målformuleringer ofte er diffuse og mangetydige. Spørsmålet blir derfor ikke så mye hvilke mål som legges til grunn i evalueringen, men *hvems fortolkning* av dem? For det andre argumenteres det gjerne med at evaluator - og i neste omgang leserne/brukerne av evalueringen -, i jakten på resultater og effekter som kan bekrefte måloppnåelse, vil tape av syne innsatsens/reformens *bieffekter*. Dette kan være organisasjonsinterne såvel som -eksterne bieffekter (uønskede eller ikke-intenderte effekter). Vi vender tilbake til disse problemstillingene i kapittel 1.2.3 og 1.3. Men først, hvilke mål snakker vi om i dette tilfelle?

### 1.2.2 Målene for Nye Trondheim

Bystyret behandlet i september 1989 en organisasjonsanalyse utført innenfor rammen av Nye Trondheim. Med utgangspunkt i analysen ble det besluttet følgende *strategiske mål* for omstillingsprogrammet Nye Trondheim:

- Trondheim kommune skal utvikle en organisasjon som skal kunne øke kvaliteten i tjenestetilbudet. Et viktig element i denne utviklingen er å gjenopprette en økonomisk og organisatorisk handlefrihet

Bystyret konkretiserte dette i to *hovedmål*:

- I. Trondheim kommune skal innen utgangen av 1991 ha etablert regnskapsmessig balanse
- II. Trondheim kommune skal ha en fleksibel organisasjon som er i stand til å løse sine oppgaver innenfor de gitte økonomiske rammer

Med utgangspunkt i disse overordnede målene formulerte så Strukturkomitéen fem *mål* - med en rekke delmål - for reorganiseringen av det politiske styringssystem og den administrative organisasjonsstruktur:

1. Organisasjonen skal effektiviseres
2. Styringen skal demokratiseres
3. Organisasjonen skal bli mer fleksibel
4. Arbeidsmiljøet skal sikres
5. Anseelsen til Trondheim kommune og Trondheim by skal bedres

### *1.2.3 Avgrensning, fortolkning og operasjonalisering av evalueringens mål-utgangspunkt*

Nye Trondheim er et omfattende omstillingsprogram, som reiser en rekke problemstillinger om virkninger av endringene for organisasjonens ulike aktører og interessenter. På denne bakgrunn valgte bystyret i sitt vedtak om evalueringssopplegg å dele evalueringen i fire prosjekter:

- et hovedprosjekt som tar for seg reorganiseringen ut fra *effektiviseringssynspunkt*, slik dette kommer til uttrykk i målene for programmet. Det heter om dette prosjektet at det "skal ha den politiske styringsordningen som hovedfokus, men for å kunne si noe utsagnskraftig om hvorvidt organisasjonen oppfyller målene, må den administrative struktur evalueres samtidig". Videre presiseres det at denne delen av evalueringen primært skal relateres til bystyrets hovedmål II for Nye Trondheim (jf. kapittel 1.2.2 over)
- et prosjekt som analyserer den nye organisasjonsordningen ut fra dens *funksjonsdyktighet som politisk beslutningsstruktur*. Det presiseres at denne delen av evalueringen skal utføres med utgangspunkt i Strukturkomitéens mål 1 og 2 (jf. kap. 1.2.2), samt i motsetningsforholdet mellom dem
- et prosjekt rettet mot den nye organisasjonsordningens *konsekvenser for arbeidsforholdene*, slik arbeidstakerne vurderer dem
- et prosjekt som tar for seg *brukernes opplevelse av tjenestetilbudet*

Vårt evalueringsoppdrag/denne rapporten er avgrenset til de to første prosjektene. I det følgende behandles disse samlet - som ett sett av mål og problemstillinger.

I saksframlegget til nevnte bystyresak understrekes det videre at det en her står overfor, er "en evaluering av den delen av Nye Trondheim som omhandler organisering". I den sammenheng vises det til at bystyret har formulert et eget hovedmål for det organisatoriske området (bystyrets hovedmål II).

Oppsummert betyr dette for det første at det er Nye Trondheim som *organisasjonsreform* som primært skal fokuseres. Dette har betydning for evalueringens faglige utgangspunkt, herunder valg av teoretiske perspektiver og analysemodell (jf. kap. 1.2.4 og 1.2.5).

For det andre betyr det at evalueringens *mål-utgangspunkt* og målhierarki i utgangspunktet ser slik ut: (1) Bystyrets strategiske mål for Nye Trondheim (med vekt på økonomisk og organisatorisk handlefrihet, jf. at brukernes vurderinger av tjenestetilbudet ligger utenfor denne delen av evalueringen), (2) bystyrets hovedmål II, (3) Strukturkomitéens mål 1 og 2. Men siden bystyrets hovedmål II bl.a. sier at Trondheim kommune "skal ha en *fleksibel* organisasjon" (vår uth.), og Strukturkomitéens mål 3 nettopp er at "organisasjonen skal bli mer fleksibel", mener vi det er naturlig å utvide målhierarkiets tredje nivå til også å omfatte dette målet (med delmål).

Denne avgrensningen og presiseringen av mål-utgangspunkt bringer oss tilbake til en av problemstillingene i kapittel 1.2.1: Er mål-utgangspunktet entydig og presist eller preget av diffuse og vage formuleringer? I en oppsummering som kommunen selv har utarbeidet, heter det innledningsvis at "det ble formulert presise mål for programmet".<sup>1</sup> En slik påstand kan alltid diskuteres, men tas alle delmål med i betraktningen - i vårt tilfelle hele 28 ulike delmål -, får man i det minste et klarere grep om hva det siktes til i overordnede målformuleringer og med begreper som "fleksibel organisasjon", "effektivisering" og "demokratisering". De aktuelle delmål er listet opp i vedlegg 1. Vi har valgt å bruke disse som et inntak til operasjonalisering av mål-utgangspunktet. Først ved å stille oss selv spørsmål om hva en ville anta å finne, gitt oppnåelse/innfrielse av de enkelte delmål. Der- nest ved å reformulere listen over antakelser og indikatorer til spørsmål for bruk i spørreskjemaer og intervjuguider. Spørreskjemaene er vist i vedlegg 2, 3 og 4.

Uavhengig av hvor presist formulert formelt vedtatte mål er, er en interessant problemstilling i evaluering av reformprosesser å undersøke i hvilken grad disse mål *faktisk* er kjent utover og nedover i organisasjonen, dvs. i ulike iverksettende ledd. Det er dessuten

---

<sup>1</sup> Se Trondheim kommunes bidrag i boken *Kommunal organisering. Sluttrapport fra Pilotkommunene*. Kommuneforlaget, 1994.

velkjent fra organisasjonslitteraturen at mål *tolkes* og *vektlegges* ulikt i ulike deler av en organisasjon, ut fra ulikt politisk, faglig og administrativt ståsted og ulike interesser (se f.eks. Cyert og March 1963, Baier, March og Sætren 1986, Sannerstedt 1991). Disse forhold skal vi komme tilbake til i drøftingen av evalueringens teoretiske perspektiver i kapittel 1.2.4. Her skal vi nøye oss med å peke på at vi har benyttet intervjuer med forskjellige aktører i det politiske og administrative system til å forfølge også disse problemstillinger. Konkret har vi oftest startet intervjuene med å la informantene gi sin versjon av reformens bakgrunn og mål.

#### 1.2.4 Teoretiske perspektiver

Bystyrets vedtak om ny organisasjonsstruktur for Trondheim kommune bygger implisitt på at endringer i organisasjonsstrukturen faktisk påvirker organisasjonens og beslutningstakernes atferd, og dermed bidrar til å oppfylle målene. Denne tenkningen er fra organisasjonslitteraturen kjent som det *instrumentelt-rasjonelle perspektivet* på organisasjonsendring. Organisasjonsstrukturen blir betraktet og brukt som et instrument for å oppnå målsettinger for reorganiseringsarbeidet. Intensjonen er at endringer i formell organisasjonsstruktur, autoritets- og arbeidsfordeling, arbeidsformer m.v. (strukturelle endringer) skal føre til endret atferd - f.eks. i form av bedre koordinering av beslutningsprosesser og tjenesteytende enheter -, som i sin tur skal føre til oppnåelse av resultatmål for reorganiseringen (substansielle effekter) - f.eks. i form av "økt kvalitet i tjenestetilbudet". I et slikt perspektiv vil en vellykket iverksetting bl.a. være betinget av entydige, konsistente og klare mål, kommunisering av målene ut i organisasjonen, klar mål/middel-teknologi, at iverksettende ledd har nødvendig kompetanse og at det utvikles styrings- og kontrollordninger. Vedtaket om at det skal undersøkes om organisasjonsendringen har hatt de ønskede konsekvenser i forhold til opprinnelige mål for reorganiseringen, kan i denne sammenheng ses som et uttrykt behov for denne typen styringsinstrument (Scott 1981, Egeberg 1984, Baier, March og Sætren 1986, Sannerstedt 1991).

I evalueringsarbeidet har vi valgt å legge denne tankegangen til grunn, og således fokusere på betydningen av endringer i formell organisasjonsstruktur for graden av måloppnåelse.

Innenfor evalueringsarbeidets rammer har vi likevel sett det som nødvendig å problematisere og supplere det instrumentelt-rasjonelle perspektivet. For det første fordi det bygger på antakelser om sammenhenger som er "greie på papiret", men som har vist seg problematiske mht. forståelse og forklaring av endringsprosesser i store, komplekse og politisk styrte organisasjoner. Og for det andre fordi også andre faktorer enn endringene av

organisasjonsstrukturen vil kunne påvirke organisasjonsatferden, og dermed mulighetene for måloppnåelse. I det følgende skal vi kort utdype disse momentene.

Evalueringen skal ta utgangspunkt i opprinnelige mål for reorganiseringen, men også fokusere på eventuell målforskyvning. Denne påpekningen fra oppdragsgivers side er interessant, all den tid et reformforløp generelt sett er en prosess hvor mål kan oppdages like mye underveis som at man handler på bakgrunn av opprinnelige mål. En endringsprosess vil kunne være en viktig sosial arena hvor idéer endres og utvikles (March og Olsen 1976, March 1981).

Videre kan mangel på entydige og konsistente mål føre til at ulike aktører i organisasjonen driver fram forskjellige mål på samme tid. I en politisk styrt organisasjon som Trondheim kommune vil dette normalt skyldes at ulike verdier og interesser skal forenes i mål- og plandokumentene. Strukturkomitéen peker bl.a. på at de strukturelle endringene både skal styrke folkevalgtes lederskap og innflytelse og bidra til økonomisering og effektivisering i kommuneforvaltningen. I denne sammenheng trenger det ikke være noe motsetningsforhold, men oppstår det uenighet kan det oppstå konflikt mellom alternative fortolkninger av målene. Dette vil normalt kunne tilskrives ulike politiske verdier eller ulikt ståsted innenfor organisasjonsstrukturen, og dermed ulike utsiktspunkt og ulike (gruppe)interesser (Cyert og March 1963, Olsen 1978, Baier, March og Sætren 1986).

Hvorvidt ulike verdier og interesser bidrar til å lamme eller trekke en organisasjon i mange ulike retninger samtidig, vil også avhenge av organisasjonskulturen. Begrepet organisasjonskultur og forståelsen av hvordan organisasjonskultur (kan) endres, er omstridt i litteraturen. I evalueringsarbeidet har vi derfor valgt en pragmatisk tilnærming, ved å betrakte tiltak som politiker- og lederopplæring m.v. som konkrete - og etterprøvbare - forsøk på å endre kulturen, definert som verdier og normer, i organisasjonen. Flytting av personell kan i denne sammenheng betraktes som å anvende fysisk struktur (bygninger, kontorløsninger, osv.) som virkemiddel for endring av organisasjonskulturen og sikring av bedre koordinering av tjenesteytende enheter.

Det vil også være slik at iverksettingen av den nye organisasjonsstrukturen ikke kan ses uavhengig av andre små og store endringer i Trondheim kommune i løpet av reorganiseringen. Politiske vedtak, nye rammevilkår og uforutsette hendelser vil bl. a. kunne ha medført målforskyvning og/eller målfornyelse og uforutsette effekter (Olsen 1978).

For å fange opp dette problemkomplekset, vil en teoretisk forutsetning være å anlegge et *åpent perspektiv* på organisasjonen og organisasjonsendringen. Det betyr å ha klart for seg at endringer utenfor kommuneorganisasjonens herredømme kan få betydning for resultatene av reorganiseringen (Scott 1981, Egeberg 1984).



Vi har ovenfor vært inne på noen av de forhold som har ført til kritikk av det instrumentelt-rasjonelle perspektivet på organisasjoner og organisasjonsendringer. Det kan i forlengelsen av dette hevdes at også andre, mer uformelle strukturer enn den formelle organisasjonsstrukturen bidrar til å samordne og regulere atferd/handling i organisasjoner.

Dette er et sentralt poeng innenfor det *institusjonelle perspektivet* på organisasjonsendringer. Å se en organisasjon som institusjon, betyr å legge vekt på at det i beslutnings- og endringsprosessene i organisasjonen finnes en del underliggende, relativt stabile handlingsmønstre. Disse er basert på tidligere erfaringer, og blir i lange perioder tatt for gitt av organisasjonens aktører. Atferden nedfelles i rutiner som bidrar til å gi den regularitet og mening. En slik regularitet avspeiler en fortolknings- og meningsdanningsprosess som har foregått over tid i organisasjonen.

Når vi betrakter formelle organisasjoner, f.eks. en kommune, i et institusjonelt perspektiv bryter vi med antakelsen om at organisasjonen *entydig* kan oppfattes som et instrument for måloppnåelse. Det institusjonelle perspektivet fokuserer altså på at organisasjonsatferden blir styrt av kulturbestemte normer og regler som er nedfelt i daglige handlingsrutiner. Organisasjonen har en historie der det over tid har blitt utviklet oppfatninger og meninger om hva som er viktige og mindre viktige problem og løsninger. Innenfor det institusjonelle perspektivet legges det derfor vekt på at det kan være vanskelig å få til *reelle* endringer i organisasjonens handlingsmønstre på kort sikt - f.eks. gjennom endring av organisasjonsstrukturen. Resultatet blir derfor ofte at reorganiseringsprosesser ikke går etter planen. De støter gjerne på problemer i iverksettingsfasen, blir reversert og/eller resulterer i til dels andre endringer og virkninger enn forutsatt (March og Olsen 1989, 1994, DiMaggio og Powell 1991, Røvik 1992b).

Mot denne bakgrunn har vi således i utgangspunktet stilt spørsmålet åpent om i hvilken grad endringene i organisasjonsstrukturen i Trondheim kommune har medført nye handlingsmønstre hos aktørene utover og nedover i organisasjonen, eller om de har støtt mot verdier og normer i organisasjonen, som har gjort endringene mer friksjonsfylte enn forutsatt. I det siste tilfellet kan det tenkes at organisasjonen har blitt mer opptatt av symbolproduksjon enn reell organisasjonsendring. Dette for å møte krav fra omgivelsene, eksempelvis fra statlige myndigheter, brukere, opinionen generelt og mediene. Begrepet *institusjonaliserte omgivelser* sier noe om betydningen av organisasjoners samhandling med omgivelsene og om hvordan normer, moter og forventninger i omgivelsene kan påvirke endringsprosessers forløp og utfall (Brunsson 1989, Brunsson og Olsen 1990, Røvik 1992a).

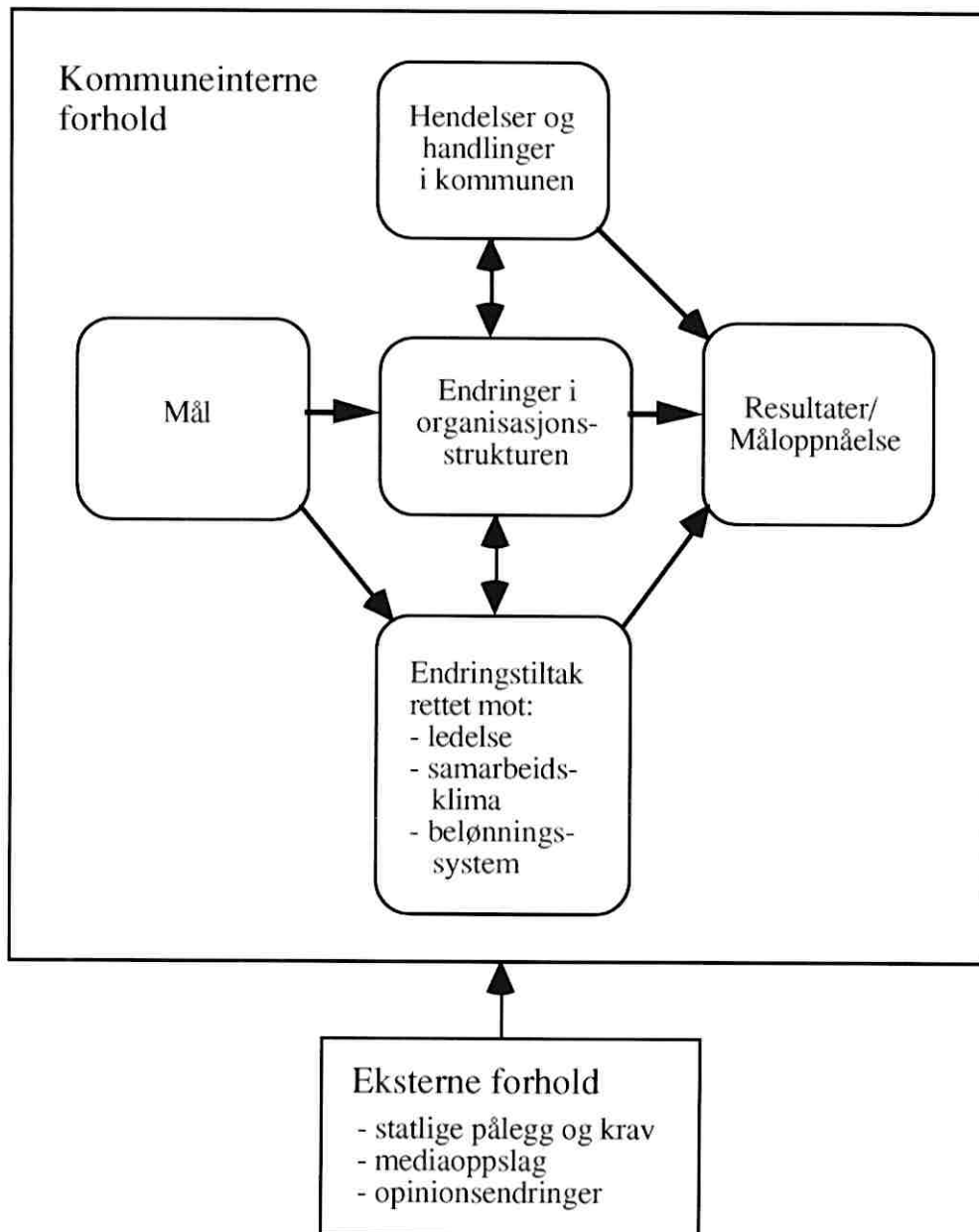
Det institusjonelle perspektivet er nyttig som et inntak til forståelse av hvorfor organisatoriske endringsprosesser ikke alltid blir gjennomført som planlagt, eller hvorfor en eventuelt ikke når de mål en har satt seg for endringene. Vårt utgangspunkt er som nevnt å undersøke om endringer i organisasjonsstrukturen har ført til intenderte effekter/måloppnåelse. I en drøfting av hvorfor noen mål eventuelt er nådd, mens andre kanskje ikke er det, kan det være nyttig å anvende ulike forklaringsperspektiver på endringsprosessen.

#### 1.2.5 Analysemodell

Med utgangspunkt i de overordnede problemstillingene og de teoretiske perspektivene ovenfor, har vi fokusert på følgende faktorer i evalueringen av Nye Trondheim:

- *Opprinnelige mål* slik de ble formulert av bystyret og Strukturkomitéen, samt spørsmålet om fortolknings- og meningsprosesser underveis i prosessen har ført til *målforskyvning*.
- *Endringer i organisasjonsstrukturen*, dvs. endringer i formell organisasjonsstruktur, makt- og autoritetsfordeling, arbeids- og ansvarsfordeling, arbeidsmåter mv. Vi vil samlet kalle dette for strukturelle endringer. Slike endringer, sammen med endringer på det meningsdannende plan, vil ofte være forutsetninger for måloppnåelse (substansielle effekter).
- *Endringstiltak rettet mot ledelse, samarbeidsklima, belønningssystem osv.* I tråd med reformens bakgrunnsdokumenter forstås dette som tiltak for å påvirke *organisasjonskulturen*.
- *Andre hendelser og handlinger i kommunen*, dvs. kommuneinterne forhold som har bidratt til å gi endringsprosessen karakter og innhold underveis, f.eks. budsjettnedskjæringer, igangsetting av andre endringsprosjekter osv.
- *Eksterne forhold*. Også forhold utenfor kommuneorganisasjonen kan ha hatt betydning for iverksettingen og for måloppnåelsen. Vi sikter her til pålegg og krav fra statlige myndigheter, oppslag i media, holdningsendringer i opinionen osv.
- *Resultater og effekter* med hensyn til måloppnåelse i forhold til mål om fleksibilitet, effektivisering, økonomisk og organisatorisk handlefrihet, demokratisering osv.

Sammenhengene mellom faktorene kan illustreres som vist i figuren på neste side.



Figur 1.1 Analysemodell

## 1.3 Evalueringsopplegg, metode og datamateriale

### 1.3.1 *Undersøkelse av måloppnåelse når målene er henholdsvis arbeidsmål og resultatmål*

Evalueringens mål-utgangspunkt er, som det framgår av vedlegg 1, dels formulert som *arbeidsmål*, dels som *resultatmål*. Målene slår dels fast at det skal gjennomføres bestemte strukturendringer, innføres bestemte styrings-/rapporteringssystemer osv., dels er de formulert som intensjoner om hva en ønsker å oppnå med endringene og systemene - f.eks. "økt konsentrasjon om kommunens primære oppgaver", "brukerorientert tjenesteproduksjon", "klart skille mellom politikk og administrasjon" samt at "bystyrets arbeid skal gjøres mer interessant".

For evalueringen har dette betydd at vi på den ene siden har lagt vekt på å undersøke *om* vedtatte endringer, systemer og tiltak (formulert som delmål) er gjennomført/innført (fullt ut). På den annen side har vi lagt vekt på å undersøke og analysere hvilke *resultater* og effekter endringstiltakene har medført. Det siste har vi i hovedsak basert på hvordan ulike aktørgrupper *vurderer* utviklingen og situasjonen. Men vi har også supplert dette med mer *objektive data* - f.eks. budsjett-/regnskapstall, saksdata osv. Valget av denne framgangsmåten henger sammen med det basale utgangspunkt at man f.eks. ikke kan måle eller regne seg til om bystyrets arbeid er blitt mer interessant, men nødvendigvis må spørre politikerne. Man kan også vanskelig måle (i streng forstand) om tjenesteproduksjonen er blitt mer brukerorientert. Imidlertid kan organiseringen beskrives og nærhets-/tilgjengelighetsproblematikken drøftes. Og videre kan vurderinger fra ledere, administrativt personell på desentralt nivå og tjenesteutførende personell, utfylle dette bildet. (Brukernes egne vurderinger skal fokuseres i evalueringsprosjekt 4, jf. kap. 1.2.3.) Vi har altså valgt et evalueringsopplegg som kombinerer flere metodikker og ulike typer data, og en rapportering (denne rapporten) som både er deskriptiv (beskrivende) og analytisk.

### 1.3.2 *Måloppnåelsesmodellens utfordringer*

I kapittel 1.2.1 trakk vi fram to argumenter som ofte framføres mot anvendelse av måloppnåelsesmodellen i evaluering av offentlige reformprosesser. For det første at politiske målformuleringer ofte er diffuse og mangetydige, og at det derfor ikke er avgjørende hvilke mål som legges til grunn, men hvems fortolkning av dem. Og for det andre at

evaluator (samt respondenter/informanter) i jakten på data som kan bekrefte måloppnåelse, lett vil tape endringsprosessens bieffekter av syne.

Disse argumenter har påvirket utformingen av evalueringsopplegget på to måter. For det første med hensyn til *hvem* som kommer til orde. Både hensynet til eventuelle fortolkningsforskjeller mellom ulike aktører (individer og grupper) i organisasjonen, og utgangspunktet om at resultater og effekter av endringstiltakene i hovedsak må angripes som et spørsmål om hvordan ulike aktører vurderer utviklingen og situasjonen, har gjort det nødvendig å innhente data fra mange grupper med ulik posisjon og interesser, og dermed ulikt utkikkspunkt og "briller" - politikere i forskjellige partier, komitéer og utvalg, og på ulikt nivå; ledere og ansatte i forskjellige avdelinger og bedrifter, og på såvel sentralt som desentralt avdelingsnivå (distriktsnivået).

Saken er imidlertid ikke bare hvem som kommer til orde, men også om *hva*. Utgangspunktet er altså reformens autoritative mål. Store deler av datainnhentingene har således naturligvis fokusert på utvikling og endring i holdninger og handlinger (praksis) hos ulike aktørgrupper, sett i forhold til reformens mål (om intendert utvikling og endring). Dette gjelder særlig spørreskjemaundersøkelsene (se nedenfor), der respondentene er bedt om å forholde seg til på forhånd fastlagte svarkategorier. For å supplere dette datamaterialet, har vi, som nevnt i kapittel 1.2.3, også gjennomført en rekke intervjuer med forskjellige aktører i det politiske og administrative system. Vi har styrt intervjuene tematisk, med utgangspunkt i målområdene, men latt informantene stå fritt til å komme med sin historie. Vi har også oppfordret informantene til å "bringe til torgs" øvrige opplysninger og vurderinger, f.eks. om opplevde bieffekter av reformprosessen.

### 1.3.3 Delundersøkelsene

Evalueringen er gjennomført i form av flere delundersøkelser og bygger på et omfattende datamateriale av dokumenter, spørreskjemaundersøkelser og intervjuer.

(A) For det første har vi gjennomgått en rekke kommunale *dokumenter* - reformens bakgrunnsdokumenter, reglementer og instruksjer, budsjett- og regnskapsoversikter samt bystyreprotokoller.

(B) For det andre har vi gjennomført *tre spørreskjemaundersøkelser* - én blant alle bystyrerepresentantene, én blant alle ansatte i lederstillinger og faglige stillinger i sentraladministrasjonen, avdelingene sentralt samt i de kommunale bedrifters administrasjon, og én undersøkelse blant alle ledere og fagkonsulenter i alle distriktsadministrasjonene i

Avdeling oppvekst og Avdeling helse og omsorg. Spørreskjemaene er lagt ved rapporten som henholdsvis vedlegg 2, 3 og 4. I det følgende skal vi kort gjøre rede for gjennomføringen av undersøkelsene.

*Spørreskjemaundersøkelsen blant bystyrerepresentantene.* Før konstitueringen av bystyrets møte 24. november -94, ble det gitt en kort orientering om framdriften i evalueringsarbeidet fra evaluator. Samtidig ble det delt ut spørreskjema til de tilstedeværende representanter. Dermed kom undersøkelsen til å omfatte samtlige faste representanter og vararepresentanter som var tilstede på et tilfeldig valgt bystyremøte. Denne framgangsmåten ble foretrukket framfor postutsendelse av skjema til samtlige faste representanter, fordi den ville kunne gi et mer representativt bilde av bystyrets *reelle* sammensetning. Frafallet blant faste bystyrerepresentanter har de fem-seks siste årene ligget på gjennomsnittlig ca. 25 prosent. Frafallet på det valgte møtet viste seg å bli i samme størrelsesorden. Bystyrerepresentantene ble bedt om å returnere det utfylte skjemaet direkte til evaluator i vedlagt svarkonvolutt. Det ble sendt ut et purrebrev etter ca. to uker. Til sammen kom det inn 68 svar, hvilket gir en svarprosent på 80. En undersøkelse av frafallet, viser at utvalget er *representativt* mht. partifordelingen.

*Spørreskjemaundersøkelsene blant ansatte.* I slutten av oktober -94 ble det sendt ut spørreskjema til samtlige 226 ansatte i lederstillinger og faglige stillinger i sentraladministrasjonen, avdelingene sentralt samt i de kommunale bedrifters administrasjon. I november ble dette supplert med utsendelse av spørreskjema til samtlige 83 ansatte i lederstillinger og konsulentstillinger i alle distriktsadministrasjonene i Avdeling oppvekst og Avdeling helse og omsorg. De ansatte ble bedt om å returnere det utfylte skjemaet direkte til evaluator i vedlagt svarkonvolutt. Det ble sendt ut et purrebrev etter ca. to uker. Svarprosenten for begge undersøkelsene ble på ca. 90 prosent. En nærmere kontroll av frafallene, viser at de to utvalgene er *representative* mht. fordelingen på avdelinger. For undersøkelsen blant ansatte på sentralt nivå, må det imidlertid presiseres at enkelte av utvalgsgruppene (underutvalgene) er små. Dette gjelder særlig gruppene av ansatte i kommunale bedrifters administrasjon, men også gruppene ansatte sentralt i Avdeling oppvekst og Avdeling helse og omsorg. På denne bakgrunn har det vært nødvendig å utvise forsiktighet i dataanalysen/-tolkningen. Spørreskjemaundersøkelsen blant de ansatte i distriktsadministrasjonene viser en jevnere spredning mht. fordeling på avdelinger, distrikter og stillinger.

(C) For det tredje har vi gjennomført en rekke *intervjuer* med forskjellige aktører i det politiske og administrative system. Intervjuene ble gjennomført som enkeltvise eller gruppevise personlige intervjuer. De fleste intervjuene kan karakteriseres som informant-

intervjuer. Alle intervjuene var basert på standardiserte intervjuguider.<sup>2</sup> De ble gjennomført på ulike stadier i evalueringsprosessen, med ulike informantgrupper og tjente noe ulike hensikter. I alt er i overkant av 80 personer intervjuet. I vedlegg 5 er det gitt en oversikt over informantene. I det følgende skal vi kort gjøre rede for gjennomføringen av intervjuene.

*Innledningsvis* (juni -94) ble det gjennomført gruppeintervjuer med et utvalg nøkkelinformanter i administrasjonen, et utvalg politiske ledere, et utvalg distriktssjefer samt et utvalg fagforeningsledere. I tillegg ble det avholdt et møte med rådmannens toppledergruppe. Hensikten med disse intervjuene og samtalene var å framskaffe informasjon om reformens bakgrunn og mål, samt å skaffe oss (evaluatorene) et inntrykk av situasjonen i kommuneorganisasjonen per sommeren -94. Dette skulle tjene som input til utformingen av spørreskjemaundersøkelsene.

Etter at mesteparten av spørreskjemaene var kommet i retur, gjennomførte vi en *oppfølgende intervjurunde* i desember -94. I denne omgang ble det gjennomført enkeltvise intervjuer med avdelingsdirektørene (unntatt direktøren for Avdeling kirke og kultur, som ble intervjuet i januar -95) og ordføreren, samt gruppeintervjuer med den såkalte 9-gruppen av fagforeninger, et utvalg representanter for småpartiene (opposisjonen) i bystyret og et utvalg styreledere for kommunale bedrifter. I tillegg ble Avdeling byutvikling særskilt fokusert, ved at det ble gjennomført et gruppeintervju med fagsjefene i avdelingen. I forkant av disse intervjuene hadde vi foretatt en foreløpig og grov analyse av det innkomne datamaterialet fra spørreskjemaundersøkelsene. Hensikten var derfor å komme "bak tallene", å få kommentarer til foreløpige funn og å prøve ut foreløpige oppsummeringer. Dessuten å avklare forhold ved reformen som vi fremdeles var usikre på.

Mens Avdeling byutvikling ble særskilt fokusert i desember-runden, ble Avdeling oppvekst og Avdeling Helse og omsorg særskilt fokusert gjennom en *case-undersøkelse i to distrikter* i januar -95. Det var ressurshensyn som gjorde det nødvendig å avgrense denne undersøkelsen til to av seks distrikter. Vi valgte distriktene Nardo og Byåsen. Befolkningmessig utgjør Nardo et mellomstort distrikt, med i overkant av 18.000 innbyggere per 1.1.94, mens Byåsen utgjør et av de største, med nesten 30.000 innbyggere på samme tidspunkt. Dessuten var Nardo et av to distrikter med en fortid som forsøksbydel i forbindelse med kommunens frikommuneforsøk med bydelsforvaltning i andre halvdel av 80-tallet. Dette skal vi komme tilbake til i kapittel 2. Her skal det bare understrekes at poenget var å ha med ett distrikt med et slikt "forsprang" mht. erfaringer knyttet til

---

<sup>2</sup> Standardisert intervju er en betegnelse som brukes om intervjuer der emnene og spørsmålene ligger fast på forhånd, men der de fleste av dem er åpne, dvs. at det ikke opereres med faste svarkategorier.

administrasjon og politisk styring på distriktsnivå, samt ett "normalt" distrikt, uten dette erfaringsgrunnlaget. I de aktuelle distrikter ble det i denne runden gjennomført enkeltvis intervjuer med distriktssjefene og leder/nestleder i bydelsrådet, samt gruppeintervjuer med alle fagkonsulenter i administrasjonen og et utvalg enhetsledere (rektorer, barnehagestyrere, avdelingssykepleiere) og utøvende personell innenfor de to avdelingene (se vedlegg 5 for en oversikt). Hensikten med disse intervjuene var igjen å komme "bak tallene", da særlig fra spørreskjemaundersøkelsen som omfattet alle distriktsadministrasjonene. Spørsmålene kretset rundt erfaringer med administrasjon og politisk styring på distriktsnivå. Dessuten om - og på hvilke områder og hvilke måter - Nye Trondheim egentlig hadde medført endringer i arbeidsforholdene til den enkelte (gruppe).

Selv om vi her har brukt forholdsvis mye plass på å gjøre rede for gjennomføringen av intervjuene, vil vi understreke at disse var ment, og må ses, som et supplement til spørreskjemaundersøkelsene. Dette skulle da også framgå av det som er sagt om de forskjellige intervjurundenes hensikt. Av denne grunn er heller ikke de ulike utvalgene av informanter forsøkt gjort strengt representative, eller ment å omfatte alle innenfor den ene eller andre gruppen. Dette er også bakgrunnen for at Avdeling kirke og kultur er prioritert "lavt" i intervju-sammenheng (har bare intervjuet avdelingsdirektøren). Prioriteringen beror altså på en skjønnsmessig vurdering av hvem det var viktigst å "følge opp" gjennom intervjuer (utover den informasjon som dokumenter og data fra spørreskjemaundersøkelsene ga), og må ikke tolkes som en "forhåndsdomming" om hvor vi (evaluatorene) mente reformen hadde hatt stor/liten betydning eller oppnådd (flest) resultater/effekter.

Delundersøkelsene og datamaterialet (unntatt dokumentene) kan oppsummeringsvis framstilles på følgende måte:



Tabell 1.1 Oversikt over delundersøkelser og datamateriale

		<i>Spørreskjemaundersøkelser</i>	<i>Intervjuer</i>
<i>Politikk</i>	Bystyret og formannskapet	Undersøkelse blant alle i bystyret. <i>Svarprosent: 80</i>	Intervjuer med 7 informanter
	Bydelsrådene		Intervjuer med leder/nestleder i case-distriktene
	Bedriftstyrene		Gruppeintervju med 5 av 7 styreledere
<i>Administrasjon</i>	Ansatte sentralt	Undersøkelse blant alle i lederstillinger og faglige stillinger i sentraladm., avd. sentralt samt i bedriftenes adm. <i>Svarprosent: 90</i>	Gruppeintervju med toppledergruppen innledningsvis. Oppfølgende intervjuer enkeltvis med alle avdelingsdirektører
	Ansatte i distriktsadministrasjonene	Undersøkelse blant alle distriktssjefer, fagansvarlige og konsulenter. <i>Svarprosent: 90</i>	Informant-intervjuer med 4 distriktssjefer innledningsvis. Oppfølgende intervjuer enkeltvis med distriktssjefene i case-distriktene. Ett gruppeintervju i hvert av case-distriktene med fagansvarlige og konsulenter
	Ansatte på enhetsnivå/utøvende personell		Ett gruppeintervju i hvert av de to case-distriktene
<i>Organisasjonene</i>	Tillitsvalgte	Omfattet av de to undersøkelsene blant ansatte	Gruppeintervju med tre informanter innledningsvis. Oppfølgende gruppeintervju med 9-gruppen

#### 1.3.4 Noen metodeproblemer og en samlet vurdering av datamaterialet

Som nevnt i kapittel 1.2.4 bygger bystyrets vedtak om ny organisasjonsstruktur implisitt på at endringer i organisasjonsstrukturen faktisk påvirker organisasjonens og beslutningstakernes atferd, og dermed bidrar til å oppfylle målene. En slik *årsak/virkningskjede* er også innebygget i vår analysemodell, jf. figur 1.1. Slike sammenhenger mellom

bestemte årsaker og bestemte virkninger kalles i den samfunnsvitenskapelige metode-litteraturen for *kausale* sammenhenger. Det er generelt sett problematisk å måle - i streng forstand - kausale sammenhenger mellom *organisatoriske* reformer på den ene siden og virkninger i betydningen substansielle resultater og effekter på den annen side. Dette fordi det ofte er vanskelig å *isolere* reformens endringstiltak fra andre, parallelle endringer og utviklingstrekk. Dette gjelder ikke minst når organisasjonen som i dette tilfellet er et stort og komplekst politisk-administrativt system. Dessuten problematiseres dette forhold ytterligere av at reformen i dette tilfelle har fått virke over en relativt kort *tidsperiode* (formelt iverksatt fra 1.1.92). Litteraturen viser at resultater og effekter av organisasjonsstrukturelle endringer i kommuner på kort sikt først og fremst kan etterspores på det interne, prosessuelle og holdnings- og meningdannende plan, i mindre grad i form av substansiell måloppnåelse og overfor eksterne målgrupper (jf. f.eks. Sehested et.al. 1992, Lie og Hauge 1994).

"Det tar tid før den nye form blir kjent og får 'satt seg' i organisasjonen. Stikkes målepinnen ned like etter adoptering (innføring), kan man komme til å finne dekoblinger av former og praksis. (.....) den utålmodige forsker på lynvisitt kan trekke gale konklusjoner om dets (den nye strukturens) potensiale til å prege den etablerte praksis i organisasjonen." (Røvik 1992b:275-276)

Vår tilnærming har i denne sammenheng vært å fokusere på (a) *konkrete endringstiltak* som er gjennomført innenfor rammen av Nye Trondheim, (b) å be respondenter og informanter om deres *vurdering og opplevelser av konkrete endringer i arbeidsforholdene, eller i rollen som folkevalgt*, og (c) å be respondenter og informanter om deres vurdering og opplevelser av *sammenhenger* mellom (a) og (b), dvs. om reformens betydning for endringene og utviklingstrekkene. Vi har dels stilt dette siste som et åpent spørsmål, bl.a. med sikte på å sirkle inn andre sentrale hendelser og handlinger i kommunen som kan ha hatt betydning for opplevd endring/utvikling. Konkret har vi også bedt dem vurdere reformens betydning i forhold til gjennomførte budsjettjusteringer.

Samlet sett mener vi kombinasjonen av flere typer data og tilnærmingen i datainnhenting-en beskrevet over, har gitt oss et godt grunnlag for analyse av reformens (foreløpige) resultater og effekter sett i forhold til dens mål-utgangspunkt.

## 1.4 Rapportens oppbygning

---

Rapporten er inndelt i sju kapitler. I *dette kapitlet* har vi introdusert Nye Trondheim som omstillingsprogram og organisasjonsstrukturell reform, vi har drøftet mål-utgangspunkt og problemstillinger, presentert evalueringens teoretiske perspektiver og analysemodell samt evalueringsopplegg og datamateriale.

I *kapittel 2* skal vi ta for oss bakgrunn, organisasjonsutforming og rammebetingelser for Nye Trondheim. Vi skal for det første se på hvordan omstillingsprogrammet kom istand, herunder på dets forhistorie. For det andre skal vi se nærmere på den valgte politisk-administrative organisasjonsmodellen. Og for det tredje skal vi se litt nærmere på utviklingen i kommuneøkonomien på 80- og 90-tallet, avgrenset til noen nøkkeltall-størrelser. Som nevnt i kapittel 1.1, var kommuneøkonomien den utløsende faktor for tilblivelsen av Nye Trondheim. Det vil således være nyttig med en oversikt over utviklingstrekk i kommuneøkonomien de senere år før en kaster seg over de følgende data-tunge kapitler.

I *kapittel 3* ser vi nærmere på reformens iverksettingsprosess, med fokus på utformingen og innføringen av konkrete endringstiltak som målstyring, ledelsesutvikling, belønningssystemer osv. Vi vil dessuten fokusere på ansatte og politikeres deltakelse i og vurdering av gjennomføringen av endringsprosessen.

I *kapittel 4* drøfter vi spørsmålet om hvilke virkninger reformen har hatt for det politiske system og de folkevalgte. Vi ser nærmere på endringer i de folkevalgtes arbeidsoppgaver og arbeidsforhold, på bystyrets og bystyrekomitéenes funksjon, på formannskapet og på bydelsrådene, på relasjonen mellom disse politiske styringsorganer samt på relasjonen mellom det politiske og det administrative apparat - sett fra et politisk ståsted.

I *kapittel 5* drøfter vi tilsvarende spørsmålet om hvilke virkninger reformen har hatt for administrasjonen. Vi ser nærmere på endringer i de ansattes arbeidsoppgaver og arbeidsforhold, på sentraladministrasjonen og avdelingene sentralt, på administrasjonen på distriktsnivå, på de kommunale bedrifter, på relasjonen mellom disse administrative organer samt på relasjonen mellom det administrative og det politiske apparat - sett fra et administrativt ståsted.

I *kapittel 6* samles så trådene i en oppsummerende drøfting. Vi foretar en samlet vurdering av resultatene i relasjon til reformens mål og intensjoner. Og vi drøfter hva som kan forklare graden av måloppnåelse og/eller målforskyvning, dvs. hvordan endringsprosessen og resultatene kan forstås. I drøftingen av disse spørsmål vender vi tilbake til de teoretiske perspektiver som vi presenterte foran (jf. kap. 1.2.4).

Til slutt, i *kapittel 7*, drøftes problemområder, dilemmaer og løsninger for den videre utvikling av organisasjonen.

---

## 2. Bakgrunn, organisasjonsutforming og rammebetingelser

### 2.1 Bakgrunn og tilblivelse

#### 2.1.1 Innledning

Hvilke omstillingstiltak og organisasjonsmodeller som til enhver tid blir regnet som relevante i diskusjonen om kommunal organisering og styring, er avhengig av tre forhold (Lie 1991a): For det første hva som blir definert som *problemsituasjonen*, hvilken "diagnose" som stilles for "pasienten" (Røvik 1992a). For det andre hva som er *rådende ideologiske føringer* og hvilke *standarder* eller *doktriner* for organisering og styring som oppfattes som "gode", "effektive" og "moderne" (Røvik 1992b, Hood og Jackson 1991). Og for det tredje *tilgangen på modeller*. Her siktes det til hvordan standardene og doktrinene er utviklet, instrumentelt sett, til operasjonelle modeller for kommunal organisering og styring, f.eks. i form av en hovedutvalgsmo- dell, en områdemo- dell og en funksjonsmo- dell (Kommunenes Sentralforbund 1989). Mens det første forholdet er styrende for *hva* som skal løses, er de to andre styrende for *hva* som framstår som relevante løsningsforslag, dvs. de styrer tanken henimot *hvordan* problemene kan og bør løses. I det følgende skal vi drøfte tilblivelsen og utformingen av Nye Trondheim som omstillingsprogram og organisasjonsstrukturell reform i lys av disse innledende, generelle betraktninger. Vi starter ut med en kort gjennomgang av reformens bakgrunn og tilblivelsesprosess. Dette er tidligere oppsummert og beskrevet i flere dokumenter.<sup>3</sup> Vår gjennomgang er dels basert på disse kilder, dels på evalueringens intervjumateriale.

---

<sup>3</sup> Jf. konsultentselskapet Asplan Analyse sin *Organisasjonsanalyse for Trondheim kommune* (1990), Strukturkomitéens innstilling, *Nye Trondheim - ny organisasjonsordning* (1990), Singsaas 1991 og Trondheim kommunes bidrag i boken *Kommunal organisering. Sluttrapport fra Pilotkommunene*. Kommuneforlaget, 1994.

Når en ny organisasjonsstruktur formelt vedtas, er det ofte "kronen som settes på verket" - i den betydning at den nye strukturen bygger på utviklingsprosesser som har pågått over mange år. Her sikter vi til prosesser der bestemte problemer fokuseres stadig sterkere, men også til prosesser der bestemte løsningselementer framtrer stadig klarere og vinner stadig mer gehør og oppslutning blant organisasjonsmedlemmene. For Trondheims vedkommende ble *hovedutvalgsmodellen* (sektormodellen) utover på 80-tallet stadig oftere definert som en grunnleggende årsak til problemer med styringen av kommunen.<sup>4</sup> I en nyere oppsummering/statusrapport fra kommunen konkretiseres "erkjente svakheter ved hovedutvalgsmodellen slik den fungerte i Trondheim" slik: Den politiske makt var for mye spredt, hovedutvalgene trakk ikke sammen med de sentrale folkevalgte organene, hovedutvalgene rivaliserte og førte sektorpolitikk, dårlig samspill mellom politisk og administrativ ledelse, uklart skille mellom politikk og administrasjon, kommunaldirektørene måtte tjene to herrer (rådmannen og hovedutvalget).<sup>5</sup>

Fra og med 1987 ble disse styringsproblemene forsterket av en tiltakende negativ *økonomisk utvikling*, med klare krisesyntomer:

"Trondheim kommune hadde frem til 1987 vekst i inntektene og god økonomisk styring. (.....) Hva skjedde så fra 1987? Vi vil peke på to forhold som førte til betydelig underskudd for Trondheim kommune i 1987 og 1988: Innføring av folketrygdavgift og et høyt og økende investeringsnivå. Det første av disse momentene var et ledd i den generelle innstrammingen i den norske økonomien og rammet alle kommuner. Det andre punktet var mer spesielt for Trondheim. Rådmannen har regnet ut at det akkumulerte inntektstapet i forhold til en nullvekst-situasjon for årene 1987-89 er på 224 mill. kr. Når en i tillegg har hatt sterkt økende utgifter til renter og avdrag og ikke har klart å redusere utgiftene tilstrekkelig har ubalansen blitt et uunngåelig resultat."<sup>6</sup>

Vi skal komme tilbake til og se nærmere på den kommunaløkonomiske utvikling i kapittel 2.3. Men som beskrevet i rapportens innledning, i kapittel 1.1, er det denne faktoren som

---

<sup>4</sup> Dette betyr ikke at det hersket en fullstendig enighet om denne problemoppfatningen i ulike politiske og administrative organer, men at oppfatningen i alle fall ble rådende blant den politiske og administrative ledelse.

<sup>5</sup> Se Trondheim kommunes bidrag i boken *Kommunal organisering. Sluttrapport fra Pilotkommunene*. Kommuneforlaget, 1994.

<sup>6</sup> *Organisasjonsanalyse for Trondheim kommune* (1990:5-6), Asplan.

av informantene trekkes fram som den *utløsende* faktor for tilblivelsen av Nye Trondheim.

Et tredje forhold som hører med i dette bildet, er *utviklingen av bydels-/distriktnivået som organisatorisk nivå*. Dette arbeidet har både (hatt) en politisk-demokratisk målsetting og en målsetting knyttet til mer rasjonell og effektiv administrasjon og ledelse av driftsoppgaver. Dette gjelder særlig innenfor skole-/barnehagesektoren og helse- og sosialsektoren, der jo selve tjenesteytingen utøves lokalt. Over tid hadde Trondheim, som de andre norske storbykommunene, gradvis lagt ut en del administrative ressurser til bydels-/distriktnivået. Men prosessen skjøt for alvor fart og fikk et mer systematisk preg i forbindelse med kommunens deltakelse i det nasjonale frikommuneforsøket (fra og med 1987), der to av dagens distrikter - Nardo og Saupstad - fikk en forsøksstatus. Dette innebar bl.a. en ordning med folkevalgte bydelsstyrer, med et relativt bredt myndighetsområde og vide budsjettfullmakter. Vi (RF) gjennomførte for noen år siden en evaluering av dette forsøket (Lie og Hauge 1989, 1990 og 1991, Lie 1991b og 1993). Vi konstanterte i den sammenheng en målforskyvning i forsøksperioden fra både demokratisering og effektivisering (administrativt/økonomisk) til omtrent utelukkende en konsentrasjon om det sistnevnte. Dette hang selvsagt sammen med den parallelle utviklingen i kommuneøkonomien beskrevet over.

Frikommuneforsøket var et nasjonalt forsøksprosjekt der kommuner utviklet og testet ut nye løsningsmodeller mht. styrings- og organisasjonsproblemer. I forlengelsen av dette satte Kommunenes Sentralforbund (KS) igang forsøksprosjektet "Alternative organisasjonsmodeller i kommunene" - det såkalte "Pilotkommuneforsøket" - i 1990. Trondheim ble en av forsøkskommunene med sitt Nye Trondheim-konsept. Pilotkommuneforsøkets foranledning var en utredning som KS gjennomførte i 1989 om "Kommunen i 90-åra", med vekt på styrings- og organiseringsproblematikken (Kommunenes Sentralforbund 1989). Her ble det innledningsvis på den ene siden konstantert at hovedutvalgsmodellen nå (mot slutten av 80-tallet) var blitt normalmodellen for organisering og styring i norske kommuner (jf. også Stava 1990). På den annen side ble denne modellen problematisert. Det ble pekt på at flere kommuner hadde erfart at modellen heller representerte et problem enn løsning på styringsutfordringen i en tid preget av en stagnerende inntektsutvikling, men med stadig voksende etterspørsel etter kommunale tjenester. Argumentene som ble framført, var av samme type som referert over. I ettertid kan dette ses som et av de mest sentrale premissgrunnlag for det som raskt utover på 90-tallet har kommet til å framstå som en "sannhet" i kommune-Norge, framført i aviser, tidsskrifter og bøker, samt på seminarer og konferanser: Hovedutvalgsmodellen, i sin opprinnelige form, er i mange henseender ikke lenger en "god" (nok) løsningsmodell sett i forhold til mange norske kommuners opplevde problemsituasjon. I nevnte utredning ble det på denne bakgrunn

drøftet alternative modeller, kalt modifisert hovedutvalgsmo­dell, funksjonsmodell og områdemo­dell. Disse ble i neste omgang utgangspunktet for Pilotkommuneforsøket - forsøkskommunene ble m.a.o. presentert for et utvalg løsningsmodeller. Baldersheim m.fl. (1994) konstanterer imidlertid i sin evaluering av pilotkommunene at ingen av dem kom til å rendyrke én av modellene, men i stedet hentet elementer fra flere, og tilpasset og satte disse sammen slik at de passet med lokale tradisjoner og problemer.<sup>7</sup>

### 2.1.3 Nye Trondheim blir til

Den konkrete tilblivelse av Nye Trondheim skjedde i forbindelse med budsjettbehandlingen for 1989, høsten 1988. Her ble det fra politisk hold foreslått å sette igang et effektiviseringsprogram for å redusere utgiftene, ivareta tjenesteproduksjonen og unngå oppsigelser i kommunen. Gjennom en bevilgning på noen millioner kroner til å få satt igang prosessen, skulle det høstes inn en gevinst større enn kroneinnsatsen. Målet om en slik "effektiviseringsgevinst" skaffet forslaget flertall og sørget for at salderingen av budsjettet for 1989 ble brakt i havn. Det er her viktig å merke seg følgende:

"Bystyrets vedtak ga ikke noen klare retningslinjer for hvordan et effektiviseringsprogram skulle legges opp, og langt mindre hvordan gevinsten skulle hentes inn. Det var i høyden uttrykk for en tro på at kommunen hadde et stort effektiviseringspotensiale, og at tiden var kommet for å sette igang en *systematisk* prosess av effektiviseringstiltak. Slik sett ble det uttrykt en klar politisk holdning: Kommunens forvaltning skulle fornyes." (Singsaas 1991:245)

Det kan i denne sammenheng nevnes at enkelte av informantene har brukt begrepet "flyveidé" i forbindelse med tilblivelsesprosessen. Videre at betegnelsen "Nye Trondheim", og idéen om et omstillingsprogram - og ikke nok et prosjekt -, klart var inspirert av den parallelt pågående moderniseringen av statsforvaltningen, jf. dokumentet "Den nye staten".<sup>8</sup>

Etter at de politiske signaler var gitt, ble det administrasjonens oppgave å konkretisere hvordan effektiviserings-/omstillingsprogrammet kunne legges opp og gjennomføres. I dette arbeidet benyttet administrasjonen seg av eksternt konsulenthjelp (Asplan). Gjen-

---

<sup>7</sup> Et tilsvarende funn gjorde vi i evalueringen av det parallelt gjennomførte nasjonale forsøksprosjektet "Alternativ organisering av barnevernet" (KS og Barne- og familiedepartementet, 1991-1993). Også her ble de tre modellene presentert som et tilbud om løsningsforslag for reorganiseringen i forsøkskommunene. Trondheim deltok også i dette prosjektet, representert ved Saupstad distrikt (jf. Lie og Hauge 1994).

<sup>8</sup> Godkjent ved Kgl. res. 22.5.87, Forbruker- og administrasjonsdepartementet.



nomgangen av dokumenter og intervjuene med sentrale informanter viser at konsulentenes "diagnoser" og forslag til "medisiner" fikk stort gjennomslag i den påfølgende utformingsprosess.

I september -89 fikk bystyret til behandling en organisasjonsanalyse gjennomført av konsultentselskapet.<sup>9</sup> Mange av føringene for den mer konkrete utformingen av Nye Trondheim ble lagt i denne rapporten. Bl.a. ble det drøftet en rekke endringer av den politiske og administrative organisasjonsstrukturen som virkemiddel for effektivisering. Organisasjonsstrukturen ble, som vi var inne på i kapittel 1.2.4, betraktet som et aktuelt instrument for omstilling og effektivisering. Ved behandlingen av rapporten ble det overordnede strategiske målet og de to hovedmålene for Nye Trondheim vedtatt (jf. kap. 1.2.2). Samtidig ble det besluttet at det innen 1.1.91 skulle vedtas hovedtrekk for en ny politisk og administrativ organisasjonsstruktur, og at denne skulle gjøres virksom fra 1.1.92.

Kommunalutvalget nedsatte så i oktober -89 en egen Strukturkomité til å følge opp bystyrets vedtak. Denne ble sammensatt av tre sentrale politikere, assisterende rådmann og en arbeidstakerrepresentant. Ordføreren var komitéens leder. Komitéen la fram sin innstilling i september -90. Bystyret vedtok innstillingen i november samme år. Nye Trondheim var ikke lenger bare et overordnet omstillingsprogram og en "pakke" med økonomiske effektiviseringstiltak, men også en *organisasjonsstrukturell reform*. I det følgende skal vi se nærmere på hva denne innebar av prinsipper og konkret utforming for det politisk-administrative system.

---

<sup>9</sup> *Organisasjonsanalyse for Trondheim kommune (1990)*, Asplan.

## 2.2 Organisasjonsmodellen<sup>10</sup>

### 2.2.1 Prinsipper

Den nye organiseringen av det politisk-administrative system i Trondheim kommune bygger på en del grunnleggende prinsipper. Den er for det første et forsøk på å legge tilrette for sterkere og mer helhetlig politisk styring, samt større fleksibilitet og bedre ressursutnyttelse i administrative og tjenesteytende organer. For det andre er den valgte organiseringen et forsøk på å rydde opp i ansvarsforhold og roller innenfor et komplekst politisk-administrativt system. Dette ved å legge tilrette for et klarere skille mellom politikk og administrasjon, mellom strategiske og operative styrings- og ledelsesnivå, samt mellom forvaltnings- og driftsfunksjoner. Vi etterspør her den såkalte bestiller-/utførermodellen.<sup>11</sup> Denne blir oftest framstilt som en modell for ansvars- og arbeidsdeling mellom politiske og administrative organ, der politiske styringsorgan har ansvar for å bestille tjenester på vegne av innbyggerne, mens administrasjonens oppgave er å følge opp bestillingen og utføre tjenestene. Modellen kan imidlertid utvides til å omfatte både politiske og administrative strategiske styringsnivå som bestillere, mens det operative nivå - driftsnivået - har ansvaret for utførelse av tjenester.

Innenfor *det politiske styringssystem* medfører dette at bystyret skal konsentrere seg om utvikling av overordnede mål og prinsipielle retningslinjer (politisk målstyring). Videre er formannskapet forsøkt styrket som sektorovergrepene og effektivt utøvende organ. Det skal tolke bystyrets vedtak og gi administrasjonen klare politiske styringssignaler.

*Den nye administrative organiseringen* er på sin side bygget på følgende grunnprinsipper: Effektiv ressursutnyttelse og prioritering av tjenesteytende ledd, nedbygging av sentraladministrasjonen/sentralt avdelingsnivå, reduksjon av antall nivå - fjerning av mellomlederstillinger, desentralisering og delegering av myndighet til nivå nærmere brukerne, samling av beslektede tjenester/samordning, samsvar mellom ansvar og myndighet, samt skille mellom forvaltning og drift.

---

<sup>10</sup> Dette kapitlet er i stor grad basert på Trondheim kommunes bidrag i boken *Kommunal organisering. Sluttrapport fra Pilotkommunene*. Kommuneforlaget, 1994.

<sup>11</sup> Denne modellen er så langt i særlig grad utprøvd i britiske og svenske kommuner (Baldersheim 1993:165ff). Se forøvrig drøftingen av Nye Trondheim som organisasjonsmodell i kapittel 2.2.3.

## 2.2.2 Politisk og administrativt organisering

De beskrevne prinsipper har konkret nedfelt seg i en faktisk organisering som vist i figur 2.1 på neste side. Innenfor *det politiske styringssystem* er avdelingsstyrene (hovedutvalgene) tatt bort og erstattet med seks bystyrekomitéer. Alle bystyreprerentantene sitter i en bystyrekomité eller i formannskapet. Det er opprettet bystyrekomitéer for følgende funksjoner/områder: Budsjett og finans, Revisjon og resultatkontroll, Oppvekst, Helse og omsorg, Kirke og kultur samt Miljø og byutvikling. Komitéene har ingen beslutningsmyndighet tilsvarende de gamle hovedutvalgene. De er tiltenkt rollen som "politiske verksteder" for idéutvikling, drøfting og utredning. Komitéene fremmer saker og avgir innstillinger og uttalelser til bystyret. Forholdstallsprinsippet legges til grunn for valg til komitéene.

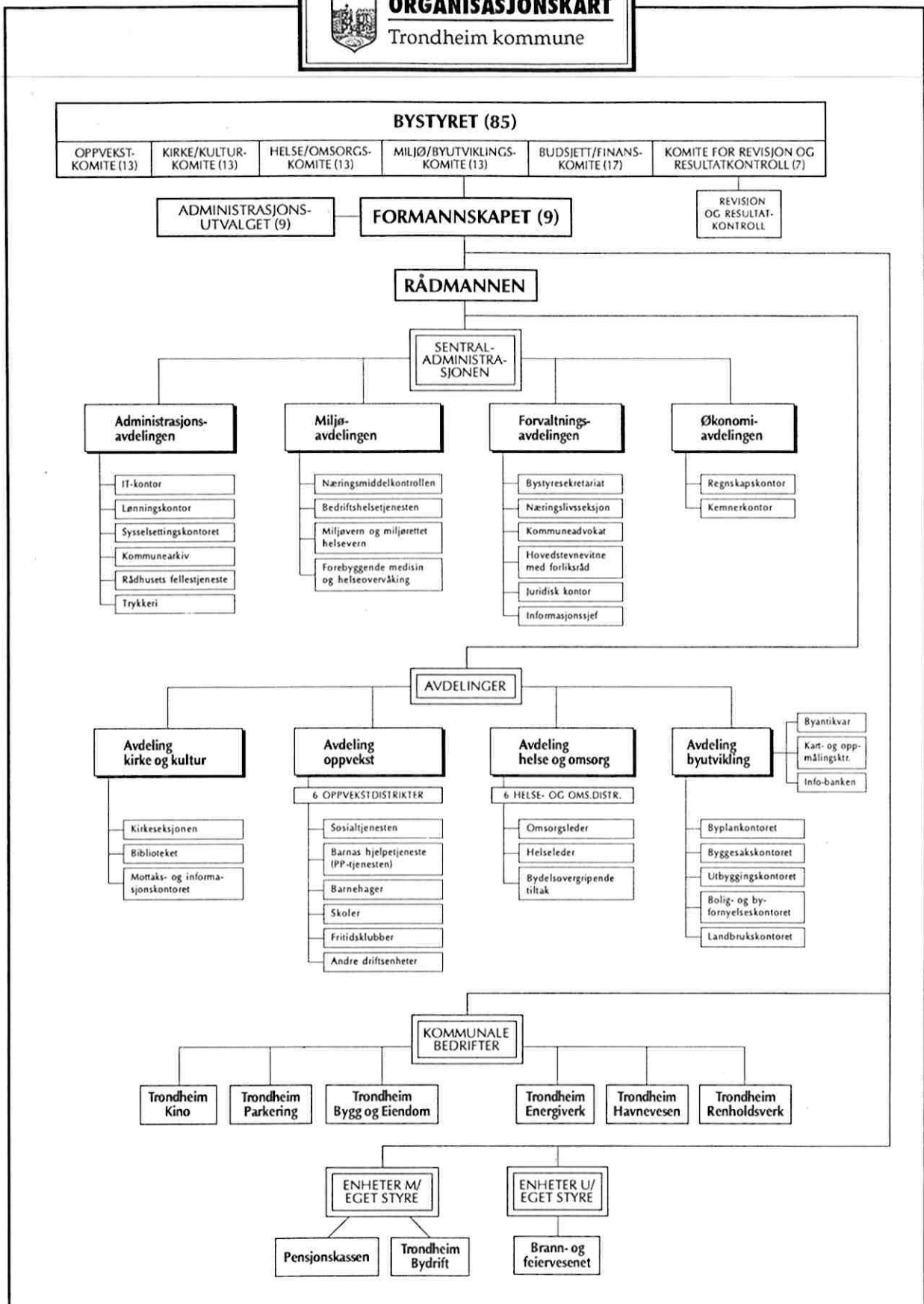
Formannskapet har på sin side fått delegert beslutningsmyndighet fra bystyret innenfor en rekke områder. Det er det politisk operative organ som erstatter kommunalutvalg, helse- og sosialstyre, kulturstyre, skolestyre, bygningsråd og næringsstyre. Og det er generalforsamling for kommunens aksjeselskaper og overordnet organ for styrene i de kommunale bedriftene og driftsenhetene. Formannskapet består av ni heltidspolitikere. Etter mønster fra den parlamentariske styringsmodellen, er det dette organet, ikke rådmannen, som legger saker fram for bystyret/bystyrekomitéene. Formannskapet er imidlertid ikke et byråd/en byregjering i parlamentarisk forstand, men et kollegialt organ satt sammen ut fra forholdstallsprinsippet.

Fem av formannskapets medlemmer utgjør kommunens lønnsutvalg. Når lønnsutvalget fungerer som administrasjonsutvalg, tiltrer fire arbeidstakerrepresentanter. Når lønnsutvalget fungerer som tilsettingsorgan for undervisningspersonale, tiltrer tre arbeidstakerrepresentanter fra undervisningssektoren.

I hvert av kommunens seks distrikter er det videre opprettet bydelsråd med ni medlemmer. Bydelsrådene skal avgi uttalelser til formannskapet om forslag til reguleringsplaner og avgi rapport om virksomheten i sitt distrikt. Videre utgjør bydelsrådets leder samt fire av de øvrige medlemmene kommunens klientutvalg i sitt distrikt.

Innenfor *det administrative apparat* er rådmannen administrasjonens øverste leder og direkte overordnet sentraladministrasjonen og de fire avdelingene. I rådmannens toppledergruppe inngår assisterende rådmann, direktørene i sentraladministrasjonen og direktørene for de fire avdelingene. Toppledergruppen møtes hver uke og drøfter, koordinerer og tar beslutninger i prinsipielle administrative spørsmål. Hensynet til et klarere skille mellom politikk og administrasjon har, som nevnt over, medført at det ikke lenger er


**ORGANISASJONSKART**  
 Trondheim kommune



Figur 2.1 Organisasjonskart for Trondheim kommune

rådmannen, men formannskapet, som formelt fremmer saker overfor bystyret. Rådmannen og hans stab er formelt sett sekretariat, utrednings- og planleggingsorgan og administrativt strategisk ledelsesnivå. Rådmannen skal slik sett ikke opptre som, og kunne oppfattes som, politisk aktør, slik vi finner eksempler på i svært mange norske kommuner.

Avdelingene har gjennomgått til dels betydelige endringer. Det framgår av figur 2.1 hvilke tjenester de ulike avdelingene idag har ansvar for. Her skal vi nøye oss med å påpeke at hensynet til et klarere skille mellom forvaltnings- og driftsfunksjoner dels har medført at driftsoppgaver er skilt ut fra avdelingene sentralt og lagt ut som kommunale bedrifter (tekniske driftstjenster fra Avdeling byutvikling og drift av idrettsanlegg mv. samt kinoen fra Avdeling kirke og kultur). Bedriftene har egne styrevernevnt av bystyret. Styrene består normalt av tre politikere og to representanter for de ansatte. Bystyret og formannskapet vedtar bedriftenes budsjetter. Personal- og organisasjonssaker ligger utenfor bedriftsstyrenes myndighetsområde - de ansatte omfattes av kommunens ordinære avtaler med arbeidstakerorganisasjonene. Saker fra bedriftene fremmes via rådmannen til formannskapet, som også disponerer de driftsmessige overskudd/underskudd.

For Avdeling oppvekst og Avdeling helse og omsorg har hensynet til skillet mellom forvaltnings- og driftsfunksjoner - og det uttrykte siktemålet om desentralisering og delegering av myndighet til nivå nærmere brukerne - medført at administrasjonen av driftsenheter og utøvende personell er lagt ut til seks geografisk avgrensede distrikter. I hvert distrikt er det én distriktssjef og administrasjon for Avdeling oppveksts ansvarsområde, og tilsvarende for Avdeling helse og omsorgs ansvarsområde. Distriktsadministrasjonene er samlokalisert og samarbeider/deler enkelte administrative ressurser. Distriktssjefene inngår i avdelingsdirektørenes respektive ledergrupper, som møtes ukentlig og drøfter, koordinerer og tar beslutninger i spørsmål som går på tvers av distriktsgrensene. Det skal nevnes at enkelte tjenester innenfor de to avdelingene fremdeles er organisert som distriktsovergrepene tjenester.

Det er imidlertid ikke bare inndelingen innenfor avdelingene som er endret - også inndelingen *mellom* avdelingene er justert. Hensynet til samling av tjenester/samordning i forhold til målgruppen(e), har medført at flere tjenester er flyttet. Det er i denne sammenheng særlig opprettelsen av egen avdeling for oppvekstsaker som har resultert i justeringsbehov. Avdelingen omfatter barnehager og skoler, men har også fått tilført fritidssektoren fra Avdeling kirke og kultur og hele sosialtjenestesektoren fra Avdeling helse og omsorg. Det er også foretatt enkelte mindre flyttinger av kontorer/tjenester mellom avdelingene.

### 2.2.3 Nye Trondheim som "politisk bedrift"

En søken etter klarere ansvarsforhold og roller - eller "rydding av banehalvdeler" - er ikke noe særegent for Trondheim kommunes vedkommende, men snarere et fellestrekk som en idag finner igjen i forsøk og reformer i flere norske kommuner (Baldersheim m.fl. 1994). Bakgrunnen er bl.a. den tiltakende ubalanse mellom kollegial-demokratisk beslutningstaking og byråkratisk-teknisk iverksetting som særlig de største, mest profesjonalserte kommunene har fått erfare:<sup>12</sup>

"I denne fundamentalt sett kollegiale strukturen (den kommunale) har faglig-byråkratiske elementer vært tett sammenvevd med de politisk-representative, med uklare grenselinjer mellom disse funksjonene. Denne situasjonen har oppstått fordi den byråkratiske tilveksten bare har blitt lagt utenpå de eksisterende kollegiale organene. Reformen på 1970-tallet forsøkte å håndtere problemet ved å redusere antallet kollegiale organer gjennom den såkalte 'hovedutvalgsmodellen'. Kommunene er kommet til at heller ikke denne endringen løste problemene, og de går nå mer radikalt til verks." (Baldersheim m.fl. 1994:7)

Trondheim kommune blir i denne sammenheng framstilt som en ekte pilotkommune:

"Trondheim var kommunen som dreiv fram hovedutvalgsmodellen på midten av 1970-talet og blei kommunen som mest konsekvent kvitta seg med modellen om lag 15 år seinare på bakgrunn av store vanskar i kommuneøkonomien." (Baldersheim 1993:163)

*Retningen* for denne mer radikale nyorienteringen i organiseringsarbeidet hevder Baldersheim kan spores tilbake til det som omtales som "The New Public Management":

"Dei styringselementa som går att i Trondheimsmodellen er ledd i ein internasjonal trend, karakterisert som 'The New Public Management'. Denne retninga smeltar saman målstyring, resultatkrav og ein ny leiarstil (managerialism) med vekt på resultatorientering, profesjonalisme og ikkje-innblanding frå politikarane." (Baldersheim 1993:164)

---

<sup>12</sup> Resonnementet er hentet fra Baldersheim m.fl. (1994:7ff), og bygger på det klassiske rasjonelle synet på beslutning og iverksetting som to ulike faser i politikktutformingsprosessen, der de politiske styringsorgan tar seg av beslutningen(e), administrasjonen den påfølgende iverksetting. Denne forståelsen har vist seg å stemme relativt dårlig overens med hvordan politikktutformingsprosesser *faktisk* foregår. Alternativt er således politikktutformingsprosessen framstilt som en sammenhengende kjede av beslutninger og iverksettende elementer, der disse gjerne griper inn i hverandre og der det ikke alltid går noe skarpt skille mellom politikk og administrasjon (jf. f.eks. Offerdal 1979 og 1992, Sannerstedt 1991). Denne modellen har et *analytisk* formål. Revitaliseringen av den klassiske modellen må således forstås som et forsøk på å utvikle (på nytt) en *normativ* modell for forholdet mellom politikk og administrasjon (en modell som ikke først og fremst sier noe om hvordan forholdet er, men om hvordan det *bør* være).

"The New Public Management" er et organisasjons- og styringskonsept for offentlig forvaltning inspirert av markedstenkning og organisasjons- og styringsformer innenfor privat næringsvirksomhet. Anvendt på kommunal virksomhet betones således i særlig grad kommunens rolle som produsent av tjenester og service, samt innbyggerne som etterspørrere. Kommunens rolle som politisk-demokratisk fellesskap og innbyggernes rolle som velgere og borgere havner i skyggen. Effektivitet blir et spørsmål om rasjonelle beslutningsprosesser, profesjonell iverksetting og økonomisk-effektiv drift av tjenesteytende virksomheter (jf. f.eks. Opedal 1994). Denne tilnærming og tankemodell finnes i rikt monn i Nye Trondheims bakgrunnsdokumenter og, som Baldersheim påpeker, den kan etterspores i de faktisk valgte styringselementene.

Baldersheim m.fl. (1994:12) mener en finner igjen en slik "bedriftsmodell" ikke bare i Trondheim, men også i mange av de andre såkalte pilotkommunene (jf. kap. 2.1). Imidlertid er "bedriften" selvsagt underlagt politisk styring. Retningen for reorganiseringsprosessen karakteriseres således som en utvikling mot "*den politiske bedrift*" (jf. også Baldersheim 1990).

## 2.3 Kommuneøkonomien som endringsimpuls og rammebetingelse - noen utviklingstrekk

### 2.3.1 *Kommuneøkonomien som endringsimpuls for omstillingsprogrammet Nye Trondheim*

Siktemålet med dette delkapitlet er dels å belyse kommuneøkonomien som endringsimpuls og rammebetingelse for utformingen og iverksettingen av ny organisasjons- og styringsmodell for Trondheim kommune, og dels å presentere utviklingen i økonomien gjennom nøkkeltall for perioden 1985-93.

Oppfatningen av hva slags koblinger det kan være mellom økonomiske rammebetingelser og endringer i kommuneorganiseringen, vil variere med ulike teoretiske retninger. Noen vil hevde at koblingen mellom rammebetingelser og kommuneorganisering i stor grad er et resultat av bevisste valg for å oppnå bestemte målsettinger. Imidlertid kan også endringer utenfor kommuneorganisasjonens herredømme få betydning for resultatene av selve reorganiseringen (Scott 1981, Egeberg 1984). Sett i lys av økonomiske ramme-

betingelser, vil det i et slikt perspektiv være et mønster mellom endringer i rammebetingelsene og endringer i organisasjons- og styringsmodellen. Andre igjen vil hevde at valget av løsninger følger institusjonelle drivkrefter - noen løsninger gjennomgår en sosial transformeringsprosess og blir løsninger som flere ønsker å adoptere (Røvik 1992b).

I vår analysemodell (jf. delkap. 1.2.5) antar vi at endringer i de økonomiske rammebetingelser vil kunne være en av flere drivkrefter som innvirker på reorganiseringen og hvorvidt man oppnår intenderte effekter. Med andre ord er kommuneøkonomien en sentral faktor innenfor rammen av andre "hendelser og handlinger i kommunen". Hva slags mønster kan det i såfall være snakk om når det gjelder forholdet mellom økonomiske rammebetingelser og kommuneorganisering?

Baldersheim (1993) hevder at det er et langsiktig mønster i dette forholdet. I et historisk perspektiv er det mer et "hamskifte" (Kjellberg og Hansen 1979) enn "moteskifte" som slår en. Disse "hamskiftene" inndeler Baldersheim i tre ulike bølger - fra en første bølge i 1960- og 70-årene hvor organisering dreide seg om styring av vekst og bygde på planlegging som styringsverktøy. Den andre bølgen på 1980-tallet dreier seg mer om å få kontroll over veksten i aktivitetsnivået, større allokerings- og prioriteringsproblemer og bygger på målstyring. Baldersheim mener vi nå kan øyne konturene av en tredje bølge, som har markedet som modell og innebærer en mer etterspørselsorientert styring.

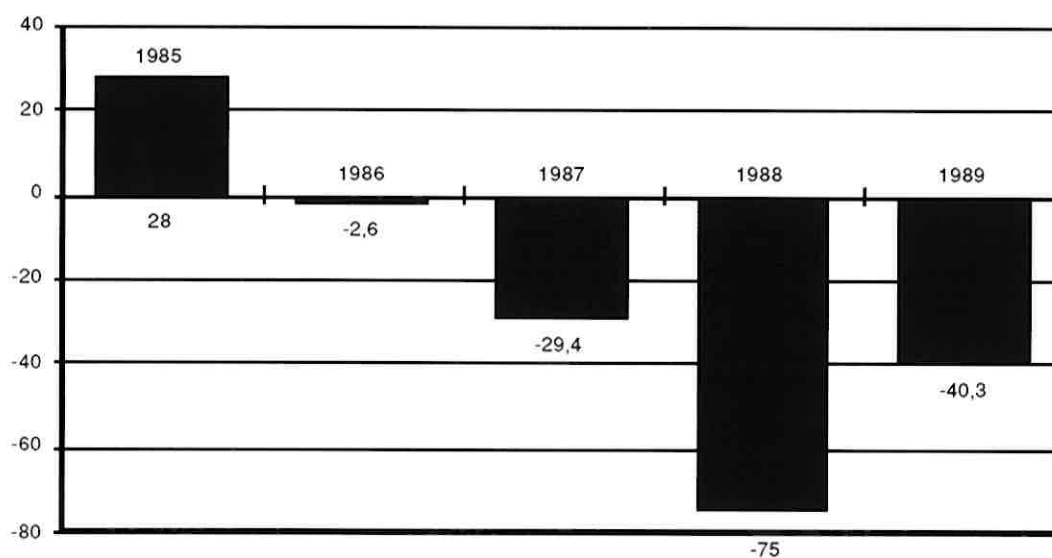
Også Trondheim kommune kan for en stor del plasseres i forhold til slike langsiktige utviklingstrekk. Mens hovedutvalgsmodellen ble innført i 1976 for bl.a. å forenkle en uoversiktlig nemdstruktur, ble denne modellen på slutten av 1980-tallet utropt til selve problemet for kommunen. En ny organisasjonsløsning som kunne mestre endrede koordineringsproblemer og sektoriserte politikerroller ble etterspurt. Svaret var at i tilknytning til målstyring skulle politikerne utvikle nye roller som vektla målformulering, prinsiporientering, helhet og langsiktige perspektiver. Det sentrale styringsnivået i kommunen skulle styrkes på bekostning av sektorinteressene. Disse endringene i organisering faller for en stor del sammen med endringer i kommuneøkonomien fra vekst og økonomisk handlefrihet i 1970-årene til økonomiske vanskeligheter fra midten av 1980-årene.

En innvending som kan reises mot en slik fortolkning, er at den gir lite grep om andre drivkrefters betydning for endringene i organisering i kommunene (Stigen og Hovik 1993). Både motesvingninger og forhold knyttet til kommunens etterspørsel etter organisasjonsløsninger vil kunne være faktorer som innvirker på omorganiseringen i kommunen.



Hvordan utviklet kommuneøkonomien i Trondheim kommune seg i tiden før det ble tatt initiativ til et effektiviseringsprogram og reorganisering av organisasjons- og styringsmodellen i kommunen? Bakgrunnen for overgang til nytt styringssystem i kommunen knyttes i særlig grad til forverringen av kommunens økonomi i løpet av siste halvdel av 1980-tallet (jf. kap. 2.1). Mens kommunen gjennom første halvdel av 1980-årene hadde årlige regnskapsmessige overskudd og avsatte betydelige beløp til fondsreserver, utviklet kommunens økonomi seg svært negativt de påfølgende årene.<sup>13</sup> Reduserte inntekter, økende driftsutgifter og et høyt investeringsnivå førte i denne perioden til akkumulerte regnskapsmessige underskudd, større gjeld, svekket egenkapital og redusert økonomisk handlefrihet. Ser vi på regnskapsresultatene for siste halvdel av 1980-tallet, illustrerer resultatene den negative økonomiske utviklingen i kommunen:

Figur 2.2 Regnskapsmessig resultat i perioden 1986-89 (i mill. kr.)



Kilde: Årsrapport 1990 for Trondheim kommune og "Due-rapporten" (1992)

Vi ser av figuren at de regnskapsmessige resultatene forverret seg kraftig fra 1985 til 1988. Fra et svakt negativt resultat i 1986 økte de regnskapsmessige underskuddene i 1987 og 1988. Regnskapsresultatene for disse årene og et akkumulerte regnskapsmessig underskudd, bidro til å synliggjøre at kommunens inntektsgrunnlag ikke var stort nok til å finansiere aktivitetsnivået. Kommunen begynte å få problemer med å skaffe tilveie nok inntekter til å dekke den løpende drift når renteutgifter var medregnet.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Jf. den såkalte "Due-rapporten" (1992).

<sup>14</sup> Jf. Strukturkomitéens innstilling, *Nye Trondheim - ny organisasjonsordning* (1990).

Denne økonomiske utvilkingen ble en viktig impuls til det effektiviseringsprogrammet som ble foreslått under budsjettbehandlingen i 1988. Mye oppmerksomhet ble knyttet til behovet for å utforme strategier for å gjenvinne den økonomiske handlefriheten. Siktemålet var å redusere utgiftene uten å senke kvaliteten på tjenestetilbudet. Den politiske strategien som ble valgt var således i første rekke innsparinger gjennom ulike effektiviserings- og produktivitetsfremmende tiltak. Administrasjonen fikk oppgaven med å konkretisere innholdet i disse tiltakene. Det mest sentrale virkemidlet skulle være reorganisering av organisasjons- og styringsmodellen i kommunen.

På den måten ble det tidlig lagt opp til en tett kobling mellom økonomi og organisasjon. Kommuneorganisasjonen skulle tilpasses de forverrede økonomiske rammebetingelsene. Diagnosen over den gamle hovedutvalgsmodellen var at den førte til sektorisering og en deling av ansvaret for kommunens tjenesteproduksjon og for kommunens økonomiske utvikling.<sup>15</sup> Det ble også vist til at hovedutvalgsmodellen fra 1976 ble etablert i en vekstperiode med oppmerksomheten rettet mot bl.a. utbygging av tjenestetilbudet.<sup>16</sup> Ressursstagnasjonen i siste halvdel av 1980-tallet rettet i stor grad oppmerksomheten mot tiltak som kunne bedre kontrollen over veksten. Overgangen til en ny styringsmodell skulle ikke minst legge til rette for bedre økonomistyring og større gjennomslag for "helhetsvurderinger" i beslutningsprosessene.

Denne koblingen mellom endringer i de økonomiske rammebetingelser og utforming av en ny organisasjons- og styringsmodell trenger ikke være uten problemer. En sentral antakelse er f.eks. at utformingen av en ny modell vil være avhengig av trekk ved omgivelsene, bl.a. ved de økonomiske rammevilkår (Ståhlberg 1990). Økonomien oppfattes som en impuls til å endre organisasjons- og styringsform, og til å endre denne på en bestemt måte. Er organisasjonen ineffektiv skyldes dette manglende tilpasning mellom organisasjonens struktur og det samfunnet som organisasjonen skal forvalte og betjene. I et slikt perspektiv vil den effektive organisasjon være den organisasjon som til enhver tid er tilpasset de krav som samfunnet stiller. Ser vi dette i forhold til omstillingsprogrammet Nye Trondheim, var det et sentralt siktemål med programmet å modernisere styringen og få den bedre i samsvar med endrede (økonomiske) rammebetingelser.

En slik tilnærming impliserer nødvendigvis at det var samsvar mellom kommunens organisering og de økonomiske rammebetingelsene på et tidligere tidspunkt, dvs. at organisasjonen var effektiv og økonomien var i balanse. For Trondheim kommunes del

---

<sup>15</sup> Jf. Asplans *Organisasjonsanalyse for Trondheim kommune* (1990) og Singsaas 1991.

<sup>16</sup> Jf. Strukturkomitéens første rapport, *Nye rammer for politikk og tjenesteyting*.

kan dette hevdes å ha vært tilfelle i de fleste år etter innføringen av hovedutvalgsmodellen i 1976 fram til midten av 1980-tallet.

Et problem knyttet til en slik fortolkning er naturligvis de økonomiske konjunktorene generelt for norsk og internasjonal økonomi. En bestemt organisasjonsmodell kan på sett og vis "reddes" av konjunkturer som slår heldig ut for kommunen. Alternativt at den kan "slås ut" av en negativ økonomisk utvikling. F.eks. forverret norsk økonomi seg i siste halvdel av 1980-årene. I en slik situasjon kan det være vanskelig å fastslå om det er noe galt med organisasjonsstrukturens tilpasning til de forverrede økonomiske rammebetingelsene, eller om de økonomiske problemene ville ha vært like store uansett utforming av organisasjonsstrukturen. Det kan i denne forbindelse nevnes at i siste halvdel av 1980-tallet opparbeidde over halvparten av norske kommuner seg stigende regnskapsunderskudd.<sup>17</sup> Også de tre andre storbyene i Norge, Oslo, Bergen og Stavanger fikk i denne perioden tildels store økonomiske problemer (Baldersheim og Strand m.fl. 1988). Dermed blir det straks verre å fastslå om noen bestemt organisasjonsstruktur var et "riktigere" eller et "dårligere" svar på de økonomiske vanskelighetene. En innvending som kan reises mot denne formen for problematisering, er at en effektiv og omstillingsdyktig (markeds)organisasjon til enhver tid vil være i stand til å tilpasse seg variasjoner i økonomien, selv om variasjonene ligger utenfor dens kontroll.

Oppsummert kan vi slå fast at vanskene i kommuneøkonomien i siste halvdel av 1980-årene var en svært viktig beveggrunn for å endre organisasjons- og styringsmodellen i kommunen. Videre er det argumentert for sammenheng mellom variasjoner i kommuneøkonomien og Trondheim kommunes valg av ulike organisasjonsløsninger over tid. Det er ikke dermed sagt at andre faktorer utelukkes som konkurrerende eller supplerende forklaringer.

I neste delkapittel gjennomgås utviklingstrekk i kommuneøkonomien i perioden 1990-93 - en periode med formell planlegging og iverksetting av omstillingsprogrammet Nye Trondheim.

---

<sup>17</sup> Tall fra Statistisk Sentralbyrå (1988) sitert i Baldersheim 1993.

### 2.3.2 *Kommuneøkonomien som rammebetingelse under planlegging og iverksetting av omstillingsprogrammet Nye Trondheim*

Bystyrets vedtak under budsjettbehandlingen for 1989 om å sette igang et effektiviseringsprogram, førte ikke i første omgang til vesentlige innstramminger i kommunens aktivitetsnivå. Siktemålet var i stedet å redusere utgiftene gjennom ulike effektiviseringstiltak, i første rekke rettet mot tjenesteproduksjonen. I løpet av 1989 ble effektiviseringsprogrammet nærmere konkretisert i form av mål om årlig effektivisering samt utvikling av organisasjonen. Etter at bystyret sluttet seg til rådmannens forslag til målsettinger for programmet høsten 1989, ble det i perioden fram til årsskiftet 1991/92 lagt vekt på å utforme en organisasjons- og styringsmodell som kunne bidra til å gjenvinne den økonomiske handlefriheten for kommunen.

Hvordan utviklet så kommuneøkonomien seg i denne planleggingsperioden? De regnskapsmessige resultatene for årene 1990 og 1991 viste avvik mellom kommunens inntektsgrunnlag og det samlede aktivitetsnivået. Imidlertid ble det regnskapsmessige resultatet for 1990 på "bare" 2,8 mill. kr. i negativt resultat. Dette skyldtes i stor grad at betydelige utgifter ble løftet ut av regnskapet via ulike finansielle tiltak.<sup>18</sup> Både økning i gjeld og i kapitalutgifter, inntektssvikt og akkumulerte underskudd viste at den økonomiske situasjonen forverret seg også dette året. Det ble også planlagt satt i gang ulike effektiviserings- og omprioriteringstiltak som samlet skulle gi en reduksjon i utgiftene på 1/2 - 1 prosent årlig. De forutsatte mål for denne innsparingen ble i første omgang ikke oppnådd.<sup>19</sup> I løpet av 1991 økte det regnskapsmessige underskuddet sammenlignet med resultatet for 1990, og førte til et enda større akkumulert underskudd.

Ser vi på perioden etter den formelle iverksettingen av ny administrativ og politisk organisasjons- og styringsmodell i 1992, har denne perioden vært preget av tildels omfattende budsjettmessige nedskjæringer og en gradvis forbedring av det regnskapsmessige resultat. Regjeringen oppnevnte i 1992 et utvalg som gikk igjennom Trondheim kommunes økonomiske situasjon. I utvalgets rapport, den såkalte "Due-rapporten", ble det signalisert at statlige myndigheter ville vurdere hjelp til kommunen, forutsatt at det ble lagt fram planer for hvordan den ville bringe balanse i økonomien. Denne rapporten ble således også et innspill i den da pågående diskusjonen i kommunen om strategier for å rette opp økonomien. I relasjon til analysemodellen i kapittel 1.2.5, er dette en av "hendelsene og handlingene i kommunen" som trolig innvirket både på innholdet i tiltakene som ble ut-

---

<sup>18</sup> *Årsrapport 1990 for Trondheim kommune.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

arbeidet og framdriften i arbeidet med å gjenvinne den økonomiske handlefriheten i kommunen.

Både i 1992 og 1993 ble det foretatt betydelige innstramninger i kommunens økonomi.<sup>20</sup> Fra 1992 til 1993 ble f.eks. aktivitetsnivået redusert med 104 mill. kr. Investeringene ble redusert betydelig og det var liten vekst i driftsutgiftene. Ser vi på fordelingen av sparetiltakene på avdelinger og sektorer, er det de tekniske sektorene og sentraladministrasjonen som har tatt de største andelene av disse kuttene. Dette gjelder særlig Avdeling byutvikling, Trondheim Bydrift, Trondheim Bygg og Eiendom og sentraladministrasjonen. For eksempel ble nettobudsjettet for flere av enhetene innen Trondheim Bydrift redusert med 20 prosent i 1993. Konsekvensen for Bydrift har vært en bemanningsreduksjon på ca. 7 prosent. Avdeling helse og omsorg er den av avdelingene som i størst grad er skjermet fra de økonomiske sparetiltakene. Avdeling oppvekst og Avdeling kirke og kultur står i en mellomstilling når det gjelder deres andel av innstramningene. Avdeling oppvekst reduserte f.eks. sin budsjetttramme med 10 prosent i 1993 sammenlignet med 1992. På denne bakgrunn kan vi slå fast at det har vært tildels store variasjoner mht. fordelingen av sparetiltakene på ulike deler av kommuneorganisasjonen. Den mer klassiske framgangsmåten, å bruke "ostehøvel" på budsjettene, er med andre ord ikke benyttet.

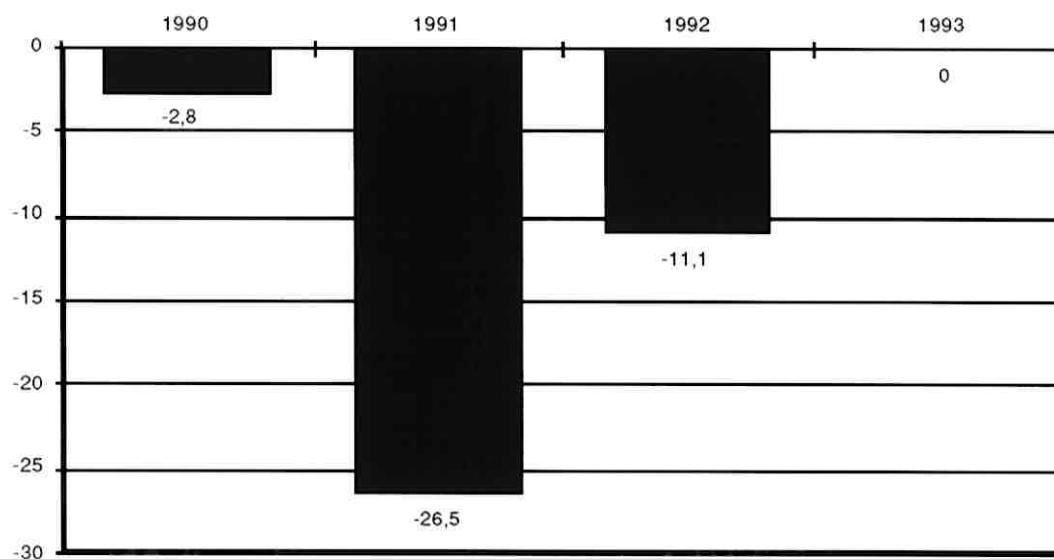
Kommunens inntekter økte på den annen side med 3,6 prosent i perioden fra 1992 til 1993, hovedsaklig som følge av økte skatteinntekter og salgs- og leieinntekter. I denne perioden ble det også foretatt store omlegginger i kommunens budsjett- og regnskapsystem. Tallmaterialet er imidlertid korrigert slik at det er sammenlignbart over tid.

Regnskapet for 1993 gikk i balanse mellom de løpende utgifter og inntekter. Det mål som bystyret formulerte i september 1989 var at kommunen innen utgangen av 1991 skulle ha etablert regnskapsmessig balanse. *Med resultatet for 1993 ble dermed et av hovedmålene for den økonomiske styringen nådd, selv om det skjedde noe senere enn planlagt i 1989.* Dette viser at det ofte kan være vanskelig å forutsi eksakt *når* det kan forventes forbedringer og resultatoppnåelse av en organisatorisk omstillingsprosess. Ser vi på de regnskapsmessige resultat for perioden 1990-93 samlet får vi denne oversikten:

---

<sup>20</sup> Årsrapport 1993 for Trondheim kommune.

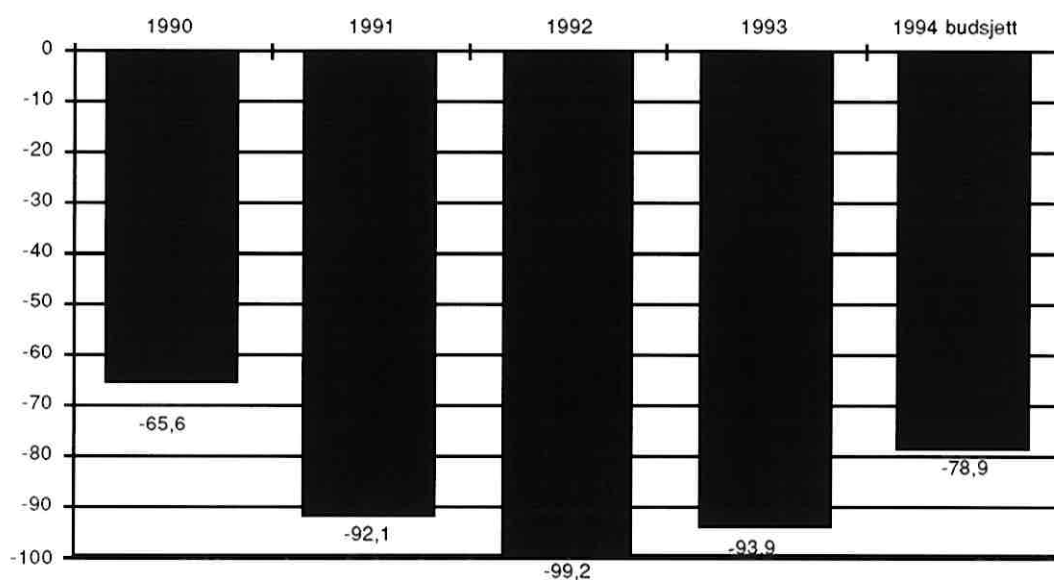
Figur 2.3 Regnskapsmessig resultat i perioden 1990-93 (i mill. kr.)



Kilde: Regnskap 1993 - Rådmannens analyse

Av figuren ser vi at det har vært en forbedring av de regnskapsmessige resultat fra 1992 til 1993. I økonomiplanen for 1995-98 vises det imidlertid til at kommunen fortsatt sliter med å dekke underskudd fra tidligere år. Hvis vi ser nærmere på Trondheim kommunens akkumulerte underskudd får vi denne oversikten:

Figur 2.4 Akkumulert underskudd i perioden 1990 til og med budsjett 1994 (i mill. kr.)



Kilde: Regnskap 1993 - Rådmannens analyse

Som vi ser, ble det i regnskapet for 1993 avsatt 5,3 mill. kr. til nedbetaling av underskuddet. I 1994 er det forutsatt inndekket 15 mill. kr. over budsjettet for ytterligere nedbetaling av underskuddet. I økonomiplanen for 1995-98 er det resterende underskuddet planlagt nedbetalt innen 1999. I planen pekes det på at utgangspunktet økonomisk for planperioden er bedre enn på lenge.

*Sammenfatningsvis* ser vi at det har skjedd betydelige endringer i de økonomiske rammebetingelsene for Trondheim kommune parallelt med planleggingen og iverksettingen av den nye organisasjons- og styringsmodellen. Perioden spenner fra forsøk på innsparinger gjennom effektiviseringstiltak i 1990-91 til også å omfatte direkte nedskjæringer i budsjettene i 1992-93. Resultatet har vært en gradvis forbedring av kommunens økonomi de siste par årene.

Ser vi dette i sammenheng med reorganiseringen, ble det foretatt direkte nedskjæringer parallelt med drifts- og iverksettingsfasen for gjennomføring av den nye organisasjons- og styringsmodellen. Flere av informantene har i intervjuer pekt på det uheldige at reorganiseringen falt sammen i tid med kraftige kutt i budsjettene. Mye frustrasjon ble vellet over på den nye modellen, selv om opphavet til frustrasjonen i vel så stor grad hadde sin bakgrunn i de økonomiske nedskjæringene. Negative virkninger for motivasjon og arbeidsmiljø har vært resultatet i flere deler av organisasjonen, kanskje særlig i de avdelinger og sektorer som har tatt størst andel av sparetiltakene. Flere informanter peker også på at hensynet til økonomistyring og budsjettkontroll (nødvendigvis) fikk stor oppmerksomhet i drifts- og iverksettingsfasen av reorganiseringen. Det er en relativt utbredt oppfatning blant de ansatte i kommunen og blant mange politikere at forbedringen i økonomien ville vært langt verre å få til uten de endringer som er gjort i kommuneorganisasjonen.

Både det korte tidsspennet mellom reorganiseringen og de økonomiske regnskapstallene, samt andre utenforliggende forhold som utviklingen i norsk økonomi, gjør det vanskelig å identifisere noen klare sammenhenger mellom organisering og effekter på den økonomiske situasjonen i kommunen. Dette er heller ikke noen sentral oppgave slik vi har skissert forholdet mellom økonomiske rammevilkår i vår analysemodell i kapittel 1.2.5. I modellen forventes kommuneøkonomien å være en av flere "hendelser og handlinger i kommunen" som kan bidra til å forklare effekter og resultatoppnåelse. Endringer i kommuneøkonomien er dermed ikke den variabel som skal søkes forklart i evalueringen.

Et spørsmål som tas opp til drøfting i kapittel 6 er om den gradvise forbedringen i kommuneøkonomien har hatt noen betydning for hvilke mål som er fokusert under planleggingen og iverksettingen av omstillingsprogrammet Nye Trondheim. F. eks. reises det spørsmål om hvorvidt mindre påtrengende økonomiske problemer har ført til at oppmerk-

somheten i organisasjonen i større grad er flyttet fra fokus på økonomisk kontroll til andre målsetninger for kommunen.

---



## 3. Iverksettingen

---

### 3.1 Innledning

I dette kapitlet retter vi søkelyset på to forhold: For det første ser vi nærmere på selve gjennomføringsprosessen, hvordan Nye Trondheim ble forankret i den kommunale organisasjonen og hvordan iverksettingen ble organisert og ledet. For det andre går vi nærmere inn på hva slags tiltak som er satt iverk innenfor rammen av Nye Trondheim. I den forbindelse beskrives utformingen og iverksettingen av ulike tiltak som retter seg mot personell, reglementer og arbeidsrutiner.

Både styringen og organiseringen av iverksettingsprosessen og utformingen av tiltak antas å innvirke på selve prosessforløpet og innholdet i reorganiseringen. I vår analysemodell (jf. kap. 1.2.5) opererer vi også med "andre hendelser og handlinger i kommunen", samt eksterne faktorer, som forhold som vil kunne påvirke prosessforløp og utforming av tiltak. I forrige kapittel vektla vi særlig utviklingen i kommuneøkonomien som en viktig faktor innenfor rammen av "andre hendelser og handlinger i kommunen". I dette kapitlet går vi mer direkte inn på selve styringen og organiseringen av iverksettingen: hvem som deltok og i hvilket omfang, samt hvordan ulike deltakere opplevde tempoet og informasjonen i utredningsfasen og i drifts- og iverksettingsfasen. I den sammenheng gjør vi bruk av opplysninger fra spørreskjemaundersøkelsene til bystyrepolitikerne, de ansatte sentralt i administrasjonen og til ansatte i distriktsadministrasjonene (jf. vedleggene 2, 3 og 4). Disse tre målgruppene ble stilt likelydende spørsmål knyttet til gjennomføringen av Nye Trondheim, slik at svarfordelingene er sammenlignbare. Videre går vi inn på hvordan Nye Trondheim gikk fra å være et prosjekt til et linjeansvar i den ordinære organisasjonen.

I forrige kapittel så vi nærmere på tiltak rettet mot formell organisasjonsstruktur (f.eks. endrede avdelingsgrenser, opprettelse av bystyrekomitéer osv.) og fysisk struktur (f.eks. fysisk lokalisering av personell og tjenester). I dette kapitlet går vi nærmere inn på de tiltak som retter seg mot personellet i kommunen, både politikerne og de ansatte, samt de tiltak som retter seg mot instruksjer, reglementer og arbeidsrutiner. Spørsmålet vi forsøker å besvare er hvordan Nye Trondheim er blitt fylt med innhold. Vi avgrensner oss til å beskrive hva man har gjort når det gjelder innføring av mål- og resultatstyring og belønningssystemer i kommunen. Og videre: Hva som er gjennomført av opplæringstiltak

rettet mot politikere og de ansatte. Og til sist: Hva som er utarbeidet av reglementer og instruksjer.

Bakgrunnen for en nærmere beskrivelse av disse tiltakene er at bystyret og Strukturkomitéen dels formulerte dem som arbeidsmål, dels som resultatmål (jf. kap. 1.3.1). Det vi si at de dels slår fast at det skal innføres bestemte styrings- eller belønningssystemer o.l., dels er de formulert som intensjoner om hva en ønsker å oppnå med bl.a. nye målstyrings- og belønningssystemer. For evalueringen innebærer dette for det første å beskrive hva som vitterlig er gjort på dette området, dvs. å beskrive systemer og reglementer. For det andre må vi analysere resultatene av disse systemene og reglementene. I dette kapitlet fokuserer vi på den første delen, nemlig å beskrive hva som er gjort på dette området. I kapittel 4 og 5 analyseres effekter av de bekrevne tiltakene. Men først en nærmere omtale av iverksettingsprosessen.

### 3.2 Organisering og styring av iverksettingsprosessen

Utvikling og planlegging av den nye organisasjonsmodellen ble organisert som et prosjekt med flere prosjektgrupper og arbeidsgrupper under en sentral prosjektledelse. Selv om Nye Trondheim omtales som et omstillingsprogram og en "paraply" over en rekke enkeltprosjekter, valgte man å prosjektorganisere endringsarbeidet for på den måten å holde de ulike delene sammen. Samtidig er det et viktig skille mellom utredningsarbeidet fram til 1992, som ble organisert som et prosjekt, og den påfølgende drifts- og iverksettingsfasen som ble overlatt til linjeorganisasjonen. Mens Strukturkomitéen spilte en sentral rolle mht. å skissere retning og rammer for utredningsfasen, var det prosjektledelsens og prosjektgruppens rolle å fylle Nye Trondheim med innhold.

Når det gjelder bemanningen av prosjektorganisasjonen, ble samtlige avdelinger representert i den sentrale prosjektledelsen, mens prosjektgruppene ble bemannet av personer med særlig kompetanse og innsikt på ulike felt. Det ble med andre ord lagt opp til en klar utvelgelse av hvem som skulle være med i de ulike gruppene og hva den enkelte skulle beskjeftige seg med. Flere av prosjektgruppene hadde i oppgave å utarbeide forslag til ny struktur for ulike deler av organisasjonen, mens andre igjen utarbeidet reglement og retningslinjer for virksomheten i den nye organisasjonen.

Å gjennomføre reorganiseringen som prosjekt medfører at mange oppgaver ivaretas på siden av den ordinære linjeorganisasjonen. Deltakelse i prosjektgrupper og -ledelse kan

av mange lett oppfattes som noe som kommer i tillegg til arbeidsoppgaver i linjeorganisasjonen. Mange eksempler viser at forsøksprosjekt lett kan bli skjøvet til side av mer presserende oppgaver, og derfor blir lite synlig. Vi vet fra litteraturen og det "praktiske liv" at målsettingene som lå til grunn for prosjektet kan være vanskelige å realisere (jf. kap. 1.2.4). Vi kan derfor anta at måten et prosjekt blir organisert, ledet og styrt på vil innvirke på hvordan resultatene blir.

Hovedinntrykket fra datainnsamlingen, både spørreskjemaundersøkelsene og intervjuene, er at prosjektet har hatt en sentral plass i den kommunale organisasjonen. Strukturkomitéens sammensetning av tre toppolitikere (flertallet i komitéen), ass. rådmann og lederen for Norsk Kommuneforbund, har nok bidratt til å forankre prosjektet i kommunens ledelse både på administrativ og politisk side. Denne sammensetningen synes også å ha bidratt til å dempe interessekonflikter, gjennom representasjon fra arbeidstakersiden og spredning i synspunkter blant politikerne i utvalget. Å integrere "kritikere" gjennom deltakelse og medvirkning i prosessen, kan på et tidlig tidspunkt ta noe av brodden av den motstand som måtte finnes i organisasjonen. Det er ikke dermed sagt at planleggingen og gjennomføringen av Nye Trondheim har vært harmonisk og fredfylt. De fleste intervjuene gir snarere inntrykk av at reorganiseringen sett under ett, har vært preget av tildels store interessekonflikter, mangel på tillit mellom ulike grupper og relativt høyt konfliktnivå. Det politiske flertallet i Strukturkomitéen medførte imidlertid at oppgaven med å utvikle kommunens organisatoriske strategier ble tillagt en part med legitimitet som drivkraft i dette arbeidet.

Flere av de mindre partiene i bystyret stilte seg kritiske både til forhold knyttet til innholdet i omstillingsprogrammet, prosedyrer for gjennomføring og tempoet som ble lagt til grunn (jf. kap. 4). Samtidig viser informantintervjuene at de fleste, både politikere og ansatte, mente noe måtte gjøres med den vanskelige økonomien og den sektoriserede kommuneorganisasjonen. Et sitat som er dekkende i denne sammenheng er at "den dårlige økonomien fikk varselsklokkene til å ringe - noe måtte gjøres". Den politiske debatten var i stor grad et ordskifte om valg av strategier for å bøte på problemene.

Også arbeidstakersiden stilte seg i utgangspunktet kritisk spørrende til omstillingsprogrammets siktemål. Det ble stilt spørsmål om hvorvidt det var skjulte motiver bak de offisielle, f.eks. om nedskjæringer, "slanking" eller privatisering? Fra fagforeningenes ståsted ble disse spørsmålene aktualisert av at omorganiseringen ble presset gjennom svært raskt, og uten at det relativt omfattende frikommuneforsøket var avsluttet og slutt-evaluert.

Det ble inngått avtale med arbeidstakerorganisasjonene om tilsettingstrygghet og lønnsgaranti. Avtalen innebar at alle skulle gis et tilbud om jobb i den nye organisasjonen og

ingen skulle gå ned i regulativlønn. Alternativet til dette var oppsigelse. Gjennom samarbeid mellom administrasjonen og arbeidstakerorganisasjonene ble det fastlagt prosedyrer for hvordan den enkelte skulle informeres, melde inn søknader og tilsettes i ny stilling. Det ble etablert et eget tilsettings- og omplasseringsutvalg som overtok all tilsettingsmyndighet innen de enheter som ble omorganisert inntil de var bemannet. Flere av informantene framhever dette som et grep som skapte en viss trygghet i en ellers turbulent situasjon.

Alle tilsatte i sentraladministrasjonen og de gamle avdelingsledelsene, unntatt rådmannen, ass. rådmann, administrasjonsdirektør og økonomidirektør, ble fristilt og inngikk i en omstillingsbank (ca. 350 personer). De nye direktørstillingene ble først utlyst eksternt, de øvrige først internt, og deretter eksternt for noen enkeltstillinger hvor det ikke var kvalifiserte personer i banken.

Prosessen med bemanningen av den nye organisasjonen førte for det første til en reduksjon i antall årsverk fra distrikts- til rådmannsnivå med ca. 70, dvs. 20 prosent i forhold til den gamle organisasjonen.<sup>21</sup> For det andre førte prosessen til betydelig flytting av personell fra sentrale nivå i administrasjonen og ut i distriktene. Av spørreskjemaundersøkelsen til de ansatte i distriktsadministrasjonene, fremgår det at ca. 55 prosent av de ansatte har kommet fra stilling sentralt i administrasjonen, dvs. fra en av avdelingene sentralt eller fra sentraladministrasjonen. Undersøkelsen viser også at 82 prosent av de ansatte på distriktsnivå ble ansatt i den stillingen de har i dag etter 1. januar 1992, dvs. etter formell iverksetting av den nye organisasjonen. Til sammenligning er 39 prosent av de ansatte sentralt i administrasjonen ansatt etter 1. januar 1992 i den stillingen de har i dag.

Prosessen med bemanning av organisasjonen tok for mange lang tid. I flere informantintervjuer er det pekt på at mange opplevde en ventetid på opptil 1 1/2 år. Prosessen førte til uvisshet og usikkerhet for et stort antall ansatte. I intervjuene er det også vist til at det foregikk en slags "siling" ved at nyansatte distriktssjefer og andre "forsynte" seg fra stillingsbanken. Dette ble opplevd som svært uheldig, særlig av dem som ble stående igjen og ikke fikk noen forespørsel før tilbudet fra administrasjonen dukket opp.

Hva er så ulike gruppers erfaringer med den overordnede styringen av omstillingsprosjektet og gjennomføringsprosessen? Hvordan opplevde politikere og de ansatte informasjonen om Nye Trondheim i utredningsfasen og i iverksettings- og driftsfasen,

---

<sup>21</sup> Se Trondheim kommunes bidrag i boken *Kommunal organisering. Sluttrapport fra Pilotkommunene*. Kommuneforlaget, 1994.

samt tempoet i reorganiseringen? Og videre: Hvor stor var deltakelsen i prosjekt- og arbeidsgruppene?

Svarene på disse spørsmålene sier for det første noe om hvor integrert prosjektet var i det daglige arbeidet i kommunen på denne tiden. For det andre krever reorganiseringsarbeid at en lang rekke kommunale aktører på politisk og administrativt nivå blir involvert i endringsarbeidet. En viktig forutsetning for vellykket gjennomføring, er at disse kjenner til innholdet i endringsarbeidet, og at de blir trukket med i utformingen av tiltak undervegs.

Datamaterialet baserer seg på spørreskjemaer som ble sendt ut til både bystyrepolitikere og til ansatte i avdelingene sentralt, i sentraladministrasjonen og i kommunale bedrifters administrasjon. I tillegg ble spørreskjema sendt til de ansatte i distriktsadministrasjonene samt fagansvarlige for bydelsovergripende tjenester. For det første: Hvordan opplevde disse gruppene informasjonen om Nye Trondheim i *utredningsfasen*. Tabell 3.1 gir en oversikt over dette:

Tabell 3.1 Bystyrepolitikernes og de ansattes vurderinger av informasjonen om Nye Trondheim (svar i prosent). *Spørsmål: "Hvordan opplevde du informasjonen om Nye Trondheim i utredningsfasen, dvs. i fasen fram mot bystyrets vedtak om iverksetting?"*

	Informasjonen var god	Informasjonen var dårlig	Informasjonen var sånn passe	Vet ikke	Sum %
Bystyrepolitikere	34	16	37	13	100 N=68
Ansatte sentralt	29	15	44	12	100 N=203
Ansatte i distriktsadministrasjonene	38	12	43	7	100 N=74

Vi ser av tabellen at et flertall både blant bystyrepolitikere, ansatte sentralt og ansatte i distriktsadministrasjonene mener at informasjonen i utredningsfasen var god eller sånn passe. Et klart mindretall i alle de tre målgruppene mener at informasjonen var dårlig. Det er bare små variasjoner når det gjelder de ulike gruppernes vurderinger av informasjonsgraden. På bakgrunn av disse opplysningene må en kunne konkludere at informasjonen i denne fasen nådde ut til disse målgruppene i kommuneorganisasjonen.

Ser vi nærmere på graden av informasjon i *iverksettings- og driftsfasen* får vi disse resultatene.

Tabell 3.2 Bystyrepolitikernes og de ansattes vurdering av informasjonen om Nye Trondheim i iverksettings- og driftsfasen (svar i prosent).

*Spørsmål: "Hvordan mener du informasjonen innad i organisasjonen har vært i iverksettings- og driftsfasen?"*

	Informasjonen var god	Informasjonen var dårlig	Informasjonen var sånn passe	Vet ikke	Sum %
Bystyrepolitikerne	22	21	43	14	100 N=68
Ansatte sentralt	24	18	48	10	100 N=203
Ansatte i distriktsadministrasjonene	15	26	54	5	100 N=74

Tabellen viser at noen færre, både blant bystyrepolitikerne, de ansatte sentralt og i distriktsadministrasjonene, opplevde at informasjonen var god i denne fasen, om vi sammenlikner med den de fikk i utredningsfasen. Noen flere i de samme gruppene opplevde at informasjonen i denne fasen var dårligere sammenlignet med informasjonen i utredningsfasen. Dette kan skyldes flere forhold. En mulig forklaring kan være utviklingen av den sentrale prosjektledelsen etter at den nye organisasjonen formelt var iverksatt. Ansvar for den videre oppfølging ble tillagt den enkelte leder i den ordinære organisasjonen. I en slik situasjon kan det ha vært mer problematisk å gjennomføre tilsvarende informasjonstiltak som under utredningsfasen. Det kan også ha gjort det vanskeligere å kommunisere ut de grunnleggende intensjonene med modellen til ulike deler av organisasjonen. Et inntrykk fra flere av intervjuene er at mange oppfattet det som mindre heldig å avvikle prosjektorganisasjonen da den nye organisasjonen formelt ble iverksatt. Samtidig skal ikke forskjellene mellom informasjonsgraden i utredningsfasen og i iverksettings- og driftsfasen overdrives. Et flertall i alle tre målgruppene mener at informasjonen var god eller sånn passe i begge disse fasene.

I hvilken utstrekning har bystyrepolitikerne, de ansatte sentralt og i distriktsadministrasjonene deltatt i arbeids- og prosjektgrupper i forbindelse med iverksettingen av Nye Trondheim? Tabell 3.3 gir en oversikt over dette.

Tabell 3.3 Grad av deltakelse i arbeids- eller prosjektgrupper ifm. iverksettingen av Nye Trondheim (svar i prosent). *Spørsmål: "Har du deltatt i (deltar i) arbeids- eller prosjektgrupper opprettet for å utrede problemstillinger ifm. iverksettingen av Nye Trondheim?"*

	Ja	Nei	Vet ikke	Sum %
Bystyrepolitikerne	15	84	1	100 N=68
Ansatte sentralt	43	55	3	100 N=203
Ansatte i distrikts-administrasjonene	34	66	-	100 N=74

Vi ser av tabellen at det er tildels store variasjoner mellom bystyrepolitikerne, de ansatte sentralt og i distriktsadministrasjonene når det gjelder deltakelse i arbeids- og prosjektgrupper. Av de ansatte sentralt har 43 prosent deltatt i slike grupper, mens 15 prosent av bystyrepolitikerne har gjort det samme. Ansatte i distriktsadministrasjonene plasserer seg i en mellomkategori, med 34 prosent som har deltatt i slike grupper. Det er et klart flertall i de tre gruppene som ikke har deltatt i noen form for arbeids- og prosjektgrupper. En nærmere analyse av de ansatte sentralt og i distriktsadministrasjonene viser at lederne har deltatt i langt større omfang enn ansatte i andre stillingskategorier.

Nå vil deltakelse i arbeids- og prosjektgrupper bare være en av flere måter å involvere seg i endringsarbeidet. Deltakelse gir likevel en indikator på hvor omfattende den direkte involveringen har vært blant politikerne og de ansatte i kommunen. Hovedinntrykket er at med unntak av bystyrepolitikerne, så har det vært relativt bred deltakelse blant de ansatte i arbeids- og prosjektgrupper. På en annen side har reorganiseringen i stor grad vært en toppstyrt prosess. Særlig har ledelsen i administrasjonen vært sterkt involvert i dette arbeidet.

Hvordan opplevde så bystyrepolitikerne og de ansatte sentralt og i distriktsadministrasjonene *tempoet* i endringsarbeidet? Tabell 3.4 gir en oversikt over dette.

Tabell 3.4 Bystyrepolitikernes og de ansattes opplevelse av tempoet i reorganiseringsprosessen (svar i prosent). *Spørsmål: "Reorganiseringen ble gjennomført:"*

	I et for raskt tempo	I et for sakte tempo	I et passe tempo	Vet ikke	Sum %
Bystyrepolitikerne	40	-	42	18	100 N=68
Ansatte sentralt	27	6	43	24	100 N=203
Ansatte i distriktsadministrasjonene	41	1	37	21	100 N=74

Av tabellen ser vi at blant bystyrepolitikere og ansatte i distriktsadministrasjonene mener ca. 40 prosent at tempoet var for høyt. Noen færre blant de ansatte sentralt mener det samme. Svært få i alle de tre målgruppene mener at tempoet var for sakte, men rundt 40 prosent i de tre gruppene mener at tempoet var passe. Forøvrig er det verdt å merke seg at "vet ikke"-andelen er relativt høy.

*Kort oppsummering.* Hovedinntrykket er at omstillingsprogrammet Nye Trondheim har hatt en sentral plass i kommuneorganisasjonen. Dette skyldes trolig flere forhold. For det første har vanskene i den kommunale økonomien bidratt til å gi både utredningsfasen og selve gjennomføringen av omstillingsprogrammet et ekstra "trykk" og gjennomslag nedover og utover i organisasjonen. Det var stor oppslutning blant både politikere og ansatte om at noe måtte gjøres. Dette kan ha bidratt til å legitimere den raske framdriften, samt den politiske og administrative ledelsens kontroll med prosessen. For det andre har man i stor grad klart å mobilisere ledelsen og nøkkelpersonell til å delta i arbeids- og prosjektgrupper. Flere informanter hevder imidlertid at både toppstyringen av prosessen og den raske framdriften, begrenset mulighetene for innflytelse. For det tredje har det vært etablert en prosjektorganisasjon rundt omstillingsarbeidet som har medvirket til å sikre tilstrekkelig informasjon. Avviklingen av denne prosjektorganisasjonen da organisasjonen formelt ble iverksatt i 1992, kan bl.a. ha ført til større problemer knyttet til formidling av informasjon innad i organisasjonen.



### 3.3 Tiltak for å forbedre instruksjer, reglement og arbeidsrutiner

---

Siktemålet med dette delkapitlet er å beskrive utformingen og iverksettingen av ulike tiltak som retter seg mot ledelse, samarbeidsklimate og belønningssystem (jf. vår analysemodell i kap. 1.2.5). Spørsmålet vi retter søkelyset mot her, er hvorvidt endringer i politisk og administrativ organisasjons- og styringsstruktur er fulgt opp med tiltak for å forbedre instruksjer, reglement og arbeidsrutiner. Vi er i dette kapitlet ikke opptatt av å undersøke hvilke virkninger disse og andre tiltak har medført. Virkninger for det politiske system og for administrasjonen undersøkes nærmere i kapitlene 4 og 5.

Nedenfor beskriver vi nærmere utformingen og iverksettingen av mål- og resultatstyring i kommunen, hva slags tiltak som er satt iverk for å bedre arbeidsbetingelsene for de folkevalgte, ulike opplærings- og ledelsesutviklingstiltak, hva slags belønningssystem som er innført og hva som i korthet er innholdet i en del reglementer. Noen av disse reglementene er nye, andre er tilpasninger av tidligere reglementer til endringene i organisasjonen.

Flere av disse tiltakene retter seg mot et felles siktemål. For eksempel stiller innføringen av et mål- og resultatstyringskonsept krav om både endringer i formell organisasjonsstruktur, opplæringstiltak og bestemte arbeidsrutiner. Vi har imidlertid valgt å beskrive tiltakene hver for seg, men redegjør i tillegg for koblinger mellom tiltakene.

Et av hovedprinsippene i den nye organisasjonen har vært innføring av *politisk mål- og resultatstyring*. Strukturkomitéen la i sin innstilling til grunn et målstyringskonsept, som går ut på at politisk styring for en stor del skal bestå i styring gjennom mål, økonomiske rammer og overordnede planer. Intensjonen var at bystyret skulle frigjøres fra enkeltsaker og detaljspørsmål ved at denne typen saker i større omfang ble delegert til administrasjonen.

Strukturkomitéen framhevet videre at innføring av politisk målstyring krever at de politiske organene, og særlig bystyret, greier å sette seg i sentrum av beslutningsprosessen. I den sammenheng pekes det på at bystyret må gjøres i stand til å sette mål som er etterprøvbare. Når målene er satt, må bystyret overlate til andre å gjøre arbeidet med å nå målene. Bystyret skal i liten grad legge seg opp i virkemidlene. Iverksettende organ gis større handlefrihet til å velge virkemidler for å nå mål innen gitte ressursrammer. For det andre vises det til at det må klargjøres hvem som har ansvaret for at resultatene nås. I Strukturkomitéens innstilling understrekes det at både ledere og kollegiale organer skal forholde seg til et klart definert resultatansvar. For det tredje pekes det på at bystyret må sikres tilbakemelding om oppnådde resultater. Foruten resultatrapportering i forhold til måltall og resultatindikatorer, skal det tilrettelegges organisatorisk for tilbake-

rapportering gjennom åpne høringer, brukerundersøkelser, kommunikasjon med interessegrupper, evalueringspaneler og presse.

Erfaringene med målstyring i politiske organisasjoner viser at det kan være vanskelig å oppfylle alle de krav som målstyringskonseptet stiller, noe også Strukturkomitéen er inne på i sin innstilling<sup>22</sup>. Problemene knytter seg til flere forhold: For det første stiller målstyringskonseptet store krav til konsistens og forutsigbarhet i beslutningsprosessen (Thorsvik 1991). Idealet er gjerne tilbakelente politikere som "styrer i stort" etter mål og visjoner. Slik sett vil det være lite rom for politisk markering i enkeltsaker og symbolsaker i dette styringskonseptet. Behovet for politisk markering skal for en stor del ivaretas gjennom debatt om politiske målformuleringer i plandokumenter o.l. Det har ofte vist seg vanskelig å få politisk oppmerksomhet og debatt omkring slike oppgaver.

For det andre vil målene i mange tilfeller være uklare og og konfliktfylte (jf. kap. 1.2.4). Også sammenhengene mellom mål og virkemidler er ofte uklare. Dermed får heller ikke administrasjonen de styringssignaler og mål de trenger for å bryte overordnede mål ned i delmål og arbeidsmål, samt utvikle måltall og resultatindikatorer. Resultatet kan bli at administrasjonen for en stor del selv formulerer målene for å holde "hjulene i sving", og på den måten "tapper" politikerne for den styringsmuligheten som ligger i å formulere målene.

Et tredje forhold knytter seg gjerne til utvikling av resultatindikatorer. Flere av de kommunale oppgavene har et innhold som gjør de vanskelige å kvantifisere. Dermed blir det også problematisk å fordele et målbart resultatansvar på ulike nivåer og deler av kommuneorganisasjonen. Om man lykkes å definere klare mål- og ansvarsområder oppstår imidlertid faren for suboptimalisering, dvs. overfokusering på enkeltresultater og ikke på helheten av virksomheten.

Et fjerde ankepunkt mot målstyringskonseptet er at det rydder politikernes dagsorden for detaljsaker, og at politikerne derfor ikke gis anledning til løpende erfaringsinnhenting om konsekvensene av deres vedtak. Ofte får politikerne kun kvartalsrapporter som underlag for sin læring.<sup>23</sup>

Trondheim kommune har iverksatt en rekke tiltak for å innføre politisk målstyring i kommunen, og for å motvirke noen av de mer klassiske problemene knyttet til dette

---

<sup>22</sup> Jf. Strukturkomitéens innstilling, *Nye Trondheim - ny organisasjonsordning*, s. 29-32.

<sup>23</sup> Jf. *Stat & Styring* nr. 4 - 1994.

styringskonseptet. Dette er tiltak som både retter seg mot formell organisasjonsstruktur og tiltak som retter seg mot personell, reglementer, instruksjoner og arbeidsrutiner.

Målstyringskonseptet forutsetter mest mulig klare skiller mellom politikk og administrasjon, og mellom forvaltning og drift. Klare skiller skal tilrettelegge for ansvars-, oppgave- og rollefordeling mellom politikerne som formulerer overordnede mål og evaluerer resultatene, og administrasjonen som gir råd og gjennomfører de politiske målene. Både komitéene som "politiske verksteder", bydelsrådenes kontroll- og etterprøvningsfunksjoner, muligheten til å ta i bruk høringer, evalueringspaneler, brukerundersøkelser og organisering av resultatkontroll direkte under bystyret, er funksjoner og tiltak som er ment å bli ivaretatt i det politiske styringssystemet. Konsentrasjon av samspillet mellom politikk og administrasjon til "toppen" i organisasjonen, og utskillelse av driftsoppgaver fra avdelingene gjennom kommunale bedrifter og distriktsorganisering, er tiltak som er ment å legge til rette for klarere skiller mellom politikk og administrasjon og mellom forvaltning og drift i administrasjonen. Endringstiltakene som er iverksatt i forhold til formell organisasjonsstruktur er nærmere belyst i kapittel 2.2.2.

*Virksomhetsplanlegging* er tatt i bruk på ulike nivåer og avdelinger i administrasjonen. Denne planleggingen tar utgangspunkt i overordnede planer og mål samt tildelte ressursrammer. Både grad av medvirkning i utarbeidelsen av slike planer og innholdet i dem, varierer mellom avdelinger og styringsnivåer. Det synes å være relativt stort rom for lokale tilpasninger. Noen fast og entydig mal er ikke lagt på dette arbeidet. Når det gjelder strategier for å utforme mål, etablering av målhierarkier samt utvikling av resultatindikatorer, er dette utviklingsarbeid som pågår. Med hensyn til rutiner for resultatrapportering har kommunen innført kvartalsvis økonomisk rapportering til bystyret i tillegg til årsrapporteringen. Innholdet i disse formene for rapportering er foreløpig i begrenset utstrekning knyttet opp mot målsettinger for virksomheten. Dette skyldes både uklare mål og manglende indikatorer på måloppnåelse<sup>24</sup>. Foreløpig er f.eks. ikke høringer og brukerundersøkelser tatt regelmessig i bruk av de ulike komitéene.

Nedenfor redegjør vi nærmere for hvert enkelt av de tiltak som retter seg mot personell, reglementer og arbeidsrutiner. Mange av disse tiltakene er utformet og iverksatt for å legge til rette for mål- og resultatstyring i kommunen.

For å gjøre det lettere for bystyrepolitikerne å ivareta den politiske styringsrollen er det satt iverk tiltak for å *bedre de folkevalgtes arbeidsbetingelser*. For det første gis lederne i bystyrekomitéene økonomisk kompensasjon tilsvarende én arbeidsdag pr. uke. Dette for

---

<sup>24</sup> Jf. *Årsrapport 1992 for Trondheim kommune*.

å styrke det politiske arbeidet i komitéene. Også gruppelederne i det enkelte parti gis økonomisk kompensasjon tilsvarende én arbeidsdag pr. uke. Dette tiltaket er ment å styrke de små partiene som ikke har medlemmer i formannskapet. Et annet tiltak har vært å tilrettelegge kontorfasiliteter for toppolitikere. For det tredje har en forsøkt å utforme saksframlegg fra administrasjonen på en slik måte at de folkevalgte lettere får oversikt. Saksgangen er også slik at bystyrepolitikere skal kunne forholde seg til saksframlegg som er ferdigbehandlet av administrasjonen.

Videre er det gjennomført ulike tiltak rettet mot *ledelsesutvikling og opplæring*. Dette er tiltak som sikter bredere enn å stimulere til mål- og resultatorientering blant politikere og ansatte i kommunen. Tiltakene dreier seg også om å gjøre omplassert personell bedre i stand til å mestre nye oppgaver og en endret arbeidssituasjon. Siktemålet har både vært å tilpasse personellens kompetanse til endringer knyttet til arbeidsinnhold, samt å påvirke selve måten arbeidsoppgavene utføres på. Samlet sett er dette tiltak som retter seg mot personellens kapasitet, holdninger, interesse og kompetanse. Det er personellet som teknologi i organisasjonen man søker å utvikle i bestemt retning (Thompson 1967). I Trondheim kommune har de ulike opplæringstiltakene stort sett blitt gjennomført etter iverksettingen av den nye organisasjonen, dvs. etter bl.a. omplassering av personell og reduksjon i antallet årsverk.

Bakgrunnen for satsingen på ledelses- og samarbeidsutvikling er bystyrets hovedmål om at "Trondheim kommune skal ha en ledelse, en samarbeidskultur og et belønningssystem som motiverer medarbeiderne til å oppnå gode resultater" (jf. bystyrets vedtak 28.09.89.). For det første har kommunen på denne bakgrunn gjennomført *folkevalgtopplæring* for bystyrets faste representanter og vararepresentanter. For det andre har kommunen drevet et omfattende program for *leder- og ledelsesutvikling*. Så godt som alle med definert lederansvar har gjennomført såkalt grunnleggende lederopplæring.

Siktemålet med folkevalgtopplæringen har vært å styrke bystyrepolitikere i deres rolle som folkevalgte, styrke komitéfunksjonen som "politiske verksteder" og skape grunnlag for mål- og visjonsutvikling i kommunen. Med andre ord å gi politikere innsikt i målstyring som virkemiddel i styringen av kommunen. Politikere skal gjøres bedre i stand til å formulere klare mål, ivareta sin styringsrolle og evaluere resultater som grunnlag for læring.

I spørreundersøkelsen til bystyrerepresentantene stilte vi spørsmål om hvor mange som har gjennomført slik folkevalgtopplæring. Av de som har svart, har 77 prosent deltatt i slik opplæring. 20 prosent har deltatt på én samling, 35 prosent på to samlinger og 45 prosent på tre eller flere samlinger. Med andre ord har en stor andel av bystyrepolitikere i inneværende valgperiode gjennomført folkevalgtopplæring.

Når det gjelder leder- og ledelsesutviklingsprogrammet for ansatte i administrasjonen, har siktemålet vært å fylle den nye organisasjonsstrukturen med innhold og stimulere til gjennomføring av mål- og resultatstyring.

For å tydeliggjøre ledernes posisjon og ansvar i organisasjonen, er det videre utarbeidet dokumenter som "Krav til ledere", "Rammevilkår for ledere" og "Fem bud for ledere i Trondheim kommune". Dokumentene utgjør deler av reglementet for "Personalforvaltning og ledelse i Trondheim kommune". En forutsetning for å kunne stille disse kravene til lederne, har vært at de skulle gis tilstrekkelig opplæring.

I løpet av perioden 1990-93 har kommunen gjennomført:<sup>25</sup>

- grunnleggende lederopplæring for 774 ledere
- leder-/organisasjonsutvikling for 70 ledergrupper
- videregående lederopplæring, Sesamper, for mellomledere og toppledere (ca.80)
- opplæring i daglig lederverktøy, dvs. i bl.a. lønn, regnskap, arkiv og personal (15 samlinger med deltakelse fra 20-25 personer i hver samling).

På grunn av små ressurser til å dekke det reelle behovet for opplæring, har oppfølgingen av den nye organisasjonen gjennom opplæring vært skjøvet ut i tid<sup>26</sup>. For grupper av ansatte har dette medført at omplassering til jobber med nytt eller endret arbeidsinnhold ikke umiddelbart ble fulgt opp med parallell eller påfølgende opplæring for å kunne bli bedre i stand til å mestre den nye jobbsituasjonen.

I spørreundersøkelsene til de ansatte sentralt i administrasjonen og til de ansatte i distriktsadministrasjonene stilte vi spørsmål om deltakelse i ledelsesutviklingsprogrammet. Av de som har svart på undersøkelsen blant de ansatte sentralt, er det 83 prosent som har gjennomført trinn I av ledelsesutviklingsprogrammet. Ca. 65 prosent har gjennomført trinnene II og III. Blant de ansatte i distriktsadministrasjonen har 68 prosent gjennomført trinn I, 27 prosent trinn II og 61 prosent trinn III. Både kommunens egen statusrapport over deltakelse i ledelsesutviklingsprogrammet og opplysningene fra spørreskjemaundersøkelsene viser at et stort antall av de ansatte, både ansatte med et definert lederansvar og øvrige ansatte, har gjennomført et eller flere trinn i programmet. Noen flere blant de ansatte på sentralt nivå i administrasjonen enn i distriktsadministrasjonene

---

<sup>25</sup> Opplysningene over hvor mange og hvilke grupper av ansatte som har deltatt i leder- og ledelsesutviklingsprogrammet, er hentet fra dokumentet, *Lederutvikling i Trondheim kommune - statusrapport pr. 01.07.93*.

<sup>26</sup> Jf. *Årsrapport 1993 for Trondheim kommune*.

har deltatt i programmet. Hva slags betydning deltakelsen i ledelsesutviklingsprogrammet tillegges av de ansatte, går vi inn på i kapittel 5.

Foruten å stimulere til mål- og resultatorientering gjennom ulike opplæringstiltak skulle det også innføres *belønningssystemer* for å premiere innsats og resultatoppnåelse. På dette området synes det ennå å være flere uavklarte problemstillinger. Det er i liten utstrekning formalisert noe slikt system for belønning eller straff av bestemte handlinger. Det er f.eks. ikke gitt adgang for den enkelte enhet til helt eller delvis å disponere evt. overskudd skapt ved enheten.<sup>27</sup> Det nye økonomireglementet åpner imidlertid en mulighet for dette:

"Dersom avdelingene/driftsenhetene ved budsjettårets slutt oppnår et reelt regnskapsmessig driftsresultat som er bedre enn budsjettet for det enkelte programområde, kan dette etter nærmere vurdering [i formannskapet] overføres til neste års budsjett. Overføringer av overskudd i henhold til denne bestemmelse skal ikke nyttes til aktivitetssøkende tiltak som ikke økonomiplanen gir rom for." (*Økonomireglementet*, s. 14)

Ved behandlingen av regnskapet for 1994 ble det for første gang tilbakeført ressurser til såkalte besparende enheter i kommunen. Dette utgjorde tilsammen 18 mill. kroner. Imidlertid ble ikke ressursene tilbakeført direkte til de enkelte enheter, men via avdelingene.

Det gis også adgang til å pålegge avdelingene/driftsenhetene å dekke inn evt. underskudd over neste års budsjett. Slik sett gir regelverket anledning til å knytte sanksjoner (belønning og straff) til god eller dårlig budsjettkontroll. Reglementet for "Personalforvaltning og ledelse i Trondheim kommune" åpner også opp for andre reaksjonsformer overfor ledere med f.eks. dårlig budsjett disiplin. Dette kan være reaksjonsformer som omplassering eller oppsigelse. Reglementet inneholder bl.a. lederkriterier og rammevilkår for lederne. Med hensyn til rammevilkår heter det at:

"Dersom en leder på tross av aktiv støtte og oppfølging ikke når sine mål eller ikke oppfyller kravene i de 5 bud for ledere i Trondheim kommune, skal vedkommende omplasseres eller arbeidsforholdet med kommunen avvikles etter nærmere avtale." (*Personalforvaltning og ledelse i Trondheim kommune*, s. 22)

Både reglementet for "Personalforvaltning og ledelse i Trondheim kommune" og økonomireglementet gir dermed formell adgang til å benytte enkelte sanksjoner i form av

---

<sup>27</sup> Jf. *Årsrapport 1993 for Trondheim kommune*.

"straff" eller "belønning". Dette gjelder i bestemte situasjoner både overfor lederpersonell og øvrige ansatte.

Utover disse formelle sanksjonsmulighetene som ligger i reglementene, er det vanskelig å identifisere hva som ellers skulle være innført som element i et belønningssystem. Det er i liten utstrekning åpnet opp for resultatavlønning, stillingsopprykk som følge av innsats og resultatoppnåelse eller bruk av opplærings- eller videreutdanningstilbud som del av et belønningssystem. Ressursmangel anføres som en av grunnene til manglende oppmerksomhet og belønning i forhold til de ansatte i det daglige arbeidet.<sup>28</sup> Sammenfattet kan det hevdes at Trondheim kommune i svært begrenset utstrekning har innført noe helhetlig og formalisert insitament- eller belønningssystem.

Gjennom flere av informantintervjuene er det vist til at det rår usikkerhet omkring hva som er kommunens lønnspolitikk. Det etterlyses en lønnspolitisk plan med klare kriterier for avlønning og annen godefordeling. Flere er opptatt av hva kommunen egentlig sikter mot på dette området, herunder hva slags forskjeller som i framtiden vil være akseptable mellom personer, stillingsgrupper og distrikter i kommunen. Uten klare formelle kriterier for belønning og andre sanksjoner, skapes det frustrasjon blant de ansatte på ulike nivåer. Ulikheter de ansatte imellom oppleves i mange tilfeller som utslag av personlige "tryne-tillegg".

Vi har overfor berørt to av de *reglementer* som er innført i forbindelse med reorganiseringen i kommunen. I tillegg til økonomireglementet og reglementet for "Personalforvaltning og ledelse i Trondheim kommune", skal det nevnes ytterligere to, nemlig "Reglement for folkevalgtes arbeid" og "Delegasjonsreglement for Trondheim kommune".

Reglementene er bl.a. begrunnet i behovet for en klarere ansvars- og oppgavefordeling mellom ulike nivåer og deler av organisasjonen, klarere mål og signaler samt bedre styring og økonomisk kontroll. Synliggjøring av lederansvar, delegasjon av oppgaver, ansvar og myndighet og klargjøring av roller, er forhold som går igjen i de ulike reglementene.

*Økonomireglementet* gir de overordnede prinsippene for økonomisk styring. Gjennom å klarlegge ansvarsområder og delegasjon av myndighet til den enkelte leder og virksomhet, er siktemålet å legge til rette for mer mål- og resultatorientert atferd både på politisk og administrativ side i styringsstrukturen. Reglementet fordeler ansvar og myndighet mellom ulike politiske organer (bystyret, formannskapet og styrene for driftsenhetene),

---

<sup>28</sup> Jf. *Årsrapport 1993 for Trondheim kommune*.

mellom politiske organer og administrasjonen og mellom de ulike styringsnivåer i administrasjonen. Det redegjør også for de økonomiske plandokumentene og forholdet mellom disse fra økonomiplanen til årsrapporten og regnskapsanalysen.

Reglementet ble behandlet av bystyret 28.10.93. Slik reglementet er utformet, tar det hensyn til Trondheim kommunes nye organisasjonsstruktur samt bl.a. nye budsjett- og regnskapsforskrifter gjort gjeldende fra budsjettåret 1991.<sup>29</sup> De nye regnskapsforskriftene åpner opp for en bedriftsøkonomisk modell med eget resultatregnskap for driftsvirksomheten samt kapitalregnskap og balanseregnskap. Forskriftene gir adgang til delegasjon av myndighet i tilknytning til oppstilling av budsjettet og endringer i budsjettet. Forskriftenes intensjoner er bl.a. at delegasjonsbestemmelsene bør utnyttes slik at kommunestyrets konsentrasjon i budsjettsaker i hovedsak rettes mot overordnede målsettinger og prioriteringer. I økonomireglementet heter det at "vedtakene og intensjonene knyttet til omorganiseringen av Trondheim kommune er sammenfallende med intensjonene i de nye budsjett- og regnskapsforskriftene".

Et annet av de sentrale reglementene er reglementet for "*Personalforvaltning og ledelse i Trondheim kommune*". Som nevnt ovenfor, inneholder reglementet kriterier for ledere i kommunen og rammevilkår for ledere. I tillegg inneholder det hovedprinsipper og retningslinjer for personalforvaltningen i kommunen samt etiske retningslinjer.

Et tredje reglement er "*Delegasjonsreglementet for Trondheim kommune*". Reglementet inneholder en oversikt over delegasjon av ansvar og myndighet til ulike organer og styringsnivåer i kommunen i medhold av rekke forskjellige lover.

For det fjerde er det utarbeidet *reglement for bystyrekomitéens arbeid*. I reglementet redegjøres det for utforming av komitéinnstillinger, saksordførers rolle, bruk av høringer, hvem som har møterett i komitéene og frister for saksutsendelse før behandling i bystyret. Det er også beskrevet prosedyre for behandling av forslag i komitéene om at en bestemt sak skal fremmes fra formannskapet. Med andre ord trekker reglementet opp retningslinjer for hvordan arbeidet skal utføres i de ulike komitéene.

Så langt har vi kort beskrevet hva som er formålet og innholdet i de ulike reglementene. I kapitlene 4 og 5 undersøkes nærmere hva slags betydning og rolle reglementene tillegges av politikere og de ansatte i deres arbeidssituasjon.

---

<sup>29</sup> Kommunaldepartementet fastsatte i 1990 nye forskrifter for kommunale og fylkeskommunale budsjetter og regnskaper. Pga. utredning av ny organisasjonsmodell fikk Trondheim kommune midlertidig dispensasjon fra disse forskriftene.



Ser vi dette delkapitlet under ett, kan vi slå fast at det er utformet og gjennomført en rekke tiltak rettet mot personell, reglement og arbeidsrutiner. Endringene i politisk og administrativ styringsstruktur er for en stor del forsøkt fulgt opp gjennom de nevnte tiltak. For å tilrettelegge og stimulere til mål- og resultatstyring i kommunen, er det gjennomført endringer i formell organisasjonsstruktur, utarbeidet og innført ulike reglementer og gjennomført omfattende opplæringstiltak både blant politikere og ansatte i kommunen. I tillegg er arbeidsbetingelsene for de folkevalgte forsøkt forbedret. Tiltakene rettet mot administrasjonen, mot lederne og øvrige ansatte, synes imidlertid å være både flere og ha større bredde enn tiltakene rettet mot politikerne og det politiske styringssystemet. Når det gjelder innføring av belønningssystemer for å verdsette innsats og resultatoppnåelse, kan vi slå fast at slike systemer i bare begrenset omfang er tilrettelagt og tatt i bruk i kommunen.

## 4. Virkninger for det politiske system

### 4.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi se på virkningene av Nye Trondheim på det politiske styrings-systemet, nærmere bestemt bystyret, bystyrekomiteéene, formannskapet, og bydelsrådene.

Vi baserer oss på data fra en spørreundersøkelse blant alle de representantene og vara-representantene som var til stede i bystyrets møte den 24. november 1994. Undersøkelsens svarprosent er på 80. Videre bygger vi på gruppeintervjuer og personlige intervjuer med politikere fra ulike partier i bystyret. Og endelig bygger vi i noen grad også på data som kom fram i intervjuer og spørreundersøkelser blant administrativt ansatte i Trondheim kommune. (Jf. forøvrig kap. 1.3.3 om evalueringsopplegget og evalueringens delundersøkelser.)

Før vi tar for oss resultatene fra disse undersøkelsene, la oss først se litt på bystyrets sammensetning. Tabell 4.1 på neste side viser bystyrerepresentanter i Trondheim i kommunestyreperioden 1992-95 fordelt på parti, samt svar på spørreundersøkelsen fordelt på parti. Vi ser at frafallet er nokså likt fordelt om vi beregner det for hver av de tre konstellasjoner som ble dannet i forbindelse med konstitueringen av bystyret for perioden 1992-95.<sup>30</sup> Blant Høyre, KrF, Senterpartiet, Frp og Venstre, som dannet flertallskonstellasjonen, var svarprosenten 77. I Arbeiderpartiet, som utgjorde en egen gruppe, var svarprosenten 86. Og blant de øvrige partiene som bestod av SV, Bylista, RV og Miljøpartiet De Grønne var det 74 prosent som besvarte spørreskjemaet.

Blant de som besvarte spørreskjemaet var 22 prosent vararepresentanter, mens det i dette bystyremøtet var 26 prosent vararepresentanter til stede.

---

<sup>30</sup> Jf. *Utskrift av vedtak i bystyrets møte 7. november 1991*.

Tabell 4.1 Bystyrerepresentanter i Trondheim i valgperioden 1992-95 fordelt på parti, og svar på spørreskjemaundersøkelsen fordelt på parti. (DG=De Grønne)

	AP	Frp	H	KrF	RV	SP	SV	V	By- lista	DG	Sum
Bystyrerepr.	22	4	29	4	2	5	12	2	4	1	85
Svar	(19)	(3)	(23)	(4)	(2)	(2)	(10)	2	(2)	(0)	(68)

Bystyre-utvalget består forøvrig av 62 prosent menn, 38 prosent kvinner. 80 prosent er over 40 år, bare 10 prosent mellom 18-30 år. Nesten 80 prosent har utdanning på høgskole-/universitetsnivå. På landsbasis er det forøvrig bare ca. 15 prosent av kommunestyremedlemmer som har utdanning på dette nivå.<sup>31</sup> Endelig skal det nevnes at 44 prosent av utvalget av representanter også satt i bystyret i forrige periode (1988-91), 25 prosent i perioden 1984-87 og i overkant av 7 prosent i perioden 1980-83.

La oss nå se på hvilke synspunkter som kom fram i spørreundersøkelsen og i intervjuene med politikerene. Vi starter med å se på forhold som i hovedsak angår rollen som bystyrepolitiker.

## 4.2 Bystyrets rolle og funksjon

Det var et sentralt mål med Nye Trondheim å få etablert et system med politisk målstyring, som blant annet innebar et klarere skille mellom politikk og administrasjon, større grad av delegasjon av avgjørelsesmyndighet til lavere nivå i organisasjonen, styrking av den sentrale konsernstyringen, større reell makt til de folkevalte og at styringen av den samlede kommunale virksomheten skulle komme sterkere inn i det politiske fokus. Bystyrets arbeid skulle bli mer politisk interessant.

Den nye organisasjonsplanen innebar at bystyret fremdeles skulle være det øverste styringsorganet og arena for bred demokratisk debatt. Målstyringskonseptet innebærer at det er i bystyret at de prinsipielle, helhetlige og overordnede spørsmål skal debatteres og av-

<sup>31</sup> Jf. Fevolden, Hagen og Sørensen 1994. Den oppgitte prosentandelen for hele landet gjelder kommunistyreperioden 1988-91.

gjøres. Bystyrets rolle skal være å formulere mål og retningslinjer for hele organisasjonen. I Strukturkomitéens innstilling ble dette formulert slik:

"Innføring av politisk målstyring krever at de politiske organene, og særlig bystyret greier å sette seg i sentrum av beslutningsprosessen. (...) Å komme i sentrum for beslutningsprosessen i de viktige sakene krever for det første at bystyret konsentrerer seg om de store sakene, og at bystyret arbeider aktivt for å få til debatt og engasjement rundt politiske spørsmål. (...) Når målene er satt, må bystyret overlate til andre å gjøre arbeidet med å nå målene."<sup>32</sup>

For å sikre at bystyret skulle fungere i en slik ny rolle, skulle på den ene siden bystyrekomitéenes viktigste oppgave være å fungere som politiske verksteder hvor bystyredebattene forberedes. På den annen side skulle formannskapet være det politisk operative organ som erstatter de gamle avdelingsstyrene (hovedutvalgene), og dermed også fungerer som både kommunalutvalg, helse- og sosialstyre, kulturstyre, skolestyre, bygningsråd og næringsstyre.

Hvordan opplever så bystyrepolitikerne at bystyrets rolle har blitt?

Vi startet med å be respondentene om å besvare en del spørsmål om hvilke endringer de hadde opplevd de to-tre siste årene i rollen som bystyrepolitiker. Det ble i den sammenheng presisert at vi primært siktet til hvordan de opplever situasjonen nå i forhold til hvordan det var, eventuelt hvilket inntrykk de hadde av hvordan det var i forrige bystyreperiode.

Som en følge av Nye Trondheim skulle en forvente en endring i retning av færre og mer overordnede saker i bystyret. Hvilket i neste omgang også burde innebære at en del saker som bystyret behandlet før, nå var blitt overført til andre organ. Opplever så representantene at dette har skjedd?

Vi stilte innledningsvis tre spørsmål angående dette temaet. Først ble bystyrerepresentantene spurt om antallet saker som de skal være med og behandle i bystyret var blitt flere eller færre. Vi ser av tabell 4.2 at en svært stor andel oppfatter det som det har blitt færre saker i bystyret.

---

<sup>32</sup> Strukturkomitéens innstilling, *Nye Trondheim - ny organisasjonsordning*, s. 29-30.

Tabell 4.2 Vurdering av utviklingen med hensyn til antall saker (svar i prosent, N=68).

*Spørsmål: "Antallet saker som jeg skal være med og behandle i bystyret, er de to-tre siste årene blitt:"*

Flere	Færre	Som før	Vet ikke	Sum %
10	42	35	11	100

Videre er det også en gjennomgående oppfatning blant et stort flertall av representantene at saker/saksfelt er overført både til andre politiske og andre administrative organ. Dette fremgår av tabell 4.3.

Tabell 4.3 Delegasjon av saker/saksfelt? (Svar i prosent, N=68)

*Spørsmål: "Er det saker/saksfelt som du tidligere fikk til behandling som bystyremedlem som nå er overført til andre politiske (administrative) organ i kommunen?" (Spørsmål 2 og 3 i skjema)*

	Ja	Nei	Vet ikke	Sum %
Saksfelt overført til andre politiske organ	65	15	20	100
Saksfelt overført til andre administr. organ	65	13	22	100

Dette gir et klart inntrykk av at politikerne i bystyret opplever å ha fått færre saker til behandling i bystyret. Dette stemmer også godt overens med det vi fant ved en gjennomgang av bystyrereferatene for årene 1989 til og med 1994. I årene 1989, 1990 og 1991, dvs. før innføringen av Nye Trondheim, ble det behandlet fra 179 til 192 saker per år, hvilket gir et gjennomsnitt på 187 saker per år. I 1992 var antallet saker nede i 164 og i 1993 i 108, mens det i 1994 ble behandlet ca. 145 saker. Det er uklart hvorfor antallet saker i 1993 ble så lavt. En opptelling av antallet saker i 1992 og 1993, viser en nedgang i antallet saker som gikk på reguleringer (-5), barnehagespørsmål (-8), organisering av kommunen (-8), låneopptak/investeringer/salg/garanti (-20) og budsjett (drift/regnskap) (-7).

Det er uansett en nokså kraftig nedgang i totalt antall saker per år, men på den annen side ble også antallet bystyremøter redusert tilsvarende. I 1989 til 1991 var det 14-15 møter per år. I perioden 1992-1994 var det 11-12 møter per år. *Dette betyr at antallet saker per møte omtrent ikke har endret seg fra perioden før Nye Trondheim til perioden etterpå.*

Kan dette bety at selv om antallet saker som bystyret behandler i løpet av et år er redusert, så har det skjedd liten endring i bystyremøtenes innholdsmessige side? Vi stilte flere spørsmål som samlet kan bidra til å besvare et slikt spørsmål.

Respondentene ble bedt om å besvare følgende spørsmål: "I hvilken grad vil du si at gjennomføringen av Nye Trondheim har påvirket din arbeidssituasjon som bystyrepolitiker?" Her svarte hele 78 prosent at dette hadde skjedd enten i stor grad (24 prosent) eller i noen grad (54 prosent). Bare ca. 18 prosent svarte at det enten hadde skjedd i liten grad (12 prosent) eller at det ikke hadde påvirket arbeidssituasjonen (6 prosent). (4 prosent svarte vet ikke.)

Samlet sett gir med andre ord respondentene uttrykk for at det faktisk har skjedd en del endringer i deres arbeidssituasjon som bystyrepolitikere. Men hva er innholdet i disse endringene? Vi formulerte en rekke påstander der vi ba respondentene om å gi uttrykk for hvor enig eller uenig de var i disse. I tabell 4.4 nedenfor presenteres svarfordelingen på fem av de påstandene som gikk direkte på rollen som bystyrepolitiker.

Tabell 4.4 Vurdering av utvikling med hensyn til rollen som bystyrerepresentant (svar i prosent). *Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?*

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum %
"En virkning av Nye Trondheim er at det er blitt mer interessant å være på bystyremøtene"	3	29	34	32	2	100 N=68
"Flere av bystyrerepresentantene engasjerer seg i debattene i bystyret"	6	31	22	30	10	99 N=67
"Som bystyremedlem opplever jeg at det i løpet av de to-tre siste årene er blitt betraktelig lettere å utøve vervet som politiker"	3	29	28	28	12	100 N=66
"Jeg opplever at debattene i bystyret nå er mer preget av overordnede spørsmål enn av små enkeltsaker"	2	34	32	32	-	100 N=68

Svarfordelingen på alle disse påstandene viser at ca. 1/3 av bystyrerepresentantene er helt eller delvis enige, mens nesten 2/3 er helt eller delvis uenige. Vi ser også at svært få uttrykker at de er helt enige i påstandene. Ut fra dette kan vi si at et stort flertall av

bystyrerepresentantene mener at det *ikke* er blitt mer interessant å være på bystyremøtene, at det *ikke* er flere som engasjerer seg i debattene i bystyret, at det *ikke* har blitt lettere å utøve vervet som politiker og at det *ikke* er slik at en har oppnådd at debattene i bystyret nå dreier seg mer om overordnede spørsmål. Dette gir et klart signal om at Nye Trondheim, i alle fall fram til årsskiftet 1994/95, ikke har ført til særlig store endringer når det gjelder innholdet i rollen som politiker i bystyremøtene.

En av de mest sentrale årsakene til at Nye Trondheim ble iverksatt var den vanskelige økonomiske situasjonen som kommunen hadde kommet i. Et sentralt mål med reformen var da også å få kontroll med økonomistyringen. Har så Nye Trondheim gitt forventede resultater her? Spørreskjemaundersøkelsen blant bystyrerepresentantene viser at et meget stort flertall mener dette har skjedd. Dette fremgår av tabell 4.5 nedenfor, der 75 prosent er helt eller delvis enige i at bystyret i løpet av de to-tre siste årene har fått bedre kontroll med den økonomiske utviklingen i kommunen. 24 prosent er uenige i dette.

Tabell 4.5 Vurdering av utviklingen med hensyn til kontroll med den økonomisk utvikling (svar i prosent, N=68). Påstand: "Bystyret har i løpet av de to-tre siste årene fått bedre kontroll med den økonomiske utviklingen i kommunen"

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum %
47	28	12	12	2	101

Vi stilte videre følgende spørsmål: "Mener du at styringen med ressursbruken i kommunen er blitt bedre eller dårligere de to-tre siste årene?" Her mente 66 prosent at den var blitt bedre, 10 prosent at den var blitt dårligere mens 21 prosent svarte at den var som før. (3 prosent svarte vet ikke.)

Dette gir et klart signal om at bystyrets flertall mener at en enten er i ferd med å oppnå eller har oppnådd å få kontroll med kommunens økonomi i løpet av reformperioden. Informantintervjuene gir også et klart inntrykk av det samme. Svært mange av våre informanter hevder i tillegg at de stiller seg sterkt tvilende til at en ville oppnådd dette dersom en ikke hadde iverksatt Nye Trondheim.

Det kan være interessant å undersøke om det er noen karakteristiske trekk ved de som henholdsvis uttaler seg positivt (1/3) og de som uttaler seg negativt (2/3) til de påstandene som er vist i tabell 4.4 over. Er det for eksempel slik at noen parti eller partigrupper er mer positive enn andre? Eller er det slik at skillene går mer på tvers av parti og at de som er positive til Nye Trondheim også uttrykker større enighet i forhold til disse påstandene?

Vi ba respondentene om å utrykke hvor enige eller uenige de var i at Nye Trondheim er å foretrekke framfor "den gamle organiseringen". Svarene er vist i tabell 4.6 nedenfor.

Tabell 4.6 Vurdering av Nye Trondheim sett i forhold til "den gamle organiseringen" (svar i prosent, N=68). *Påstand: "Nye Trondheim er å foretrekke framfor 'den gamle organiseringen' (modellen man hadde inntil 1. januar 1992)."*

Helt enig	Devis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum
24	25	10	27	15	101

Vi kan ut fra dette langt på vei snakke om en polarisering i bystyret når det gjelder synet på Nye Trondheim. Enten er representantene enige eller så er de sterkt uenige i at Nye Trondheim er å foretrekke framfor den gamle modellen. Vi kan også merke oss at den gruppen som er negativ til den nye modellen er temmelig stor. "Vet ikke"-gruppen er på 15 prosent og halvparten av de som svarte vet ikke er vararepresentanter.

La oss først se på forholdet mellom partitilhørighet og holdningene til Nye Trondheim. Vi har i tabellen nedenfor valgt å gruppere bystyrepartiene. Vi har her valgt en inndeling som er i samsvar med de tre konstellasjonene som oppstod i forbindelse med konstitueringen av nåværende bystyre. Høyre og KrF, som har ordfører og varaordfører, utgjør sammen med Senterpartiet, Frp og Venstre én gruppe, Ap en egen gruppe og de øvrige partiene en tredje gruppe. Vi ser nå at det er flertallskonstellasjonen i bystyret, med sterk støtte fra Arbeiderpartiet, som forøvrig er delt på midten, som i hovedsak utgjør det vi kan betegne som *reformens tilhengere*.



Tabell 4.7 Tre partigrupperingers vurdering av Nye Trondheim sett i forhold til "den gamle organiseringen" (svar i prosent).<sup>33</sup> Påstand: "Nye Trondheim er å foretrekke framfor 'den gamle organiseringen' (modellen man hadde inntil 1. januar 1992)."

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum %
Høyre, V, KrF, SP og Frp	35	29	3	17	14	98 N=34
Arbeiderpartiet	16	26	21	21	16	100 N=27
SV, RV, og Bylista	7	14	14	50	14	99 N=14

Tabellen viser at til sammen 64 prosent, dvs. en klar majoritet blant representantene fra flertallskonstellasjonen foretrekker Nye Trondheim fremfor den gamle modellen. Vi ser videre at Arbeiderpartiet er delt på midten i dette spørsmålet, mens det på den annen side er 64 prosent i de øvrige partiene som er helt eller delvis uenige i at Nye Trondheim er å foretrekke framfor den gamle modellen.

Vi kan forøvrig også merke oss at på den ene side er det så mye som 20 prosent blant posisjonspolitikere som *ikke* støtter Nye Trondheim fremfor den gamle modellen, og at det på den annen side er så mye som 21 prosent av de vi kan betegne som opposisjonspolitikere som støtter reformen. Det er med andre ord ikke slik at reformens tilhengere og motstandere entydning kan klassifiseres etter parti eller partigrupper. I Frp er det én tilhenger (helt eller delvis enig) og to motstandere (helt eller delvis uenig). I Senterpartiet er én motstander og den andre svarer vet ikke. I Venstre er én tilhenger og én motstander. I SV er tre tilhengere, 5 motstandere og to svarer vet ikke. De to fra RV og de to fra Bylista er alle motstandere av reformen.

Dataene fra spørreundersøkelsen viser likevel at posisjonspartiene sammen med Ap har mange nok representanter til å utgjøre et flertall blant bystyremedlemmene med støtte til Nye Trondheim. Til sammen har disse tre partiene 55 av 85 representanter i bystyret.

<sup>33</sup> Miljøpartiet De Grønne er ikke med i tabellen fordi de ikke besvarte spørreskjemaet.

Som vi har sett, er det til dels svært ulike syn på Nye Trondheim i de ulike partiene. Det kan ut fra dette være interessant å undersøke om det er spesielle trekk ved erfaringsbakgrunn eller andre forhold, som gjør at noen blir tilhengere mens andre blir motstandere av reformen.

Vi har her valgt å dele inn bystyret i to grupper, der de som er helt eller delvis enige i at Nye Trondheim er å foretrekke framfor den gamle modellen blir kalt "*tilhengerne*", og de som er helt eller delvis uenige i det samme spørsmålet blir kalt "*motstanderne*" (se tabell 4.6). La oss med utgangspunkt i dette se på om det er noen særtrekk ved disse to gruppene, og om de skiller seg fra hverandre når det gjelder synet på resultater av reformen.

For det første: Er det f.eks. slik at reformen støttes mer av menn enn kvinner, mer av eldre politikere enn yngre og mer av politikere med lang fartstid enn av politikere med kort fartstid?

Det viser seg at det ikke er noen forskjell mellom menn og kvinner når det gjelder synspunkter på om Nye Trondheim er å foretrekke framfor den gamle modellen. 46 prosent av kvinnene og 50 prosent av mennene er helt eller delvis enige i at Nye Trondheim er å foretrekke framfor den gamle modellen. 35 prosent av kvinnene og 38 prosent av mennene er helt eller delvis uenige i dette.

Også når det gjelder alder og "fartstid" blant bystyrepolitikerene finner vi bare helt små forskjeller i synspunkter på om Nye Trondheim er å foretrekke framfor den gamle modellen. Det vil si at det f.eks. ikke er slik at de eldre bystyrerepresentantene har andre synspunkter enn de yngre, eller at kjønn har betydning. Videre er det heller ikke slik at de som har vært med i mer enn én periode har andre synspunkter enn de som bare har vært med i inneværende periode.

Men på den annen side er det helt klart slik at de som er enige i at det har blitt mer interessant å være til stede i bystyret, er langt mer positive til reformen enn de som er uenige i dette. I tabell 4.8 har vi delt inn bystyrerepresentantene i to grupper ut fra om de henholdsvis er helt eller delvis enige, eller helt eller delvis uenige i påstanden: "En virkning av Nye Trondheim er at det har blitt mer interessant å være til stede i bystyret".

Ut fra denne tabellen kan vi se at 91 prosent av de som opplever at det har blitt mer interessant å være til stede i bystyret er enige i at Nye Trondheim er å foretrekke fremfor den gamle modellen. De er tilhengere av reformen.

På den annen side er det slik at 54 prosent av de som er uenige i at det har blitt mer interessant å være til stede i bystyret er uenige i at Nye Trondheim er å foretrekke framfor den gamle modellen. De er motstandere av reformen.

Tabell 4.8 Bystyrerepresentantenes synspunkter på om det er blitt mer interessant å være på bystyremøtene sett opp mot om de er tilhengere eller motstandere av reformen (svar i prosent).

		Tilhengere		Motstandere		Vet ikke	Sum %
		Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig		
"En virkning av Nye Trondheim er at det er blitt mer interessant å være på bystyremøtene."	Helt eller delvis enig	50	41	-	5	5	101 N=22
	Helt eller delvis uenig	11	18	16	38	18	101 N=45

I tabell 4.9 har vi på tilsvarende måte vist sammenhenger mellom bystyrerepresentantenes synspunkter på tre andre forhold knyttet til innholdet i bystyrets rolle, og om de henholdsvis er (blitt) tilhengere eller motstandere av reformen. Vi finner her samme tendens som i forrige tabell.

Gjennomgående er 3/4 av de som er enige i at flere representanter deltar i debattene i bystyret, at det har blitt lettere å utøve vervet som politiker og i at debattene i bystyret er mer preget av overordnede spørsmål enn av små enkeltsaker, *også* enige i at Nye Trondheim er å foretrekke framfor den gamle modellen.

Omvendt er det gjennomgående slik at vel 50 prosent av de som er uenige i de samme påstandene også er uenige i at Nye Trondheim er å foretrekke framfor den gamle modellen.

Tabell 4.9 Bystyrerepresentantenes synspunkter på virkninger av Nye Trondheim og om de er henholdsvis tilhengere eller motstandere av reformen (svar i prosent).

		Tilhengere		Motstandere		Vet ikke	Sum %
		Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig		
"Flere av bystyrerepresentantene engasjerer seg i debattene i bystyret"	Helt eller delvis enig	40	36	0	12	12	100 N=25
	Helt eller delvis uenig	14	17	14	37	18	100 N=35
"Som bystyremedlem opplever jeg at det i løpet av de to-tre siste årene er blitt betraktelig lettere å utøve vervet som politiker"	Helt eller delvis enig	28	49	6	12	5	100 N=43
	Helt eller delvis uenig	10	24	19	34	13	100 N=21
"Jeg opplever at debattene i bystyret nå er mer preget av overordnede spørsmål enn av små enkeltsaker"	Helt eller delvis enig	46	29	4	13	8	100 N=24
	Helt eller delvis uenig	11	23	14	34	18	100 N=44

De to foregående tabellene gir et nokså entydig bilde av at de som mener at det har skjedd visse positive endringer etter iverksettingen av Nye Trondheim, i stor grad også mener at den nye modellen er å foretrekke fremfor den gamle. Og på den annen side er det slik at de som ikke mener at det har skjedd endringer i bystyret som en følge av Nye Trondheim i stor grad er uenige i at Nye Trondheim er å foretrekke framfor den gamle modellen.

Dette kan tolkes som at det å ha *opplevd positive virkninger* av Nye Trondheim har ført til at representantene har blitt *tilhengere* av reformen. Dvs. at *årsaken* til at de er positive til reformen, i stor grad er at de har opplevd positive virkninger av de tiltak som er iverksatt som en følge av Nye Trondheim. Her skal vi imidlertid være varsomme med å trekke slike konklusjoner. Det kan nemlig like snart være at representantene tidlig har tatt stilling for eller imot Nye Trondheim, og at det standpunktet de har tatt, i neste omgang har påvirket deres svar på spørsmål som går på virkninger av reformen. Slik sett vil en som er *for* reformen, "forsvare" sitt standpunkt med å hevde at det har skjedd store endringer som en følge av Nye Trondheim. Og omvendt vil en som er *imot* reformen, være uenig i at det har skjedd endringer av positiv art. Dette betyr at det i tilknytning til slike holdningsspørsmål er svært vanskelig å påvise årsakssammenhenger.

Men til tross for disse innvendingene er det like fullt en klar sammenheng mellom hvilket syn bystyrerepresentantene har på virkninger av reformen, og hvilket syn de har på om Nye Trondheim er å foretrekke framfor den gamle modellen. I tabell 4.10 nedenfor har vi vist henholdsvis tilhengers og motstandernes syn på om det har blitt mer interessant å være til stede i bystyret (tabell 4.8 transformert).

Tabell 4.10 Tilhengerne og motstanderne av Nye Trondheim sine svar på følgende påstand: "En virkning av Nye Trondheim er at det er blitt mer interessant å være på bystyremøtene." (Svar i prosent)

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum %
Tilhengere (N=33)	6	55	30	9	-	100
Motstandere (N=25)	-	4	28	68	-	100

Vi ser ellers av denne tabellen at de som er motstandere av reformen er temmelig entydige i sin vurdering, og de er sterkt uenige i at det har blitt mer interessant å være på bystyremøtene. Tilhengerne er mer sammensatt i sin vurdering, og selv om de støtter reformen så er det så mye som 39 prosent av dem som er uenige i at den har ført til at det har blitt mer interessant å være på bystyremøtene. Dette kan naturligvis forklares med at det kan være andre forhold som gjør at de er tilhengerne av Nye Trondheim.

Vi har i det foregående sett på bystyrerepresentantenes *holdninger* til om Nye Trondheim har ført til bestemte endringer i bystyret. I det følgende skal vi se på om deres faktiske *erfaringer* synes å ha betydning for standpunktet til reformen. Vi tenker her på forhold som går på deltakelse i tilknytning til reformen, folkevalgtopplæring og komitétilknytning.

I de personlige intervjuene og gruppesamtalene ble det særlig blant administrativt ansatte hevdet at mye av problemet med å få Nye Trondheim til å fungere i henhold til intensjonene, ligger i at politikerne trenger opplæring i visjonsutvikling, perspektivtenkning og politisk mål- og resultatstyring for å kunne utøve effektiv og helhetlig styring for kommunen. "Politikerne trenger å gå på kurs for å bli mer effektive og unngå å drive med politikk i smått", som en av informantene sa det. Blant politikerne var holdningen mer av typen "det er mye bra i konseptet om politisk målstyring, men det er vanskelig å få til perspektivtenkning og visjonsutvikling i praksis".

I spørreundersøkelsen blant bystyrerepresentantene spurte vi om hvor stor betydning de mente at *folkevalgtopplæringen* hadde hatt for utviklingen av en mer mål- og resultat-

orientert kultur i bystyret. Av tabell 4.11 ser vi at det er svært ulike oppfatninger om dette blant bystyrerepresentantene. Vel 50 prosent mener folkevalgtopplæringen har hatt noen eller stor betydning, mens nesten 40 prosent mener den har hatt liten eller ingen betydning.

Tabell 4.11 Vurdering av betydningen av folkevalgtopplæringen for utvikling av en mer mål- og resultatorientert kultur i bystyret (svar i prosent). (N=67).

*Spørsmål: "Hvor stor betydning mener du folkevalgtopplæringen har hatt for utvikling av en mer mål- og resultatorientert kultur i bystyret?"*

Stor betydning	Noe betydning	Liten betydning	Ingen betydning	Vet ikke	Sum %
9	45	22	15	9	100

Ser vi imidlertid på i hvilken grad deltakelse i folkevalgtopplæringen synes å påvirke bystyrerepresentantens syn på det å skape en mål- og resultatorientert kultur i bystyret, finner vi visse sammenhenger. For det første er det slik at blant de 52 respondentene som har deltatt i folkevalgtopplæring, er det 32 som mener at den har hatt noen eller stor betydning. Mens det blant de 16 som ikke har deltatt, bare er 4 som mener den har hatt noen eller stor betydning.

Ser vi videre på de som har deltatt i folkevalgtopplæring, finner vi også at det er slik at jo flere samlinger de har deltatt på, jo større betydning mener de opplæringen har hatt. Her finner vi at 50 prosent av de som har deltatt i én samling mener folkevalgtopplæringen har hatt noen eller stor betydning for utviklingen av en mer mål- og resultatorientert kultur i bystyret, mens blant de som har deltatt i to samlinger er det 56 prosent og blant de som har deltatt i tre eller flere samlinger er det 70 prosent som hevder det samme.

På den annen side er det ikke like klart at det å ha deltatt i folkevalgtopplæring har hatt noen stor betydning for om de har blitt tilhengere eller motstandere av Nye Trondheim. Her viser spørreundersøkelsen at 56 prosent av de som har deltatt i folkevalgtopplæring er tilhengere av reformen, mens 56 prosent av de som ikke har deltatt i folkevalgtopplæring er motstandere.

Videre fant vi at en langt større andel av de som har deltatt i arbeids- eller prosjektgrupper i tilknytning til utformingen og gjennomføringen av Nye Trondheim (jf. kap. 3) er tilhengere av reformen enn de som ikke har deltatt i slike grupper.

Det var videre slik at nærmere 90 prosent av de som mente *informasjonen* om Nye Trondheim var god både i utrednings-, iverksettings- og driftsfasen, er tilhengere av reformen. På den andre siden var det slik at de som mente informasjonen var dårlig i alle disse fasene, var det i gjennomsnitt 75 prosent som er motstandere av reformen.

Det samlede intrykket er her at det synes å være en viss sammenheng mellom grad av deltakelse i arbeids- og prosjektgrupper og i folkevalgtopplæring på den ene siden, og om representantene er tilhengere eller motstandere av reformen. Men også her skal vi være meget varsomme med å trekke for bastante slutninger om årsakssammenhenger. Det kan nemlig også her være slik at tilhengerne i større grad enn motstanderne har vært motivert for å delta i slike arbeidsgrupper og opplæringstiltak. Selv om det kan være uklarerhet om *årsakssammenhenger* her, så er like fullt sammenhengene nokså klare.

Så over til om *komitétilknytning* har betydning for om representantene er tilhengere eller motstandere av reformen. I de personlige intervjuene og i gruppeintervjuene kom det fram en rekke synspunkter som gikk på at komitéene fungerer svært ulikt. Blant de administrativt ansatte hevdet flere at det er store forskjeller mellom komitéene mht. å ta i bruk de "politiske verkstedmulighetene", og at dette har sammenheng med personsammensetning og politikernes fortsatte orientering mot enkeltsaker og vedtak. Også politikerne hevdet at det er relativt store forskjeller mht. hvordan komitéene fungerer, men at enkelte komitéer etterhvert begynner å fungere i henhold til intensjonene i reformen. Flere av politikerne hevdet i den sammenhengen at "det har vært vanskelig å få bystyrekomitéene til å fungere som politiske verksteder og arenaer for prinsipiell og ideologisk meningsbryting".

I tabell 4.12 nedenfor har vi vist hvordan synspunktene på Nye Trondheim er i de ulike bystyrekomitéene.

Vi ser her at Helse- og omsorgskomitéen skiller seg ut ved at et flertall av respondentene derfra er uenige i at Nye Trondheim er å foretrekke framfor den gamle modellen. Og Miljø- og byutviklingskomitéen med at svært mange svarer at de ikke vet. Samlet sett er imidlertid forskjellene i synspunkter i de ulike komitéene såpass små, at vi ikke kan hevde at komitétilhørighet forklarer hvorfor noen er tilhengere mens andre er motstandere av Nye Trondheim. Det kan i denne sammenheng nevnes at det i informantintervjuene ble hevdet at de enkelte direktørene har opptrådt nokså ulikt i forhold til sine komitéer/komitéledere. Dette kan i såfall ha hatt betydning for hvordan komitéene fungerer.

Tabell 4.12 Komitémedlemmene fordelt etter hvor enige eller uenige de er i påstanden:

*"Nye Trondheim er å foretrekke framfor 'den gamle organiseringen'".*

(Svar i prosent)

	Tilhengere		Motstandere		Vet ikke	Sum %
	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig		
Oppvekst (N=11)	18	36	9	36	-	100
Kirke/kultur (N=10)	40	20	-	20	20	100
Helse/omsorg (N=10)	10	20	40	20	10	100
Miljø/byutvikling (N=9)	22	11	-	22	44	99
Budsjett/finans (N=14)	14	36	14	29	7	100
Revisjon/res.kontr. (N=5)	20	20	-	40	20	100

Som en foreløpig oppsummering kan vi si at flertallet av bystyrerepresentantene gir uttrykk for synspunkter som tyder på at det har skjedd relativt små endringer i bystyrets rolle i løpet av de første 2-3 årene etter innføringen av Nye Trondheim. Til tross for dette er det et flertall av representantene som mener at reformen er å foretrekke framfor den gamle modellen. Vi har videre sett at holdningen til Nye Trondheim er delt innen alle partigrupper, og at en registrerer klarere skiller i oppfatninger blant bystyremedlemmene om en i stedet for å se på parti, ser på hvem som er henholdsvis tilhengere og motstandere av reformen.

Men selv om "virkelighetsoppfatningen" er forskjellig blant tilhengerne og motstanderne av Nye Trondheim, så er det også en del forhold som disse to gruppene har temmelig lik oppfatning om. I det følgende skal vi først se på forhold som går på formannskapets rolle og forholdet mellom formannskapet og det øvrige politiske systemet.



### 4.3 Formannskapetets rolle og funksjon

---

Nye Trondheim-modellen innebar bl.a. at avdelingsstyrene ble avviklet. Dermed måtte en rekke saker som før ble behandlet i avdelingsstyrene nå håndteres på en annen måte. Her var målet at formannskapet skulle ha det overordnede ansvaret for oppfølgingen av saker knyttet til den daglige driften, f.eks. det å påse at tjenester blir utformet og tilbudt i henhold til lovpålegg. På den annen side var det bystyret som skulle ta seg av de mer strategisk overordnede spørsmål, dvs. å formulere overordnede mål og retningslinjer. Formannskapetets rolle skulle være å tolke og iverksette tiltak i henhold til vedtak som bystyret gjør om overordnede prinsipper og strategier.

Det går tydelig fram av strategidokumentene, bl.a. instillingen fra Strukturkomitéen, at en innenfor modellen Nye Trondheim ønsket seg en rolle for formannskapet som lå nært opp til den rollen parlamentarismemodellen tildeler kommunerådet. Bl.a. medførte Nye Trondheim at en reduserte antallet medlemmer i formannskapet fra 21 til 9, hvorav alle ni representantene nå ble heldagspolitikere. (Se forøvrig kap. 2.2 om prinsipper for og faktisk utforming av den nye styrings- og organisasjonsmodellen.)

Hvordan har det så gått med den nye rollen til formannskapet? Hvilke synspunkter har bystyremedlemmene på formannskapetets funksjon i dag?

I de personlige intervjuene og gruppeintervjuene kom det fram både blant administrativt ansatte og politikere at de mente formannskapet hadde fått for stor makt. Blant politikere ble det hevdet synspunkter som at "fordelingen av ansvar, myndighet og oppgaver mellom formannskapet og komitéene har ført til en skjev maktfordeling og en utvikling mot et politisk A- og B-lag i bystyret". Og det ble hevdet at "det har blitt mer administrativ styring gjennom målstyringskonseptet og mindre engasjement fra politikere". De samme typer synspunkt kom også fram blant administrative ledere, og det ble bl.a. hevdet at "mye beslutningsmyndighet og makt er sentralisert til formannskapet, mens komitéene er blitt behandlet stemoderlig, bl.a. ved at de ikke har fått vedtaksmyndighet". Det ble i denne sammenheng også hevdet at det var i ferd med å bre seg stor frustrasjon i komitéene.

Mange av informantene så det som bekymringsfullt at formannskapet hadde fått så stor makt, selv om dette langt på vei var en del av den nye styringsmodellen. I denne sammenheng ble det bl.a. hevdet at saker som egentlig burde gå til komitéene, i stedet ble "behandlet" i møtene i formannskapet hvor media er til stede, og hvor det derfor blir fristende å benytte seg av anledningen til å *markere* seg politisk i saker. Dermed blir det også gitt sterke føringer på den videre behandlingen av saker i komitéene og bystyret.

Disse synspunktene ble i stor grad bekreftet av dataene fra spørreundersøkelsen blant bystyremedlemmene. For det første mente svært mange at arbeidsdelingen mellom bystyret og formannskapet var blitt mer uklar enn tidligere. Her var det 34 prosent som mente at arbeidsdelingen hadde blitt klarere, 35 prosent mer uklar, mens resten (31 prosent) sa at den enten var som før (15 prosent) eller at de ikke visste (15 prosent). Blant reformens støttespillere var det 48 prosent som mente at arbeidsdelingen var blitt klarere, mens det bare var 20 prosent blant motstanderne som mente det samme. Til tross for disse meningsforskjellene er det likevel en nokså utbredt oppfatning at det er en uklar arbeidsdeling mellom bystyret og formannskapet.

Det kom også fram en helt entydig oppfatning om at formannskapet hadde styrket sin maktposisjon både i seg selv og i forhold til bystyret. Dette framgår av tabell 4.13 nedenfor.

Tabell 4.13 Bystyrerepresentantenes syn på formannskapets maktposisjon.

*Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?*

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum %
"Formannskapet har styrket sin posisjon som beslutningsorgan"	74	25	-	-	2	101 N=68
"Formannskapet har de to-tre siste årene styrket sin reelle maktposisjon overfor bystyret"	59	31	7	-	3	100 N=68

Når det gjelder begge disse to utsagnene, så er motstanderne av Nye Trondheim mer enige enn tilhengerne. Blant motstanderne er henholdsvis 88 prosent helt enig i den første påstanden og 84 prosent helt enig i den andre påstanden. Blant tilhengerne er de som er helt enige i disse to utsagnene henholdsvis 70 og 45 prosent. Det er dog slik at det er en entydig oppfatning blant bystyremedlemmene om at formannskapet har styrket sin posisjon som beslutningsorgan, og at det også har styrket sin maktposisjon i forhold til bystyret. Dette kan imidlertid tolkes på flere ulike måter:

For det første kan vi oppfatte det som at bystyrerepresentantene mener at det at formannskapet har styrket sin maktposisjon er en *negativ* effekt av Nye Trondheim. Dette kan da enten bety at det er formannskapet og ikke bystyret som faktisk har fått "grep" om den strategiske overordnede styringen i kommunen, eller det kan bety at politikerne i bystyret

oppfatter det slik at det å ha *reell makt og innflytelse* er å ha beslutningsmyndighet knyttet til *konkrete enkeltsaker* heller enn til strategiske overordnede beslutninger.

For det andre kan det være at bystyreprerentantene oppfatter dette som *positivt*, og en forventet effekt av Nye Trondheim. Hvis så er tilfelle, dreier det seg også her om at en, i motsetning til hva som var intensjonen med reformen, oppfatter at det å ha makt og innflytelse dreier seg om å ha kontroll over beslutninger som er mer detalj- og enkelt-saksorientert enn strategisk overordnet.

Ut fra informantintervjuene synes denne siste forklaringen å være den mest nærliggende. Det er nokså åpenbart at bystyret til nå ikke har maktet å endre sin funksjon i retning av å konsentrere seg mer om helhetlige og strategisk overordnede spørsmål. På den annen side har formannskapet fått en tettere kopling til beslutninger knyttet til konkrete enkeltsaker. Selv om det blant formannschaftsmedlemmer, særlig blant de som er i opposisjon til Nye Trondheim, rettes skarp kritikk mot arbeidsdelingen mellom administrasjonen og politikerne, så er det en utbredt oppfatning at det er den type saker og beslutninger som formannskapet har ansvaret for, som er de viktigste innen politikk. Dersom dette er en riktig fortolkning, så innebærer det en sterk kritikk av det idégrunnlaget som modellen Nye Trondheim bygger på. Kritikken blir imidlertid mindre alvorlig dersom en i stedet tolker det som at problemet er at bystyrepolitikerne ennå ikke har fått tilstrekkelig opplæring i og erfaring med hva den nye modellen innebærer. Ut fra en slik kritikk er det først og fremst et spørsmål om kunnskapsoverføring og tid før den nye modellen begynner å virke godt nok.

#### 4.4 Bystyrekomitéenes rolle og funksjon

Den nye modellen innebærer som nevnt avvikling av avdelingsstyrene og opprettelse av bystyrekomitéer. Disse skal ikke fungere som vedtaksorgan, men snarere som politiske "verksteder" hvor problemer knyttet til den enkelte komités ansvarsområde skal diskuteres for så å bli fremmet som saker i bystyret.

Det er et flertall blant bystyreprerentantene som mener at det var riktig å avvikle avdelingsstyrene og å opprette bystyrekomitéer. 56 prosent sier seg helt eller delvis enig i dette, mens 35 prosent er helt eller delvis uenig. Og det er 65 prosent som sier seg helt eller delvis enig og 32 prosent som sier seg helt eller delvis uenig i at møtene i bystyrekomitéene gir viktige bidrag til den politiske beslutningsprosessen.

Men her, som foran, er det et klart skille mellom de som er tilhengere og de som er motstandere av reformen. Dette går fram av tabell 4.14 nedenfor.

Tabell 4.14 Synspunkter på om det var riktig å avvikle avdelingsstyrene og heller opprette bystyrekommitéer (svar i prosent, N=68). *Påstand: "Det var riktig å avvikle avdelingsstyrene og heller opprette bystyrekommitéer."*

	Helt eller delvis enig	Helt eller delvis uenig	Vet ikke	Sum %
Tilhengere av Nye Trondheim	97	3	-	100
Motstandere av Nye Trondheim	16	80	4	100

Dette viser at en av de viktigste grunnene til at mange går imot Nye Trondheim som modell, er det forhold at en avvirket avdelingsstyrene og i stedet opprettet bystyrekommitéer.

Selv om mange heller ville hatt avdelingsstyrer enn bystyrekommitéer, så er de ikke fremmed for at møtene i bystyrekommitéene kan gi viktige bidrag i den politiske beslutningsprosessen. Når det gjelder innholdet i bystyrekommitéenes arbeid, kom det fram mange ulike synspunkter. I de personlige intervjuene kom det fram at komitéene fungerer nokså forskjellig. Flere hevdet at enkelte komitéer, som Oppvekstkomitéen, langt på vei har maktet å utvikle seg i den retning som en i henhold til modellen hadde ønsket, mens andre komitéer fungerer heller dårlig. Dels ble dette forklart med komitélederens rolle, dels med trekk ved politikerne i den enkelte komitéen og dels med hvordan det administrative apparatet (særlig direktørene) forholder seg til komitéen/komitélederen. Mange mente man etter en tid, og med mer opplæring, vil få komitéer som fungerer bedre.

Det ble av mange rettet kritikk mot at formannskapet har en tendens til å behandle saker på en måte som fører til at de blir oppfattet som "vedtatt" eller avklart før de kommer til komitéene. Ifølge modellen skulle formannskapet videresende saker til komitéene, hvor de skulle tas opp og så fremmes i bystyret. Men i stedet har formannskapet en tendens til å ta opp alt for mange saker til drøfting. Mange politikere i formannskapet benytter da anledningen til å markere partienes standpunkt i sakene, og dette danner sterke føringer i den videre behandlingen. Når pressen er til stede i formannskapet og videreformidler behandlingen av sakene, blir intrykket av at de allerede er "avklart", enda sterkere.

Men det ble også rettet kritikk av mer grunnleggende betydning. Mange hevdet at i og med at komitéene ikke fatter beslutninger, så vil det naturlig nok heller ikke bli noen

interesse i media for det som skjer i komitéene. Dermed blir også komitéarbeidet lite egnet som fora for politisk markering. Dette fører til at mange sentale politikere heller søker mot andre arenaer for å markere seg politisk. Denne type innvending er helt i samsvar med den som går på at det ikke nødvendigvis er politikerrollen det er noe galt med, men snarere idégrunlaget som målstyringskonseptet bygger på.

#### 4.5 Bydelsrådenes rolle og funksjon

Nye Trondheim innebærer en helt annen rolle for det politiske styringsorgan på bydels-/distriktsnivå - bydelsrådene - enn det lå i det forutgående frikommuneforsøket med bydelsforvaltning i bydelene Nardo og Saupstad. Beslutningsmyndigheten til bydelsrådene er å behandle enkeltsaker som angår enkeltmenneskets rettigheter. Bydelsrådene er klientutvalg, barnevern nemder og klagenemder f.eks. i forbindelse med tildeling av eldreomsorgsressurser eller barnehageplasser.

En viktig rolle for bydelsrådene skal videre være å bidra til å styrke kontroll- og etterprøvningsfunksjonene. F.eks. skal bydelsrådene uttale seg om årsrapporter og regnskap som distriktsadministrasjonene legger fram, og således bidra til en best mulig vurdering av forholdene i det enkelte distrikt. Dette som et ledd i å styrke resultatkontrollarbeidet.

Hvilke vurderinger ga så våre informanter av bydelsrådenes rolle og funksjon?

I intervjuene med politikerne kom det fram en klar holdning om at bydelsrådene spiller en lite viktig rolle innenfor det politiske styringssystemet. En av informantene hevdet at et av de mest spennende spørsmålene når bydelsrådene var samlet, var om det kom til å møte mange nok representanter til at de var beslutningsdyktige.

Bystyrerepresentantenes holdninger til hvor viktig rollen til bydelsrådene er, bekrefter dette inntrykket. Dette kommer til uttrykk ved at 87 prosent av bystyrerepresentantene er helt eller delvis uenig i at bydelsrådene spiller en viktig rolle innenfor det politiske styringssystemet. Dette er vist i tabell 4.15.

Tabell 4.15 Bystyrerepresentantenes vurdering av bydelsrådenes rolle i det politiske styringssystemet (svar i prosent, N=68). *Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand?*

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum %
"Bydelsrådene spiller en viktig rolle innenfor det politiske styringssystem."	2	6	22	65	6	101

Nå er ikke dette spesielt overraskende, hverken synspunktene som kom fram i de personlige intervjuene eller blant bystyrerepresentantene. For hensikten med modellen Nye Trondheim var nettopp at bydelsrådene skulle spille en mindre viktig rolle enn en for eksempel hadde tenkt seg i forbindelse med forsøkene med desentralisert bydelsforvaltning.

Men særlig blant motstanderne av Nye Trondheim ble det uttrykt en viss frustrasjon over bydelsrådenes manglende makt og innflytelse. Og det ble hevdet at det var svært vanskelig å få bydelsrådene til å fungere skikkelig, bl.a. på grunn av manglende deltakelse på møtene.

Mange hevdet at bydelsrådenes manglende innflytelse i realiteten har ført til at avstanden mellom velgerne og de folkevalgte har blitt enda større.

#### 4.6 Forholdet mellom politikerne og administrasjonen

En sentral målsetting med Nye Trondheim er at en skal oppnå å få et klarere skille mellom hva som er administrasjonens og hva som er politikernes oppgaver. Men samtidig bør ikke dette føre til at den nødvendige kontakten mellom administrasjonen og politikerne svekkes.

Blant bystyrerepresentantene er det et stort flertall som mener at Nye Trondheim både har ført til at administrasjonen nå opptrer mer samordnet enn før overfor de politiske styringsorgan og at det har blitt en bedre rolleavklaring mellom politikk og administrasjon. Dette fremgår av tabell 4.16 nedenfor.

Tabell 4.16 Bystyrerepresentantenes syn på forholdet til administrasjonen (svar i prosent, N=68). *Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?*

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum %
"Administrasjonen opptrer mer samordnet enn før overfor politiske styringsorgan."	29	47	3	4	16	99
"Det er blitt mer ryddighet og bedre rolleavklaring i forholdet mellom politikk og administrasjon."	13	43	21	12	12	101
"På samme måte som administrasjonen før brukte avdelingsstyret som et forum for 'lufting' og drøfting av saker som skulle opp til politisk behandling, bruker de nå aktuell bystyrekomité."	18	35	15	25	7	100
"Jeg opplever at administrasjonen i større grad enn før tar personlig kontakt med oss politikere for å 'luften' eller drøfte saker som de arbeider med."	2	18	15	49	18	102

Det vi ellers kan lese av tabellen, er at flertallet mener bystyrekomitéene langt på vei har den samme kontakten med administrasjonen som det avdelingsstyrene hadde før. Her er det imidlertid mange som er uenige i dette.

#### 4.7 Effekter av Nye Trondheim i forhold til omgivelsene

Noen av de mest sentrale målene med Nye Trondheim er at en på den ene siden skal oppnå å få en mer effektiv organisasjon, som dermed også skal kunne yte mer eller et kvalitativt bedre tjenestetilbud til innbyggerne. På den annen side skal Nye Trondheim bidra til en vitalisering av politikk, bl.a. ved at det skal bli en bedre kontakt mot innbyggerne. I begge tilfelle skal en med andre ord vente effekter som brukerne/innbyggerne kunne merke.

Denne evalueringen handler ikke om brukernes synspunkter på Nye Trondheim, men i spørreundersøkelsen blant bystyremedlemmene benyttet vi oss av anledningen til å undersøke deres synspunkter når det gjalt eventuelle effekter i forhold til omgivelsene.

Av tabell 4.17 nedenfor ser vi at bystyrerepresentantene gjennomgående er av den oppfatning at Nye Trondheim ikke har ført til at det har blitt mer interessant for byens innbyggere å engasjere seg i kommunal politikk. Og de er sterkt uenig i at opprettelsen av bystyrekomiteer har ført til at bystyremedlemmenes kontakt med velgerne har blitt større.

Videre ser vi at flertallet av bystyrepolitikerne sier seg enig i at ansatte på enhetsnivå, som førskolelærere, lærere, bibliotekspersonell og renholdsarbeidere, har opplevd betydelige virkninger av Nye Trondheim for sin arbeidssituasjon. Dette betyr imidlertid ikke at de mener endringene i arbeidssituasjon dermed har ført til endringer som merkes for brukerne. For et flertall blant bystyrepolitikerne sier seg uenige i at Nye Trondheim har ført til at tilgjengelighet og service overfor brukerne er forbedret.

Tabell 4.17 Bystyrerepresentantenes synspunkter på effekter av Nye Trondheim i forhold til ansatte på enhetsnivå, brukerne og innbyggerne (svar i prosent, N=68).

*Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?*

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum %
"Endringene av det politiske styrings-systemet har gjort det mer interessant for byens innbyggere å engasjere seg i kommunal politikk."	3	18	19	43	18	101
"Opprettelsen av bystyrekomiteer har ført til at bystyremedlemmenes kontakt med velgerne har blitt større."	2	21	28	40	10	101
"Ikke-administrativt ansatte på enhetsnivå - førskolelærere, lærere, bibliotekspersonell, renholdsarbeidere osv. - har opplevd betydelige virkninger av Nye Trondheim for sin arbeidssituasjon."	24	28	18	13	18	101
"Tilgjengelighet og service for brukerne er forbedret."	3	29	27	24	16	99

Vi spurte også om Nye Trondheim har ført til at lokale media, som presse og radiostasjoner har blitt mer interessert i å dekke saker fra bystyret. Dette var det bare 3 prosent som var helt enig i og 18 prosent som var delvis enige i, mens henholdsvis 24 prosent var delvis uenig og 28 prosent helt uenig.

Samlet sett gir dette et klart bilde av at Nye Trondheim, ut fra politikernes vurdering, i alle fall i løpet av de to første årene, ikke har gitt særlige virkninger utenfor kommune-



organisasjonen. Når det gjelder virkningene internt, så ble representantene bedt om å angi de tre avdelingene eller bedriftene i kommuneorganisasjonen som hadde opplevd henholdsvis de største og de minste virkningene av Nye Trondheim. De avdelinger og bedrifter som ble vurdert å ha opplevd *størst virkninger* var Avdeling oppvekst (36 kryss), sentraladministrasjonen (35), Avdeling helse og omsorg (27), Trondheim Bydrift (14) og Avdeling byutvikling(13). På den annen side var de som ble vurdert å ha opplevd *minst endringer* Trondheim Havnevesen (27 kryss), Trondheim Energiverk (25), Trondheim Kino (18), Trondheim Brann- og feiervesen (17) og Trondheim Parkering (16).

## 4.8 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet fokusert på virkningene av Nye Trondheim i forhold til bystyrets, formannskapets, bystyrekomitéenes og bydelsrådenes rolle og funksjon. Som vi har sett, har reformen medført omfattende endringer innenfor alle disse politiske styringsorganene. Vi skal her gi en oppsummering av virkningene for hvert av disse fire politiske organene. Men først skal vi se på hva *bystyrerepresentantene selv* oppfatter som de mest positive og de mest negative virkningene av Nye Trondheim.

Helt til slutt i spørreskjemaet ble bystyrerepresentantene bedt om å besvare følgende spørsmål: "Hva mener du generelt sett er de to mest *positive* og de to mest *negative* effektene av omstillingsprogrammet Nye Trondheim?"

Blant de 68 som besvarte skjemaet, var det 45 som kom med eksempler på positive effekter og 49 som kom med eksempler på negative effekter av Nye Trondheim.

Blant de 45 som kom med eksempler på positive effekter av Nye Trondheim var det 25 tilhengere, 15 motstandere og 5 som ikke hadde tatt stilling (dvs. som svarte vet ikke på spørsmålet om Nye Trondheim var å foretrekke framfor den gamle modellen). Blant de 49 som kom med eksempler på negative effekter var det 23 tilhengere, 21 motstandere og 5 som ikke hadde tatt stilling. Dette betyr at tilhengerne ikke har problemer med å se negative effekter og at motstanderne ikke har problemer med å se positive effekter av reformen.

Hvilke effekter var det så respondenterne trakk fram?

Når det gjaldt eksempler på *positive effekter* av Nye Trondheim, var det to tema som dominerte. For det første kommentarer som kan knyttes mer eller mindre direkte til målstyringskonseptet. Og for det andre forhold knyttet til komitésystemet.

Hele 28 av de 45 som kom med eksempler på positive effekter trakk fram eksempler som har med *målstyringskonseptet* å gjøre, som f.eks. at det har blitt større helhetstenkning, mer overordnet og målrettet politisk styring, bedre styring med bruk av ressursene, klarere skille mellom administrasjon og politikk og større vekt på revisjon og resultatkontroll. Eksempler på formuleringer som kom fram var: "En viss bevegelse mot målstyring i politiske prioriteringer." "Mindre sektorpolitikk, mer helhetssyn hos politikerne." "Mer målrettet politisk styring." "Større helhetstenkning." "Bedre ramme- og målstyring og bedre langtidsplanlegging." "Mer helhetlig planlegging." "Bedre styring med bruk av ressurser." "Sterkere skille mellom politikk og administrasjon."

11 av de 45 som nevnte positive effekter la vekt på forhold som gikk på *komitésystemet*. Her ble det nevnt både selve komitésystemet, ordningen med flertalls- og mindretallsordførere og den politiske verkstedfunksjonen. Eksempler på formuleringer som kom fram: "Mindre- og flertallsordførere i saker når det fungerer." "Større engasjement for den menige bystyrepolitiker gjennom komitéarbeidet." "At det ligger til rette for politisk verksted i komitéene." "At alle bystyreprerentantene er i en komité."

Utover dette var det noen som la vekt på at en hadde fått en mer ryddig saksgang og en mer effektiv saksbehandling og beslutningsprosess. Noen hevdet at distriktsoppdelingen hadde ført til større nærhet mellom kommunens tjenestetilbud og brukerne. Noen at Nye Trondheim hadde ført til klarere ansvarsdeling og lederkriterier.

Gjennomgående la Høyres og KrF's representanter stor vekt på forhold som går på målstyringskonseptet, mens AP's representanter mer fokuserte på forhold knyttet til komitésystemet. Blant de som er motstandere av reformen, ble det gjennomgående lagt mer vekt på at en hadde fått bedre økonomistyring og at tjenestetilbudet hadde kommet nærmere brukerne. Men blant flere av de som var motstandere ble det også trukket fram som positivt at en hadde innført "målstyring som prinsipp, selv om det ikke fungerer i praksis enda", som en formulerte det.

Hva ble så trukket fram som eksempler på *negative effekter* av Nye Trondheim?

Her er det særlig fire tema som blir trukket fram av mange. Det gjelder formannskapetets, bystyrekomiteéenes og bystyrets rolle, samt sentraladministrasjonens makt.

Hele 25 av de 49 som nevnte eksempler på negative effekter, mente at formannskapet hadde fått for stor makt. Eksempler på uttalelser var: "Formannskapet har alt for mange

saker til behandling og alt for stor makt og innflytelse." "Formannskapet har fått mer makt og opptrer til dels som bystyrets overordnede." "Den politiske prosessen er i for stor grad begrenset til formannskapet. Sakene er 'ferdige' når de kommer til komité/by-styre."

Videre var det 18 av de 49 som trakk fram forhold som gikk på *komitéenes* rolle og funksjon. Her dreide det seg dels om at komitéene har for liten makt, dels at politikerne i komitéene ikke fungerer i henhold til intensjonene og dels at formannskapet i for liten grad har gitt komitéene anledning til å fungere som de burde. Eksempler på kommentarer var: "For mye av beslutningsprosessen er flyttet fra den 'menige' politiker i avdelingsstyrene og til formannskapet. Komiteene har ikke vedtaksrett (beslutningsmyndighet), noe som gjør arbeidet som kommunepolitiker mindre interessant." "Sakene er 'ferdig-behandlet' i formannskapet når de kommer til komitéene."

14 av respondentene trakk fram forhold som gikk på *bystyrets* rolle. Her dreide det seg dels om at bystyret hadde mistet makt til formannskapet og dels at bystyrerepresentantene ikke hadde maktet å "innta" sin nye politikerrolle både når det gjaldt konsentrasjon om overordnede saker og flertalls- og mindretallsordførere. Eksempler på kommentarer som kom fram var: "Mer makt til formannskapet - mindre til bystyret." "Manglende endring i bystyrets møteform." "Bystyret greier ikke å konsentrere seg om de store linjene. Forumet er fortsatt et sted for markeringer og detaljer. Flertalls- og mindretallsprinsippet fungerer bare delvis." "De folkevalgtes holdning til engen rolle. Forandringer i organisering ikke nok, man må også erkjenne at man som politiker har fått en *ny* rolle. Ikke alle forstår dette."

Videre var det 11 av de 49 som hevdet at *administrasjonen* hadde fått for stor makt. Typiske kommentarer som falt her var: "En utstrakt delegering fører til betydelig makt til rådmannen og administrasjonen." "Mindre kontakt med den daglige driften gir et dårligere grunnlag for deltakelse i beslutningsprosessen." "Alt for lite innsyn i administrative beslutninger. Rapportering fra administrasjonen til politiske organer er for liten."

Utover dette var det noen som hevdet at desentralisering til bydelsnivå hadde ført til ulikheter i tjenestetilbud og større ineffektivitet. Noen trakk fram forhold som gikk på at en hadde fått mindre oversikt og redusert mulighet for medinnflytelse og påvirkning for brukere og organisasjoner.

Motstanderne av Nye Trondheim utgjør et stort flertall blant de som hevder at formannskapet og administrasjonen har fått for stor makt. Fordelingen mellom tilhengere og motstandere er nesten lik når det gjelder bystyrets og bystyrekomiteenes rolle.

Samlet sett gir disse kommentarene fra bystyrerepresentantene om positive og negative effekter av Nye Trondheim en bekreftelse av det inntrykket vi har dannet oss i de personlige intervjuene, gruppeintervjuene og i spørreundersøkelsene. Nedenfor sammenfatter vi virkningene av Nye Trondheim for det politiske systemet, med vekt på de fire styringsorganene.

#### a) Bystyrerepresentantenes synspunkter på Nye Trondheim-modellen

- Et flertall i bystyret er helt eller delvis enige i at Nye Trondheim er å foretrekk framfor den gamle modellen. Men det er samtidig et stort mindretall som er uenige i dette.
- 2/3 av politikerne i partiene som er i posisjon (H, V, KrF, Sp og Frp) mener Nye Trondheim er å foretrekke framfor den gamle modellen.
- Arbeiderpartiet er delt på midten i synet på om Nye Trondheim er å foretrekke framfor den gamle modellen.
- 2/3 av politikerne i opposisjonspartiene (SV, RV og Bylista) er uenige i at Nye Trondheim er å foretrekke framfor den gamle modellen.
- Innen posisjonspartiene er det mange motstandere av Nye Trondheim, på samme måte som det er mange tilhengere av Nye Trondheim blant opposisjonspartiene.
- De som er tilhengere av Nye Trondheim uttaler seg generelt mer positivt til effektene av reformen enn de som er motstandere.
- Et stort flertall i bystyret mener at en i løpet av reformperioden er i ferd med å oppnå eller har oppnådd å få kontroll med kommunens økonomi.
- Det synes å være et stort flertall i bystyret som mener at Nye Trondheim ennå ikke har ført til særlige virkninger i forhold til omgivelsene.

#### b) Bystyrets rolle og funksjon

- Et stort flertall av bystyrerepresentantene mener at det *ikke* har blitt mer interessant å være på bystyremøtene, at det *ikke* er flere som engasjerer seg i debattene i bystyret, at det *ikke* har blitt lettere å utøve vervet som politiker og at det *ikke* er slik at debattene i bystyret nå dreier seg mer om overordnede spørsmål.
- Bystyret fungerer i svært liten grad som et organ som fatter vedtak om helhetlige og overordnede mål, prinsipper og strategier for virksomheten i kommunen.
- Ordningen med flertalls- og mindretallsordførere i saker som komitéene legger fram i bystyret, fungerer i liten grad.

- Samlet sett synes det å ha skjedd relativt små endringer i bystyrets rolle i løpet av de 2-3 første årene Nye Trondheim har fungert.
- Mange mener at utviklingen av avdelingsstyrene og opprettelsen av bystyrekomiteer har ført til en svekkelse av kontakten mellom bystyrerepresentantene og innbyggerne, dvs. at ombudsrollen har blitt svekket.

### **c) Formannskapets rolle og funksjon**

- Det er en utbredt oppfatning blant bystyrepolitikerne at formannskapet har fått for stor makt på bekostning av de andre politiske organene.
- Blant politikerne i bystyret er det en utbredt oppfatning at formannskapet i for stor grad tar opp saker til "behandling" før sakene blir oversendt komitéene. Fra flere hold blir det hevdet at dette i stor grad skyldes at formannskapet ikke fungerer som et konsensus-orientert kollegium, men snarere som en arena for politisk markering. Dette forsterkes av at møtene er åpne og at pressen er tilstede.
- Det synes å være en utbredt oppfatning at når formannskapet har beslutningsmyndighet i mange "små" enkeltsaker, så er dette ensbetydende med å ha stor makt og innflytelse.
- Mange mener at Nye Trondheim-modellen, som bl.a. innebar at antallet politikere i formannskapet ble redusert fra 21 til 9, samt at formannskapet overtok mye av de tidligere avdelingsstyrenes rolle, har bidratt til en utvikling i retning et politisk A- og B-lag i bystyret.
- Det er en utbredt oppfatning at ansvars- og arbeidsfordelingen mellom formannskapet og komitéene er uklar. Dette har ført til at det har utviklet seg tendenser til motsetninger mellom komitémedlemmer og formannskapsmedlemmer i bystyret.

### **d) Bystyrekomiteenes rolle og funksjon**

- Bystyrekomiteene fungerer i liten grad som "politiske verksteder".
- Det er relativt store forskjeller med hensyn til hvordan komitéene fungerer, men samlet sett har de i liten grad evnet å ta i bruk ordninger som flertalls- og mindretallsordførere i saker som de fremmer i bystyret. De har også i liten grad tatt initiativ til emnedebatter og bystyredebatteer.
- Det er stor frustrasjon blant svært mange av politikerne over at komitéene ikke har mer makt. Dette knyttes til at de ikke har beslutningsmyndighet slik avdelingsstyrene hadde før.

- Mange mener at årsaken til at komitéene ikke fungerer i henhold til intensjonen, kan knyttes til at politikerne ikke har evnet eller villet innta den nye politikerrollen som modellen forutsetter. Her mener mange at mer tid og opplæring vil løse mye av dette problemet.

#### **e) Bydelsrådenes rolle og funksjon**

- Et meget stort flertall av bystyrerepresentantene er uenige i at bydelsrådene spiller en viktig rolle innenfor det politiske styringssystemet.
- Mange hevder at bydelsrådenes manglende innflytelse i realiteten har ført til at avstanden mellom velgerne og de folkevalgte har blitt enda større.

#### **f) Forholdet mellom politikerne og administrasjonen**

- Et stort flertall blant bystyremedlemmene mener at Nye Trondheim har ført til at administrasjonen nå opptrer mer samordnet overfor de politiske styringsorgan.
- Det er også et stort flertall i bystyret som mener at det nå har blitt en bedre rolleavklaring mellom politikk og administrasjon.
- Det synes å være en utbredt oppfatning at Nye Trondheim har ført til en svekket kontakt mellom administrasjonen og den "menige" politiker i bystyret.
- Mange av bystyremedlemmene mener at Nye Trondheim har ført til at administrasjonen har fått for stor makt.

Som en *samlet oppsummering* kan vi si at selv om det er et flertall i bystyret som foretrekker Nye Trondheim framfor den gamle modellen, så er det samtidig stor oppslutning om at flere sider ved modellen bør revurderes og revideres. I tilknytning til dette synes særlig spørsmålet om maktfordelingen mellom formannskapet og bystyret, herunder rollefordelingen mellom formannskapet og komitéene å være aktuelle tema.

## 5. Virkninger for administrasjonen

### 5.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi se på virkningene av omstillingsprogrammet Nye Trondheim på administrasjonen. Vår tilnærming til dette har vært å spørre etter virkninger av omstillingsprogrammet for de ansatte både sentralt i administrasjonen og i distriktsadministrasjonene. For det første *beskriver* vi utvikling og endring i holdninger og handlinger (praksis) blant de ansatte. For det andre peker vi på faktorer som kan *forklare* endringer i praksis blant de ansatte. Siktemålet her er bl.a. å redegjøre for mulige sammenhenger mellom tiltakene i forbindelse med Nye Trondheim og virkninger for de ansatte. Disse tiltakene er nærmere beskrevet i kapittel 2 og 3. Når det gjelder forholdet mellom intensjonene med Nye Trondheim og virkninger for de ansatte, tas dette mer inngående opp til drøfting i kapittel 6. I dette kapitlet berører vi dette forholdet i en avsluttende oppsummering til sist i kapitlet.

Vi baserer oss i hovedsak på to spørreundersøkelser - én blant alle ansatte i lederstillinger og faglige stillinger i sentraladministrasjonen, i avdelingene sentralt samt i de kommunale bedrifters administrasjon (skjema utsendt til 226 ansatte), og én blant alle ledere og fagkonsulenter i alle distriktsadministrasjonene i Avdeling oppvekst og Avdeling helse og omsorg (skjema utsendt til 83 ansatte). Svarprosenten i begge undersøkelsene ble på ca. 90 prosent (jf. forøvrig kap. 1.3.3).

Av de som har svart på spørreskjemaundersøkelsen til de *ansatte sentralt*, er det et flertall menn (ca. 72 prosent). Uavhengig av kjønn er 58 prosent i alderen 40-60 år. Ni prosent er over 60 år. Et stort flertall av de som har svart har utdanning på universitets-/høgskolenivå (88 prosent). Over halvparten har vært ansatt i kommunen i over 10 år. 40 prosent har stillinger med lederfunksjoner, mens 60 prosent har stilling som planlegger, konsulent eller saksbehandler.

Av de som har svart på spørreskjemaundersøkelsen blant de *ansatte i distriktsadministrasjonene*, er det et flertall av kvinner (ca. 70 prosent). 59 prosent er i alderen 40-50 år. 18 prosent er eldre enn 50 år. Med hensyn til utdanning, har 99 prosent utdanning på universitets-/høgskolenivå. 55 prosent arbeider som fagansvarlige, 31 prosent er øko-

nomi- eller personalkonsulenter, mens de resterende er i lederstillinger. 42 prosent har vært ansatt i kommunen i 10 år eller lengre.

Generelt er det viktig å merke seg at flere av spørsmålene i disse undersøkelsene fokuserer på om forholdene er blitt bedre eller dårligere, klarere eller mer uklare osv. En høy andel "som før"-svar på disse spørsmålene, kan da bety at f.eks. målene for de ansattes arbeid var og er uklare, eller var og er rimelig klare, m.a.o. at behovet for utvikling og endring ikke har vært (så sterkt) til stede.

Datamaterialet fra spørreundersøkelsene er supplert med en rekke intervjuer med ansatte både sentralt i administrasjonen og i distriktsadministrasjonene (jf. kap. 1.3.3 og vedlegg 5). Distriktene Nardo og Byåsen er spesielt fokusert gjennom case-undersøkelser i disse to distriktene (jf. kap. 1.3.3.). Opplysningene fra intervjuene i disse to distriktene har vi valgt å integrere sammen med opplysningene fra spørreundersøkelsen.

Kapitlet er inndelt på denne måten: Først ser vi nærmere på virkningene for de ansatte sentralt i administrasjonen. Deretter ser vi på virkningene for de ansatte i distriktsadministrasjonene. Hver av disse hoveddelene er inndelt på samme måte: Først går vi inn på endringer i de ansattes arbeidssituasjon de siste to-tre årene. Deretter ser vi nærmere på virkninger av Nye Trondheim for de ansattes arbeidssituasjon. Så går vi inn på de ansattes vurderinger av hva slags virkninger Nye Trondheim har hatt for andre i kommunen, både andre ansatte, politikere og brukere. Når dette er gjort, følger en nærmere gjennomgåelse av de kommunale bedriftene. Til sist foretar vi en oppsummering hvor vi ser på virkninger for administrasjonen i forhold til iverksatte tiltak. Her sammenligner vi også virkninger for de ansatte sentralt med virkninger for de ansatte i distriktsadministrasjonene.

## 5.2 Sentraladministrasjonen og avdelingene sentralt

### 5.2.1 *Utviklingen de to-tre siste år med hensyn til arbeidsoppgaver/arbeidssituasjon*

Hvilke *endringer* mht. den enkeltes arbeidsoppgaver/arbeidssituasjon har ansatte i sentraladministrasjonen og avdelingene sentralt opplevd de to-tre siste årene? Merk at vi her ikke



spør etter *årsaker* til eventuelt opplevde endringer. Det skal vi komme tilbake til i kapittel 5.2.2.

I framstillingen legger vi vekt på å få fram hovedtendenser i datamaterialet og evt. forskjeller mellom ulike avdelinger og stillingskategorier. Med hensyn til de ulike avdelinger sentralt, knytter det seg relativt store variasjoner mht. organisering i den enkelte avdeling. Avdeling byutvikling er en stor avdeling med mange ansatte, stillingsnivåer og kontorinnstillinger. Avdelingene Oppvekst og Helse og omsorg har sentralt en relativt liten stab ansatte. Dette er forskjeller som kan ha konsekvenser for de ansattes opplevelse av sin arbeidssituasjon og utviklingen i denne. Det har derfor vært påkrevet å utvise en viss forsiktighet når vi sammenligner resultatene for de ulike avdelingene.

I tabellene presenterer vi resultatene for sentraladministrasjonen, de fire avdelingene Oppvekst, Helse og omsorg, Byutvikling og Kirke og kultur hver for seg. I tillegg har vi tatt med resultatene for de ansatte sentralt samlet<sup>34</sup>. Vi har i relativt begrenset omfang vurdert interne forskjeller mht. de ansattes arbeidssituasjon, f.eks. i ulike avdelinger i sentraladministrasjonen<sup>35</sup>.

La oss starte med å se på de ansattes vurdering av eventuelle endringer i omfang og type av arbeidsoppgaver.

---

<sup>34</sup> Merk at "Ansatte sentralt samlet" her, og i delkapittel 5.2 forøvrig, *ikke* omfatter ansatte i kommunale bedrifters administrasjon. Bedriftene behandles for seg i kapittel 5.4.

<sup>35</sup> I slutfasen av evalueringen ble vi forelagt et ønske om å vurdere spørsmålet om evt. organisering av Miljøavdelingen som en egen avdeling på linje med de øvrige fire avdelingene i kommunen. Dette spørsmålet ble satt på den politiske dagsorden i forbindelse med bystyrets behandling av Miljøplan for Trondheim 27. okt. 1994. Det er senere forelagt Administrasjonsavdelingen i brev fra Miljøavdelingen 23. des. 1994. På grunn av den knappe tiden fra dette tidspunktet fram til slutføring av evalueringen innen utgangen av februar 1995, har vi valgt å ikke vurdere dette viktige spørsmålet innenfor rammen av dette evalueringsprosjektet. Det kan evt. tas opp som en del av neste fase i evalueringen av omstillingsprogrammet Nye Trondheim.

Tabell 5.1 Vurdering av utviklingen med hensyn til antall arbeidsoppgaver (svar i prosent). Spørsmål: "Antall arbeidsoppgaver som jeg skal utføre, er de to-tre siste årene blitt:"

	Flere	Færre	Som før	Vet ikke	Sum %
Sentraladministrasjonen	68	9	23	-	100 N=34
Oppvekst	68	16	16	-	100 N=6
Helse og omsorg	40	-	20	40	100 N=5
Kirke og kultur	73	20	-	7	100 N=15
Byutvikling	53	15	28	4	100 N=94
Ansatte sentralt samlet	58	14	23	5	100 N=154

Tabellen viser at antallet arbeidsoppgaver for ansatte i sentraladministrasjonen og i alle avdelingene sentralt har økt de to-tre siste årene.

Flytter vi fokus fra svarfordeling på avdelinger til fordeling på stillingskategorier, finner vi et interessant trekk: Dess høyere man befinner seg i stillingshierarkiet, jo mer har antallet arbeidsoppgaver økt. Over 90 prosent av direktørene svarer at de har fått flere arbeidsoppgaver, 70 prosent av ledere på annet nivå, mens "bare" i overkant av 50 prosent av planleggerne/konsulentene har opplevd det samme.

Samtidig er det direktørene som i størst grad har opplevd at "arbeidsoppgaver en tidligere utførte som en del av jobben, er *delegert* til andre, lenger nede i organisasjonen" (spm. 3 i spørreskjemaet, jf. vedlegg 3). Over halvparten av direktørene har opplevd dette, mot 40 prosent av lederne på annet nivå og knapt 25 prosent av planleggerne/konsulentene. Avdelingsvis er det særlig innenfor Oppvekst og Helse og omsorg de ansatte har opplevd denne typen delegering, henholdsvis 80 og 100 prosent. Dette må selvsagt ses i relasjon til etableringen av distriktsnivået som organisatorisk-administrativt nivå innenfor disse to avdelingene. Her skiller Avdeling byutvikling seg ut i motsatt retning: 3/4 av de ansatte i denne avdelingen har ikke opplevd noen form for slik delegering. Utskillelsen av funksjoner og tjenester fra denne avdelingen til egne driftsenheter/bedrifter, har altså ikke gitt samme "delegasjons-gevinst" for ansatte på sentralt avdelingsnivå. Dette henger trolig

sammen med at en i dette tilfelle i større grad kan snakke om en *utskillelse* av tekniske driftstjenester, mens en for Avdeling oppvekst og Avdeling helse og omsorg kan snakke om en *forflytting* av administrative ressurser fra sentralt til desentralt nivå (distriktsnivået).

Flesteparten av de ansatte på sentralt nivå har altså opplevd at arbeidsoppgaver de tidligere utførte, er delegert nedover i organisasjonen. Samtidig opplever et klart flertall at de har flere arbeidsoppgaver idag enn de hadde for to-tre år siden. Dette betyr, logisk nok, at de har fått tildelt *nye typer arbeidsoppgaver*. Samtidig er det i denne sammenheng viktig å huske på at mange av de ansatte har flyttet fra en jobb til en annen som følge av reorganiseringen. Vi ser at et flertall av de ansatte innenfor alle avdelinger og i sentraladministrasjonen har fått tildelt nye oppgaver, men dette er mest markert innenfor Avdeling helse og omsorg og Avdeling kirke og kultur, hvor henholdsvis 100 og ca. 90 prosent svarer bekreftende på dette spørsmål. Igjen er bildet noe annerledes og mer sammensatt for Avdeling byutviklings vedkommende. Her svarer 60 prosent at de har fått nye typer arbeidsoppgaver, 40 prosent at de ikke har det. Fordelt på stillingskategorier, er det sær-lig lederne som har fått nye typer arbeidsoppgaver, noe som rimer med at det også er denne gruppen som i størst utstrekning har fått delegert "bort" gamle arbeidsoppgaver.

Flere arbeidsoppgaver, nye typer arbeidsoppgaver - hva med *målene* for det arbeidet de ansatte utfører, er de blitt mer entydige og klare?

Tabell 5.2 Vurdering av utviklingen med hensyn til klarhet i målene for arbeidet (svar i prosent). Spørsmål: "De to-tre siste årene er målene for det arbeidet jeg utfører blitt:"

	Mer entydige og klare	Mer flertydige og uklare	Som før	Vet ikke	Sum %
Sentraladministrasjonen	43	9	48	-	100 N=35
Oppvekst	67	33	-	-	100 N=6
Helse og omsorg	33	33	-	34	100 N=6
Kirke og kultur	60	20	13	7	100 N=15
Byutvikling	31	16	41	12	100 N=94
Ansatte sentralt samlet	39	16	36	9	100 N=156

Samlet sett ser vi at nærmere 40 prosent av de ansatte sentralt har fått mer entydige og klare mål for det arbeidet de utfører. Det er særlig ansatte i Avdeling oppvekst og Avdeling kirke og kultur som har opplevd at målene for arbeidet de utfører er blitt mer entydige og klare de siste årene. Henholdsvis 2/3 og 60 prosent av de ansatte svarer bekreftende på dette. Motsatt svarer mellom 10 prosent (sentraladministrasjonen) og 1/3 av de ansatte (Avdeling helse og omsorg og Avdeling oppvekst) at målene er blitt mer flertydige og uklare.

Flytter vi fokus fra svarfordeling på avdelinger til fordeling på stillingskategorier, finner vi samme mønster som over: Det er særlig toppledernes mål som har endret seg og blitt mer klare. Over 85 prosent av direktørene svarer at de har fått mer entydige og klare mål, under halvparten, ca. 40 prosent av ledere på annet nivå, svarer det samme, mens "bare" i overkant av 1/3 av planleggerne/konsulentene har opplevd dette. Det er naturlig å se dette resultatet i sammenheng med innføringen av et sett lederkriterier og satsingen på ledelsesutvikling gjennom systematisk opplæring (jf. kap. 3).

Vi spurte også om *ansvarsområdet* til den enkelte var blitt "klarere definert/avgrenset", "mer uklart/flytende" eller om det var "som før". Sett under ett, viser datamaterialet at det

har skjedd mindre endring på dette området enn mht. mål-grunnlaget. Flertallet opplever at situasjonen er "som før". I den grad det *har* skjedd endring, har denne gått omtrent like sterkt begge veier.

Fordelt på avdelinger, er bildet i denne sammenheng mest negativt for Avdeling oppvekst og Avdeling helse og omsorg. I begge avdelingene mener halvparten at ansvarsområdet er blitt mer uklart/flytende, mens henholdsvis 17 og 33 prosent er av motsatt oppfatning. Mest positivt er bildet for Avdeling kirke og kultur, der 40 prosent mener ansvarsområdet har blitt klarere definert/avgrenset, mens 20 prosent er av motsatt oppfatning.

Nok en gang finner vi igjen mønsteret for ulikheter mellom stillingskategoriene: Det er særlig toppledernes ansvarsområde som har blitt klarere definert/avgrenset. Over 55 prosent av direktørene svarer at de har fått et klarere definert/avgrenset ansvarsområde, ca. 1/3 av ledere på annet nivå svarer det samme, mens "bare" i overkant av 20 prosent av planleggerne/konsulentene har opplevd dette.

Tankegodset som ligger til grunn for Nye Trondheim innebærer bl.a. at klare mål og klart definerte ansvarsområder vil fremme en mer effektiv administrasjon og tjenesteyting. På den annen side skal innsats og resultatoppnåelse *belønnes* - den som "står på" og oppnår "gode" resultater sett i forhold til målene for arbeidet, skal "premieres" (jf. kap. 3). Hvordan har de ansatte opplevd utviklingen på dette området de siste to-tre årene?

Et klart flertall, i overkant av 50 prosent, svarer at situasjonen er "som før". 20 prosent mener innsats og resultatoppnåelse blir "mer verdsatt/belønnet" idag enn for to-tre år siden, i overkant av 15 prosent det motsatte.

Det er relativt sett små variasjoner avdelingene imellom på dette spørsmålet. Og det er så godt som ingen variasjon mellom de ulike stillingskategoriene. Her finner vi altså *ikke* igjen forskjellen mellom topp og "bunn" - mellom direktører og planleggere/konsulenter - som beskrevet for flere av de andre variablene over.

Resultatet på dette området er ikke spesielt overraskende sett i relasjon til beskrivelsen i kapittel 3 av hva som er gjort mht. utvikling og iverksetting av belønningssystemer.

Det strategiske målet for Nye Trondheim er å øke kvaliteten i tjenestetilbudet gjennom bl.a. å gjenopprette økonomisk og organisatorisk handlefrihet (jf. kap. 1.2.2). Organisatorisk handlefrihet er selvsagt ikke "bare", eller det samme som, "summen" av hver enkelt ansatt sin opplevde handlefrihet. Likevel spurte vi på denne bakgrunn de ansatte om de har opplevd at deres *handlefrihet i arbeidssituasjonen* har blitt større eller mindre de to-tre siste år.

Tabell 5.3 Vurdering av utviklingen med hensyn til handlefrihet i arbeidssituasjonen (svar i prosent). Spørsmål: "De to-tre siste årene er min handlefrihet med hensyn til måter å løse arbeidsoppgavene på blitt:"

	Større	Mindre	Som før	Vet ikke	Sum %
Sentraladministrasjonen	41	6	47	6	100 N=34
Oppvekst	33	50	17	-	100 N=6
Helse og omsorg	-	20	40	40	100 N=5
Kirke og kultur	53	13	20	14	100 N=15
Byutvikling	29	19	46	6	100 N=94
Ansatte sentralt samlet	33	17	42	8	100 N=154

Vi ser av tabellen at det særlig er blant ansatte i Avdeling kirke og kultur og i sentraladministrasjonen at handlefriheten oppleves som å ha blitt større. Henholdsvis 53 og 41 prosent svarer dette. Motsatt er det særlig blant ansatte i Avdeling oppvekst at handlefriheten oppleves som å ha blitt mindre. Halvparten av de ansatte her svarer dette, 1/3 at handlefriheten har blitt større. Mest sammensatt er bildet for Avdeling byutvikling, der i underkant av halvparten ikke har opplevd noen endring, mens 29 prosent har opplevd å ha fått større handlefrihet, 19 prosent det motsatte.

For denne variabelen finner vi på nytt igjen mønsteret for ulikheter mellom stillingskategoriene: Det er særlig toppledernes handlefrihet som har blitt større. Over 3/4 av direktørene svarer at de har fått større handlefrihet, ca. halvparten av ledere på annet nivå svarer det samme, mens "bare" i overkant av 1/4 av planleggerne/konsulentene har opplevd dette.

Vi har så langt fokusert på den enkelte ansatte sine arbeidsoppgaver/arbeidssituasjon isolert sett. I det følgende skal vi se på noen *relasjonelle forhold*, konkretisert til samarbeidet mellom ledelsen og underordnede, samarbeidet mellom ulike fagfolk internt i avdelingen/sentraladministrasjonen og samarbeidet mellom ulike fagfolk på tvers av avdelingsgrenser. Vi starter med *samarbeidet mellom ledelsen og underordnede*.

Tabell 5.4 Vurdering av utviklingen med hensyn til samarbeidet mellom ledelsen og underordnede (svar i prosent). Spørsmål: "Samarbeidet mellom ledelsen og underordnede på mitt arbeidssted er de to-tre siste årene blitt:"

	Bedre	Dårligere	Som før	Vet ikke	Sum %
Sentraladministrasjonen	27	3	58	12	100 N=33
Oppvekst	50	-	50	-	100 N=6
Helse og omsorg	50	-	17	33	100 N=6
Kirke og kultur	50	7	29	14	100 N=14
Byutvikling	27	29	35	9	100 N=92
Ansatte sentralt samlet	32	18	39	11	100 N=151

Sett under opplever i overkant av 30 prosent av de ansatte at samarbeidet mellom ledelsen og underordnede har blitt bedre de to-tre siste årene. 18 prosent mener det har blitt dårligere. Av disse ser vi av tabellen at langt de fleste hører hjemme i Avdeling byutvikling. Knapt 40 prosent av de ansatte mener situasjonen er som før.

Når svarene fordeles på stillingskategorier, finner vi at mens halvparten av direktørene mener samarbeidet har utviklet seg til bedre, er det "bare" 1/4 av planleggerne/konsulentene som mener det samme. Omtrent like mange innenfor denne gruppen mener samarbeidet heller har utviklet seg til det verre. Når det gjelder ledere på annet nivå, mener flertallet på i overkant av 40 prosent at samarbeidet har utviklet seg til det bedre.

Hva så med "samarbeidet mellom de ulike fagfolkene på mitt (den enkeltes) arbeidssted"? Resultatet for de ansatte sett under ett er omtrent identisk med resultatet på forrige spørsmål. Heller ikke for svarene fordelt på avdelinger er det særlige forandringer. Variasjonen i svar mellom stillingskategoriene er noe mindre enn for forrige spørsmål, noe som bl.a. skyldes at planlegger/konsulent-gruppen er mer positiv enn over. I overkant av 1/3 av de ansatte innenfor denne gruppen mener denne form for samarbeid - som jo primært gjelder dem selv - har utviklet seg til det bedre, 12 prosent, eller halvparten så mange som på forrige spørsmål, til det verre.

La oss nå forflytte fokus til *samarbeidet mellom ulike fagfolk på tvers av avdelingsgrenser*. Vi spurte de ansatte om de deltar "oftere" eller "sjeldnere" enn for to-tre år siden i "drøftinger og samarbeid om oppgaveløsning med fagfolk i andre avdelinger". 1/3 av de ansatte svarer at de deltar oftere, 1/4 at de deltar sjeldnere enn før i denne typen samarbeid, i overkant av 1/3 at hyppigheten er som før. Avdeling oppvekst og Avdeling helse og omsorg er de to avdelingene som har opplevd mest endring på dette området. Ingen av de ansatte i disse avdelingene svarer at situasjonen er som før. Halvparten innenfor begge avdelingene svarer at de deltar oftere i denne typen samarbeid, 1/3 i Avdeling oppvekst og i overkant av 15 prosent i Avdeling helse og omsorg at de deltar sjeldnere. Samlet sett har det vært en utvikling i retning av noe mer samarbeid mellom fagfolk i ulike avdelinger. En slik utvikling er i samsvar med intensjonene med Nye Trondheim, nemlig å legge til rette for mer helhetstenkning gjennom bl.a. mer omfattende tverrfaglig samarbeid på tvers av ulike avdelingsgrenser.

På den annen side skulle en forvente at reorganisering av det administrative apparatet gjennom samling av beslektede tjenester i ulike avdelinger, over tid ville minske behovet for tverrfaglig samarbeid blant de ansatte på tvers av avdelingsgrensene. For eksempel skulle en forvente at den faktisk gjennomførte samlingen av oppveksttjenester i Avdeling oppvekst, ville redusere behovet for samarbeid på tvers av avdelingsgrenser blant de ansatte i denne avdelingen og i Avdeling helse og omsorg (som i større grad har blitt en ren helsetjenesteavdeling). At situasjonen så langt er noe annerledes, kan bero på behov for kommunikasjon og drøfting i en overgangsfase. Alternativt at andre forhold har medvirket til å stimulere til mer utstrakt samarbeid blant de ansatte på tvers av avdelingsgrensene.

Når svarene fordeles på stillingskategorier, finner vi at mens i underkant av halvparten av direktørene deltar oftere enn før i samarbeid på tvers av avdelingsgrenser, er det "bare" 1/4 av planleggerne/konsulentene som gjør det samme. Omtrent like mange innenfor denne gruppen deltar sjeldnere enn før i denne typen samarbeid. Når det gjelder ledere på annet nivå, svarer i underkant av 40 prosent at de deltar oftere enn før, ca. 45 prosent at situasjonen er som før.

Økt effektivitet står helt sentralt i arbeidet med å fornye Trondheim kommune. Har arbeidet med å utvikle klarere mål og ansvarsområder, bedre belønningssystemer og samarbeidsforhold, ført til økt *effektivitet i saksbehandlingen* og bedre *ressursutnyttelse i administrative organer*?



Tabell 5.5 Vurdering av utviklingen med hensyn til effektivitet i saksbehandlingen (svar i prosent). Spørsmål: "Mener du saksbehandlingen på ditt arbeidssted er blitt mer eller mindre effektiv de to-tre siste årene?"

	Mer effektiv	Mindre effektiv	Som før	Vet ikke	Sum %
Sentraladministrasjonen	62	-	29	9	100 N=34
Oppvekst	50	17	17	16	100 N=6
Helse og omsorg	50	-	17	33	100 N=6
Kirke og kultur	67	-	13	20	100 N=15
Byutvikling	32	18	35	15	100 N=93
Ansatte sentralt samlet	43	12	30	15	100 N=154

Ser vi bort fra Avdeling byutvikling, framgår det av tabellen at mellom halvparten og 2/3 av de ansatte i øvrige avdelinger og sentraladministrasjonen har opplevd at saksbehandlingen har blitt mer effektiv de siste årene. Motsatt er det nesten ingen i disse avdelinger, og svært få også innenfor Avdeling byutvikling, som svarer at saksbehandlingen har blitt mindre effektiv.

Dette positive inntrykket nyanseres noe når vi trekker inn svarfordelingen på stillingskategorier. Samlet sett er det "bare" i overkant av 35 prosent av saksbehandlerne selv - planlegger/konsulent-gruppen - som svarer at saksbehandlingen har blitt mer effektiv, mens 15 prosent er av motsatt oppfatning. Til sammenligning mener i overkant av halvparten av ledere på annet nivå og over 90 prosent av direktørene at saksbehandlingen har blitt mer effektiv de to-tre siste årene. Jo høyere stilling man besitter, jo mer positiv "gevinst" mener man å ha observert.

Omtrent det samme mønster avtegner seg for svarene på spørsmålet om "styringen med ressursbruken på ditt (den enkeltes) arbeidssted er blitt bedre eller dårligere de to-tre siste årene". Eneste forskjell er i positiv retning: Hele 85 prosent av de ansatte i Avdeling oppvekst og Avdeling helse og omsorg svarer at utviklingen på dette området har vært til det bedre.

Opplæring og kompetanseutvikling er benyttet som et av flere virkemidler i omstillingen av den kommunale organisasjonen. I kapittel 3.3 beskrev vi opplegg og omfang av *ledelsesutviklingsprogrammet*. Vi slo der fast at et stort antall av de ansatte i administrative stillinger, både ansatte med et definert lederansvar og øvrige ansatte, har gjennomført et eller flere trinn i programmet. Men hvilken nytte mener de ansatte selv de har hatt av denne deltakelsen?

Tabell 5.6 Vurdering av deltakelsen i ledelsesutviklingsprogrammet sin betydning for arbeidssituasjonen (svar i prosent). *Spørsmål: "Hvor stor betydning mener du deltakelsen i ledelsesutviklingsprogrammet har hatt for deg med hensyn til å takle arbeidssituasjonen de to-tre siste årene?"*

	Stor	Noe	Liten	Ingen	Vet ikke	Sum %
Sentraladministrasjonen	22	44	26	4	4	100 N=23
Oppvekst	25	50	25	-	-	100 N=4
Helse og omsorg	20	-	40	-	40	100 N=5
Kirke og kultur	-	50	13	37	-	100 N=8
Byutvikling	20	37	28	11	4	100 N=46
Ansatte sentralt samlet	19	38	27	10	6	100 N=86

Samlet sett mener i overkant av halvparten av de ansatte sentralt som har deltatt at opplæringen i ledelse har hatt stor eller noe betydning mht. å takle arbeidssituasjonen. 10 prosent mener opplæringen ikke har noen slik betydning.

Svarfordelingen på stillingskategorier viser at alle tre gruppene enes om en slik positiv vurdering av betydningen av ledelsesutviklingsprogrammet. Imidlertid er det også her topplederne - direktørene - som er mest positive. Dette kan muligens forklares med at denne gruppen (med et definert lederansvar) har vært prioritert mht. tilbud om deltakelse i alle programmets trinn.

Vi stilte også de ansatte spørsmål om i hvilken grad de mener "ledelsesutviklingsprogrammet har bidratt til utvikling av en mer *mål- og resultatorientert kultur*" i organisa-

sjonen. Fordelt på avdelinger, svarer mellom 1/2 og 3/4 av de ansatte at de mener programmet "i stor grad" eller "i noen grad" har bidratt til en slik organisasjonskulturell utviklingsprosess. Svarfordelingen på stillingskategorier er omtrent identisk med fordelingen på forrige spørsmål.

Til slutt i denne gjennomgangen, som en slags oppsummering, opplever de ansatte at arbeidssituasjonen de siste årene generelt sett er blitt mer eller mindre interessant?

Tabell 5.7 Vurdering av utviklingen med hensyn til hvor interessant arbeidssituasjonen oppleves å være (svar i prosent). Spørsmål: "Min arbeidssituasjon er de to-tre siste årene blitt:"

	Mer interessant	Mindre interessant	Som før	Vet ikke	Sum %
Sentraladministrasjonen	63	6	31	-	100 N=35
Oppvekst	67	33	-	-	100 N=6
Helse og omsorg	50	17	-	33	100 N=6
Kirke og kultur	67	13	13	7	100 N=15
Byutvikling	40	23	33	4	100 N=95
Ansatte sentralt samlet	49	19	28	4	100 N=157

Ser vi igjen først bort fra Avdeling byutvikling, framgår det av tabellen at mellom halvparten og 2/3 av de ansatte i øvrige avdelinger og sentraladministrasjonen har opplevd at arbeidssituasjonen har blitt mer interessant de siste årene. Også innenfor Avdeling byutvikling er bildet positivt, om ikke fullt så oppløftende som for de øvrige avdelinger. Flertallet på 40 prosent mener arbeidssituasjonen har blitt mer interessant de siste årene, og dette er omtrent dobbelt så mange som gruppen som mener det motsatte.

Fordelt på stillingskategorier, er det igjen topplederne, direktørene som er mest positive og fornøyde. I underkant av 80 prosent innenfor denne gruppen mener at arbeidssituasjonen har blitt mer interessant de siste årene. 60 prosent av ledere på annet nivå mener det samme, mens i overkant av 40 prosent av planleggerne/konsulentene er av denne opp-

fatning. I overkant av 20 prosent av sistnevnte gruppe mener arbeidssituasjonen har blitt mindre interessant.

### 5.2.2 Virkninger av Nye Trondheim på arbeidssituasjonen/arbeidsstedet

Så langt har vi sett på hvilke endringer mht. den enkeltes arbeidsoppgaver/arbeidssituasjon ansatte i sentraladministrasjonen og avdelingene sentralt har opplevd de to-tre siste årene. Vi har imidlertid ikke spurt etter årsaker til endringene. I det følgende skal vi se på hvilken betydning de ansatte tillegger omstillingsprogrammet Nye Trondheim som endringsimpuls og årsaksforhold. Vi fokuserer først og fremst på konkrete endringstiltak gjennomført innenfor rammen av Nye Trondheim. Men vi starter med et par mer generelle spørsmål om Nye Trondheims betydning for arbeidssituasjonen.

Tabell 5.8 Vurdering av Nye Trondheims betydning for arbeidssituasjonen (svar i prosent). Spørsmål: "I hvilken grad vil du si at gjennomføringen av Nye Trondheim har påvirket din arbeidssituasjon?"

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Har ikke påvirket	Vet ikke	Sum %
Sentraladministrasjonen	34	43	9	14	-	100 N=35
Oppvekst	83	-	17	-	-	100 N=6
Helse og omsorg	50	17	-	-	33	100 N=6
Kirke og kultur	67	7	20	-	6	100 N=15
Byutvikling	28	35	25	7	5	100 N=93
Ansatte sentralt samlet	37	32	19	7	5	100 N=155

Vi ser av tabellen at de ansatte på sentralt nivå mener gjennomføringen av Nye Trondheim i stor grad eller i noen grad har påvirket arbeidssituasjonen de to-tre siste årene. Dette gjelder for alle avdelinger. Og det gjelder for alle (våre) tre stillingskategorier. Imidlertid tillegges også her Nye Trondheim økende betydning jo høyere opp en kommer i

stillingshierarkiet: 85 prosent av direktørene mener gjennomføringen av omstillingsprogrammet har påvirket arbeidssituasjonen i stor grad, 44 prosent av ledere på annet nivå mener det samme, mens "bare" ca. 30 prosent av planleggerne/konsulentene vurderer betydning av Nye Trondheim på denne måten.

Vi spurte videre de ansatte om hva de mente hadde "påvirket arbeidssituasjonen *mest* de to-tre siste årene, gjennomføringen av Nye Trondheim eller evt. direkte budsjettnedskjæringer foretatt parallelt"? (Jf. kap. 2.3 om utviklingen i kommuneøkonomien.) Samlet sett mener i overkant av halvparten at det er Nye Trondheim som har betydd mest, 12 prosent at "direkte budsjettnedskjæringer" har betydd mest, mens 1/4 mener "man ikke kan skille disse faktorene fra hverandre på denne måten".

Avdelingsvis er det interessant å merke seg at budsjettnedskjæringer tillegges størst vekt innenfor Avdeling byutvikling, og minst vekt innenfor Avdeling helse og omsorg. Dette samsvarer med i hvilken grad de ulike avdelinger har fått merke "sparekniven" på kroppen de siste år (jf. kap. 2.3).

Fordelt på stillingskategorier viser svarene samme mønster som for forrige spørsmål. Imidlertid er det interessant å merke seg at mens "hele" 31 prosent av direktørene mener man ikke kan skille Nye Trondheim fra parallelt gjennomførte budsjettnedskjæringer på denne måten, så er det "bare" i overkant av 15 prosent innenfor gruppene leder på annet nivå og planleggere/konsulenter som mener det samme. Dette er et interessant funn - av to grunner. For det første fordi direktørene generelt er den gruppen som har deltatt mest direkte i utformingen og gjennomføringen av både Nye Trondheim og rundene med budsjettnedskjæringer. De skulle således ha det beste informasjonsgrunnlag for å holde de to aktuelle faktorer fra hverandre. For det andre er det også representanter for denne gruppen som i intervjuer har vært mest opptatt av at Nye Trondheim som modell ikke "gis skylden for" forhold som "egentlig" skyldes budsjettnedskjæringer (jf. kap. 2.3).

Etter disse to mer generelle spørsmål, skal vi i det følgende se på de ansattes vurdering av betydningen av ulike konkrete endringstiltak gjennomført innenfor rammen av Nye Trondheim. Først: For å bedre samarbeidet og koordineringen mellom faggrupper som retter seg mot samme målgruppe, er det som en del av reorganiseringen gjennomført *endringer i avdelingsinndelingen*. Hvilken betydning har dette hatt mht. behovet for tverrfaglig samarbeid på tvers av avdelingsgrensene?

Tabell 5.9 Vurdering av behovet for tverrfaglig samarbeid på tvers av avdelingsgrensene (svar i prosent). Påstand: "Behovet for tverrfaglig samarbeid på tvers av avdelingsgrenser er blitt mindre enn før."

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum %
Sentraladministrasjonen	5	29	17	29	20	100 N=35
Oppvekst	50	17	17	16	-	100 N=6
Helse og omsorg	-	-	-	71	29	100 N=7
Kirke og kultur	-	20	33	20	27	100 N=15
Byutvikling	5	30	20	31	14	100 N=95
Ansatte sentralt samlet	6	27	20	30	17	100 N=158

Vi ser av tabellen at halvparten er uenige i påstanden om at behovet for tverrfaglig samarbeid på tvers av avdelingsgrenser er blitt mindre enn før. Dette samsvarer med det vi fant i kapittel 5.2.1 over: Det var flere som svarte at de (selv) deltar *oftere* i denne typen samarbeid enn det var som svarte de deltar *sjeldnere*.

Avdelingsvis ser vi at behovet for tverrfaglig samarbeid på tvers av avdelingsgrenser vurderes som størst innenfor avdelinger som har "avgitt" tjenester til andre i reorganiseringsprosessen (Avdeling helse og omsorg og Avdeling kirke og kultur). På den annen side vurderes behovet som minst innenfor Avdeling oppvekst som jo er den avdelingen som i særlig grad er "tilført" tjenester (jf. kap. 2.2).

Det er liten variasjon i svarfordelingen på stillingskategorier for dette spørsmålet.

For å sikre bedre administrativ samordning og styring, er det som en del av reorganiseringen opprettet en *toppledergruppe* rundt rådmannen. Hvilken betydning mener de ansatte dette har hatt for den administrative samordningen og styringen?

Tabell 5.10 Vurdering av den betydning rådmannens toppledergruppe har for den administrative samordningen og styringen (svar i prosent). *Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?*

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum %
"Det gis mer entydige og klare signaler enn før om hvilke arbeidsoppgaver den administrative ledelsen forventer ansatte skal prioritere"	13	39	6	11	31	100 N=158
"Administrasjonen opptrer mer samordnet enn før overfor de politiske styringsorgan"	21	42	9	2	26	100 N=158

Tabellen viser for det første at godt og vel halvparten av de ansatte mener den administrative ledelsen gir mer entydige og klare signaler enn før om hvilke arbeidsoppgaver de forventer ansatte skal prioritere. Bare 17 prosent er av motsatt oppfatning.

Vi merker oss at det er relativt mange som har svart "vet ikke" på disse påstandene. En forklaring på dette kan være at de ikke synes at de har en plassering i organisasjonen som gjør det mulig å ha noen noenlunde sikker formening på dette området.

Avdelingsvis er det relativt sett flest innenfor Avdeling helse og omsorg som mener prioriterings-signalene har blitt klarere, færrest innenfor Avdeling byutvikling (der 38 prosent er helt eller delvis uenig i påstanden).

Fordelt på stillingskategorier er det symptomatisk (for svarene på denne spørreskjemaundersøkelsen, jf. over) at mens 85 prosent av direktørene (toppledergruppen) mener prioriterings-signalene har blitt klarere, er det "bare" 32 prosent av planleggerne/konsulentene og i underkant av halvparten av lederne på annet nivå som er av samme oppfatning.

For det andre viser tabellen at 63 prosent av de ansatte på sentralt nivå er enige i påstanden om at administrasjonen opptrer mer samordnet enn før overfor de politiske styringsorgan. Bare 11 prosent er uenige i dette. Det er her relativt små variasjoner i svarfordelingen på avdelinger, mens fordelingen på stillingskategorier følger samme mønster som for forrige spørsmål, likevel med mindre variasjoner.

Innenfor det politiske styringssystem er det innført *politisk målstyring* (jf. kap. 3.3). Hvordan oppfattes det politiske styringssystem som målformuleringsorgan av de ansatte? Er styringsmålene blitt klarere enn før?

Tabell 5.11 Vurdering av klarheten i politiske mål (svar i prosent).

*Påstand: "De politisk vedtatte mål er like mangetydige og til dels motstridende som de alltid har vært."*

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum %
Sentraladministrasjonen	26	43	11	9	11	100 N=35
Oppvekst	33	-	50	-	17	100 N=6
Helse og omsorg	29	29	14	-	28	100 N=7
Kirke og kultur	27	47	13	7	6	100 N=15
Byutvikling	33	31	7	2	27	100 N=94
Ansatte sentralt samlet	31	34	11	4	20	100 N=157

Av tabellen ser vi at over 60 prosent av de ansatte sentralt samlet mener de politiske mål er like mangetydige og til dels motstridende som de alltid har vært. Bare 15 prosent er av motsatt oppfatning. Med unntak av Avdeling oppvekst, er dette "bildet" entydig på tvers av avdelingsgrensene. Det er heller ingen nevneverdige forskjeller i svarene fordelt på stillingskategorier. Dette betyr at de problemer vi drøftet i kapittel 4 vedrørende særlig bystyrets evne til å etterleve rollen som målformulerende organ, bekreftes fullt ut av de ansatte - moderne målstyringskonsepter til tross, målene er stort sett like mangetydige og motstridende som før.

I forbindelse med Nye Trondheim er videre *de politiske sektororganene avviklet*. Hvilke konsekvenser mener de ansatte dette har hatt for forholdet mellom politikk og administrasjon mht. rolleavklaring og kontaktmønster.



Tabell 5.12 Vurdering av konsekvenser av utviklingen av avdelingsstyrene (svar i prosent). *Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?*

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum %
"Det er blitt mer ryddighet og bedre rolleavklaring i forholdet mellom politikk og administrasjon"	19	25	15	14	27	100 N=156
"På mitt arbeidssted tar vi i større grad enn før personlig kontakt med politikerne for å 'luften' eller drøfte saker vi arbeider med"	1	14	11	51	23	100 N=156

Av tabellen ser vi for det første at det hersker uenighet blant de ansatte om utviklingen i forholdet mellom politikk og administrasjon. Flertallet på 44 prosent er enig i at forholdet er bedre avklart mht. roller og generelt er blitt mer ryddig. På den annen side er 29 prosent uenig i dette. Avdelingsvis er det særlig Avdeling oppvekst og sentraladministrasjonen som drar opp flertallet her. Og svarene fordelt på stillingskategorier viser (igjen) at det særlig er direktørene som er mest positive. Nesten 80 prosent innenfor denne gruppen mener forholdet mellom politikk og administrasjon har blitt mer ryddig, mot 39 prosent innenfor gruppen ledere på annet nivå og 33 prosent innenfor gruppen planleggere/konsulenter.

De politiske sektororganene, avdelingsstyrene, var et avdelingsvis kontakt- og møtepunkt mellom politikk og administrasjon. Hvordan er bortfallet av dem møtt fra administrasjonens side? Vi spurte i denne sammenheng de ansatte om de nå "bruker aktuell bystyrekommité" på samme måte som "vi før brukte avdelingsstyret som et forum for 'lufting' og drøfting" av saker en en har til behandling. Knappt 20 prosent svarer bekreftende på dette, mens 52 prosent svarer at de ikke har noen slik kontakt. Det er flest i Avdeling byutvikling, og færrest i Avdeling kirke og kultur samt Avdeling helse og omsorg som svarer at de har slik kontakt/nytter seg av bystyrekommitéen på denne måten. Intervjuene med avdelingsdirektørene bekreftet dette inntrykket. Generelt er kontakten lav eller omtrent fraværende, og det er tatt få initiativ fra begge sider for å utvikle relevante (sam)arbeidsformer. Unntaket her er forholdet mellom Avdeling byutvikling, ved ledelsen, og Miljø/byutviklingskommitéen.

Neste spørsmål blir da: Kompenseres denne mangelen på kontakt og samhandling mellom politiske og administrative *organer* med økt bruk av *personlige kontakter*? Vi ser

av tabellen over, at langt de fleste svarer at omfanget *ikke* har økt de to-tre siste årene. Dette betyr på den annen side ikke nødvendigvis at omfanget er redusert. I den grad kontakten *har* økt, gjelder dette særlig direktørens kontakt med politikerne.

Som en oppsummering på denne bolken med vurderinger av virkninger av Nye Trondheim - hva foretrekker de ansatte, Nye Trondheim eller "den gamle organiseringen", dvs. organisering etter hovedutvalgsmodellen?

Tabell 5.13 Vurdering av den nye organisasjonsmodellen sett i forhold til "den gamle organiseringen" (svar i prosent). *Påstand: "Nye Trondheim er å foretrekke framfor 'den gamle organiseringen' (modellen man hadde inntil 1. januar 1992)."*

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum %
Sentraladministrasjonen	37	34	13	3	13	100 N=32
Oppvekst	66	17	17	-	-	100 N=6
Helse og omsorg	43	29	-	-	28	100 N=7
Kirke og kultur	27	33	13	7	20	100 N=15
Byutvikling	15	31	24	11	19	100 N=93
Ansatte sentralt samlet	25	32	18	7	18	100 N=153

Vi ser av tabellen at bildet er noenlunde entydig: nærmere 60 prosent av de ansatte på sentralt nivå mener "den nye organiseringen" (Nye Trondheim), tross alt, er å foretrekke framfor "den gamle organiseringen". Bare 25 prosent er uenig i dette. Avdelingsvis er meningene mest delte innenfor Avdeling byutvikling, der 46 prosent foretrekker Nye Trondheim, mens 35 prosent er uenig at denne modellen er å foretrekke framfor "den gamle organiseringen". Fordelt på stillingskategorier, er det igjen direktørene som er mest positive til Nye Trondheim. 3/4 innenfor denne gruppen mener Nye Trondheim er å foretrekke, ca. 55 innenfor gruppene ledere på annet nivå og planleggere/konsulenter er av samme oppfatning.

### 5.2.3 Virkninger av Nye Trondheim for andre ansatte, politikere og brukere

---

Hvilke virkninger mener ansatte i sentraladministrasjonen og avdelingene sentralt Nye Trondheim har hatt utover egen arbeidsplass, dvs. for andre ansatte, for politikerne og for brukere?

Vi ba først de ansatte rangere de avdelinger og bedrifter de mente hadde opplevd henholdsvis størst og minst virkninger av Nye Trondheim. *Størst virkninger:* Avdeling oppvekst (85 kryss), Avdeling helse og omsorg (67 kryss) og Trondheim Bydrift (54 kryss). *Minst virkninger:* Trondheim Havnevesen (79 kryss), Trondheim Energiverk (75 kryss), Trondheim Renholdsverk (35 kryss), Trondheim Bygg og Eiendom (33 kryss) og Trondheim Brann- og feiervesen (32 kryss).

Deretter stilte vi de ansatte overfor en rekke påstander om virkninger av Nye Trondheim for de nevnte gruppene. Påstandene og svarene er oppsummert i tabell 5.14.

Tabell 5.14 Vurdering av virkninger av Nye Trondheim for andre ansatte, politikere og brukere (svar i prosent). *Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?*

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum %
"Ikke-administrativt ansatte på enhetsnivå - førskolelærere, bibliotekspersonell, renholdsarbeidere osv. - har opplevd betydelige virkninger av Nye Trondheim for sin arbeidssituasjon"	8	26	13	15	38	100 N=157
"En virkning av Nye Trondheim er at det er blitt mer interessant å være bystyrepolitiker"	2	14	23	19	42	100 N=158
"Avvikling av avdelingsstyrene og opprettelse av bystyrekomitéer har styrket bystyrets funksjon som sentralt politisk beslutningsorgan"	12	33	18	10	27	100 N=158
"Formannskapet har styrket sin posisjon som beslutningsorgan"	65	16	1	-	18	100 N=158
"Når det gjelder forholdet mellom bystyret og formannskapet, har formannskapet de to-tre siste årene styrket sin reelle maktposisjon overfor bystyret"	54	16	2	-	28	100 N=157
"Bydelsrådene spiller en viktig rolle innenfor det politiske styringssystem"	-	4	10	64	22	100 N=157
"Tilgjengelighet og service overfor brukerne er forbedret"	9	45	13	12	21	100 N=158
"Endringene av det politiske styringssystemet har gjort det mer interessant for byens innbyggere å engasjere seg i kommunal politikk"	-	11	23	27	39	100 N=157

Et påfallende trekk ved tabellen over, er den høye andelen "vet ikke"-svar. For flere av påstandene ligger andelen på rundt 40 prosent. Dette indikerer for det første at det hersker betydelig usikkert blant ansatte sentralt om virkninger av Nye Trondheim utover og nedover i organisasjonen. For det andre tilsier dette i utgangspunktet at dataene generelt bør tolkes med en viss varsomhet. På den annen side er utslagene blant de som *har* svart såpass sterke/klare på de fleste variablene/påstandene, at "bildene" likevel er ganske entydige og klare.

Dette gjelder imidlertid ikke for svarene på den første påstanden, om virkninger av Nye Trondheim på arbeidssituasjonen til *ikke-administrativt personell på enhetsnivå*. Mens 34 prosent er helt eller delvis enig i påstanden om at ansatte på dette nivå har opplevd betydelige virkninger, så er 28 prosent helt eller delvis uenig i dette. Oppfatningen om dette er altså svært sprikende.

Videre ser vi at langt de fleste ikke har noen tro på at det er blitt mer interessant å være *bystyrepolitiker*. 42 prosent er av denne oppfatning, 16 prosent av motsatt oppfatning.

45 prosent mener at avviklingen av avdelingsstyrene og opprettelsen av bystyrekomitéer har styrket *bystyrets* funksjon som sentralt politisk beslutningsorgan, 28 prosent er av motsatt oppfatning. Igjen er altså oppfatningen delt, men hovedtendensen er positiv.

*Det* kan imidlertid ikke sies om påstanden om at *formannskapet* har styrket sin posisjon som beslutningsorgan. 81 prosent er av denne oppfatning, nesten ingen er uenig, mens "bare" 18 prosent svarer "vet ikke", hvilket er den laveste prosentandel "vet ikke"-svar tabellen sett under ett.

Ikke bare det, 70 prosent mener også at *formannskapet* har styrket sin posisjon *relativt* sett, dvs. i forhold til bystyret. Nesten ingen er uenig i dette heller, men andelen "vet ikke"-svar her er noe høyere (28 prosent).

Oppfatningen er enda klarere når det gjelder *bydelrådene*. 3/4 er uenig i påstanden om at disse spiller en viktig rolle innenfor det politiske styringssystem, nesten ingen er enig i påstanden. I *utgangspunktet* kan ikke dette tolkes dithen at ansatte på sentralt nivå er av den oppfatning at bydelrådene ikke spiller *noen* rolle. Med understøtte fra intervju-materialet, kan det likevel konkluderes med at ansatte har problemer med å se "vitsen" med bydelrådsordningen.

Endelig: Har Nye Trondheim gitt noen effekter utover kommuneorganisasjonen, i forhold til *brukerne* og *innbyggerne*? Dette skal fokuseres i den oppfølgende evalueringsstudien (jf. kap. 1.2.3). I denne omgang nøyde vi oss med to påstander for å få fram ansattes oppfatninger om dette. For det første ser vi at flertallet (54 prosent) mener tilgjengelighet-

en og servicen overfor brukerne er forbedret. 25 prosent er uenig i dette. Ingen entydig oppfatning altså, men et nokså klart flertall i positiv retning. I kapittel 4 så vi til sammenlikning at "bare" i overkant av 30 prosent av bystyrepolitikerne mente at tilgjengeligheten og servicen overfor brukerne er bedret.

Bare i overkant av 10 prosent av de ansatte sentralt mener man har oppnådd en positiv virkning med hensyn til å gjøre det mer interessant for byens innbyggere å engasjere seg i kommunal politikk. Blant bystyrepolitikerne mener til sammenlikning i overkant av 20 prosent det samme. Det er likevel slik at et flertall både blant de ansatte sentralt i administrasjonen og blant bystyrepolitikerne, mener at det i liten grad er blitt mer interessant for byens innbyggere og engasjere seg i kommunepolitikken.

### 5.3 Distriktene

#### *5.3.1 Utviklingen de siste to-tre årene med hensyn til arbeidsoppgaver/ arbeidssituasjon*

I dette delkapitlet ser vi nærmere på virkninger for de ansatte i distriktsadministrasjonene med hensyn til deres arbeidsoppgaver og arbeidssituasjon (jf. del I i spørreskjemaet til ansatte i distriktsadministrasjonene). I denne delen går vi i liten grad inn på årsakene til evt. endringer i de ansattes arbeidssituasjon. Dette kommer vi tilbake til i 5.3.2. (jf. del II i spørreskjemaet).

Ikke alle opplysninger som framkommer i spørreundersøkelsen kommenteres. Vi har lagt vekt på å få fram hovedtendenser i materialet og evt. forskjeller mellom avdelingene, distrikter og stillingskategorier. Når kommentarer tilsynelatende ser ut til å mangle på noen områder, skyldes dette at forskjellene er heller små.

Distriktene Nardo og Byåsen er i evalueringen spesielt fokusert gjennom caseundersøkelser i disse to distriktene. Opplysningene fra intervjuene i disse to distriktene har vi valgt å integrere sammen med opplysningene på spørreundersøkelsen.

Vi stilte innledningsvis tre spørsmål *om den enkeltes arbeidsoppgaver*, om de har blitt flere, om de har endret innhold, eller om arbeidsoppgaver de tidligere hadde er overført til

andre, lenger nede i organisasjonen (spm. 1, 2, 3, jf. vedlegg 4). Når det gjelder utviklingen i antallet arbeidsoppgaver får vi denne prosentvise fordelingen:

Tabell 5.15 Vurdering av antallet arbeidsoppgaver (svar i prosent).

*Spørsmål: "Antallet arbeidsoppgaver jeg skal utføre, er de to-tre siste årene blitt:"*

	Flere	Færre	Som før	Vet ikke	Sum %
Oppvekst	89	-	6	5	100 N=35
Helse og omsorg	95	-	5	-	100 N=38

Et stort flertall i både Avdeling oppvekst og avdeling Helse og omsorg opplever at de har fått *flere arbeidsoppgaver* de to-tre siste årene. Ingen mener de har fått færre. Ser vi på forholdet mellom ulike stillingskategorier som distriktssjefer, fagansvarlige og økonomi- eller personalkonsulenter, og deres vurdering av antallet arbeidsoppgaver, er det små variasjoner. Et stort flertall i alle de tre stillingskategoriene mener de har fått flere arbeidsoppgaver. Blant distriktssjefene i begge avdelingene, mener imidlertid alle at de har fått flere arbeidsoppgaver de siste to-tre årene..

I spørreskjemaet stilte vi også spørsmål om hvorvidt de ansatte er tildelt *nye typer oppgaver*, og om arbeidsoppgaver de tidligere utførte *er overført til andre*, lenger nede i organisasjonen. Et stort flertall på over 90 prosent blant de ansatte i begge avdelingene mener at de har fått nye typer oppgaver de to-tre siste årene. Distriktssjefene og de fagansvarlige opplever i noen større grad enn økonomi- eller personalkonsulentene at de har fått nye typer arbeidsoppgaver de siste to-tre årene.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt de arbeidsoppgavene de ansatte tidligere gjennomførte er overført til andre, lenger nede i organisasjonen, er svarfordelingene omtrent like store: Omtrent halvparten av de ansatte i begge avdelingene svarer ja på spørsmålet om delegasjon av arbeidsoppgaver og den andre halvparten nei. Et stort flertall av distriktssjefene svarer imidlertid ja på spørsmålet om oppgaver de tidligere gjennomførte er overført til andre lenger nede i organisasjonen. De er samtidig de som i størst grad opplever at de har fått nye typer arbeidsoppgaver. *Med andre ord har de fått flere oppgaver med nytt innhold, hvor de oppgavene de tidligere hadde er overført til andre, lenger nede i organisasjonen.* Blant de fagansvarlige mener derimot et flertall at de arbeidsoppgaver som de hadde før ikke er delegert andre, lenger nede i organisasjonen. Det er også denne gruppen ansatte som i minst grad opplever at de har fått nye typer

oppgaver. *Sammenfattet* finner vi at et stort flertall i begge avdelingene har fått flere oppgaver de siste to-tre årene, at de har fått nye typer oppgaver, og at svarfordelingene mht. delegasjon av arbeidsoppgaver nedover i organisasjonen varierer med stillingskategori.

Hvordan vurderer så de ansatte utviklingen knyttet til målene for arbeidet, ansvarsområdet og spørsmålet om belønning av innsats og resultatoppnåelse (spm. 4, 5 og 7, jf. vedlegg 4). Tabell 5.16 gir en oversikt over de ansattes vurdering av målene for arbeidet de utfører.

Tabell 5.16 Vurdering av målene for arbeidet (svar i prosent).

*Spørsmål: "De to-tre siste årene er målene for det arbeidet jeg utfører blitt:"*

	Mer entydige eller klare	Mer flertydige eller uklare	Som før	Vet ikke	Sum %
Oppvekst	40	34	20	6	100 N=35
Helse og omsorg	53	28	16	3	100 N=38

Vi ser av tabellen at noen flere av de ansatte opplever at målene er blitt mer entydige eller klare enn det motsatte, dvs. mer flertydige eller uklare. *Noen klar utvikling i retning klarere mål for arbeidet kan ikke leses ut av disse resultatene.* Bare i Avdeling helse og omsorg er det et lite flertall som mener at målene er blitt mer entydige eller klare. Dette kan ha sammenheng med at Avdeling helse og omsorg er blitt en mer homogen og ensartet avdeling gjennom flytting av f.eks. sosialtjenestene til Avdeling oppvekst (jf. 5.2.1). Sammensetningen av oppgaver og målgruppefokus kan dermed være noe mer oversiktlig i denne avdelingen enn i Avdeling oppvekst. Samtidig er det viktig å huske på at målutgangspunktet for to-tre år tilbake ikke nødvendigvis var uklare mål. Vi kan ikke konkludere med at målene er klarere i Avdeling Helse og omsorg enn i Avdeling oppvekst så lenge vi ikke kjenner til situasjonen for to-tre år tilbake.

Det er også forskjeller mellom distriktssjefene, de fagansvarlige og økonomi- eller personalkonsulentene når det gjelder vurderingen av målene for arbeidet. Et stort flertall blant distriktssjefene mener at målene er blitt klarere, mens bare ca. 20 prosent av økonomi- og personalkonsulentene mener det samme. I denne gruppen mener nærmere halvparten at målene er blitt mer tvetydige eller uklare.



Også mellom distriktene finner vi variasjoner. Mens ca. 1/3 av de ansatte i Sentrum distrikt opplever at de har fått klarere mål for arbeidet, mener over halvparten i distriktene Nardo, Heimdal og Byåsen at målene er blitt mer entydige eller klare.

Vi stilte også spørsmål om utviklingen knyttet til de ansattes *ansvarsområde* samt *belønning av innsats og resultatoppnåelse* (spm. 4 og 7, jf. vedlegg 4). Nær halvparten av de ansatte i begge avdelingene opplever at *ansvarsområdet er blitt mer uklart/flytende* de to-tre siste årene. Noen flere i Avdeling oppvekst opplever dette enn i Avdeling helse og omsorg. Mens et stort flertall av distriktssjefene mener at ansvarsområdet er klarere definert/avgrenset, mener bare 5 prosent av økonomi- og personalkonsulentene det samme. Dette kan ha sammenheng med at det knytter seg enkelte uklarheter til forholdet mellom stab og linje når det gjelder økonomi- og personalfunksjonene. Gjennom intervjuer med ansatte på ulike styringsnivåer i administrasjonen, har det framkommet opplysninger om at ansvars- og oppgavefordelingen knyttet til økonomi- og personalfunksjonene ikke er tilstrekkelig klargjort i den nye organisasjonen. Dette gjelder både forholdet mellom stab og linje og mellom ulike styringsnivåer.

Ser vi på de enkelte distrikt finner vi også her forskjeller. Mens svært få i Sentrum distrikt mener at ansvarsområdet er blitt klarere definert/avgrenset de to-tre siste årene, mener nær halvparten av de ansatte i Nardo og Heimdal dette.

I overkant av 40 prosent av de ansatte mener at deres innsats og resultatoppnåelse blir mer verdsatt/belønnet i dag enn tidligere. *Et flertall mener m.a.o. at verdsettingen av innsats og resultatoppnåelse er blitt mindre de siste to-tre årene eller at verdsettingen ikke har endret seg noe.* Dette er ikke overraskende sett på bakgrunn av at belønningssystemer i begrenset utstrekning er iverksatt og formalisert i organisasjonen (jf. 3.3.). At det likevel er relativt mange som opplever at deres innsats belønnes mer i dag enn for noen år tilbake, kan bero på at det er rom for verdsetting, selv om dette ikke er formalisert på noen måte.

Noen flere i Avdeling Oppvekst enn i Avdeling helse og omsorg opplever at deres innsats og resultatoppnåelse verdsettes mer i dag enn tidligere. Et flertall blant distriktssjefene opplever økt verdsetting av sin innsats, mens noen færre blant de fagansvarlige og konsulentene opplever det samme. Av distriktene er det Sentrum distrikt som skiller seg ut ved at ganske få av de ansatte i dette distriktet, sammenliknet med de øvrige, opplever at deres innsats og resultatoppnåelse i økt grad verdsettes/belønnes.

Vi stilte også spørsmål om hvordan de ansatte vurderer *handlefriheten* i arbeidssituasjonen. Tabell 5.17 gir en oversikt over dette.

Tabell 5.17 Vurdering av handlefriheten mht. å løse arbeidsoppgavene (svar i prosent)

*Spørsmål: "De to-tre siste årene er min handlefrihet mht. måter å løse arbeidsoppgavene på blitt:"*

	Større	Mindre	Som før	Vet ikke	Sum %
Oppvekst	48	23	23	5	100 N=35
Helse og omsorg	63	13	22	3	100 N=38

Rundt halvparten av de ansatte opplever at de har fått økt handlefrihet de siste to-tre årene. Noen flere i Avdeling Helse og omsorg enn i Avdeling oppvekst mener at de har fått større handlefrihet. Blant distriktssjefene i begge avdelingene mener nærmere 70 prosent at de har fått større handlefrihet. Bare 38 prosent av økonomi- eller personal-konsulentene mener det samme. Mellom de ulike distriktene er det små forskjeller.

Vi stilte også spørsmål om utviklingen i samarbeidet mellom underordnede og ledelsen, mellom fagfolk innenfor den enkelte avdeling, samt samarbeidet mellom avdelingene (spm. 9, 10 og 11, jf. vedlegg 4). Hvordan vurderer de ansatte i distriktsadministrasjonene samarbeidet mellom underordnede og ledelsen. Tabell 5.18 belyser dette.

Tabell 5.18 Vurdering av samarbeidet mellom ledelsen og underordnede (svar i prosent).

*Spørsmål: "Samarbeidet mellom ledelsen og underordnede på mitt arbeidssted er de to-tre siste årene blitt:"*

	Bedre	Dårligere	Som før	Vet ikke	Sum %
Oppvekst	40	20	34	6	100 N=35
Helse og omsorg	42	30	23	5	100 N=38

Rundt 40 prosent av de ansatte i begge avdelingene opplever at samarbeidet mellom ledelsen og underordnede er blitt bedre de to-tre siste årene. Dette er noen flere enn de som mener at samarbeidet mellom ledelsen og de underordnede er blitt dårligere. Vi ser at noen flere i Avdeling Helse og omsorg mener at samarbeidet er blitt dårligere. Et stort flertall blant distriktssjefene mener at samarbeidet er blitt bedre de siste årene, mens bare 28 prosent av økonomi- eller personalkonsulentene mener det samme. Blant de fag-

ansvarlige mener i underkant av halvparten at samarbeidet er blitt bedre. Også distriktsvise variasjoner framkommer av datamaterialet. I overkant av 60 prosent av de ansatte i Sentrum distrikt mener at samarbeidet de siste par årene er blitt dårligere. I distriktene Byåsen, Saupstad og Heimdal opplever over halvparten av de ansatte at samarbeidet er blitt bedre de siste årene.

Vi stilte også spørsmål om samarbeidet mellom ulike fagfolk og mellom avdelingene (spm. 10 og 11, jf. vedlegg 4). Ser vi på *utviklingen i samarbeidet mellom ulike fagfolk* på arbeidsplassen opplever rundt *halvparten* av de ansatte i begge avdelingene at dette *har bedret seg* de siste årene. Omtrent 20 prosent av de ansatte mener dette samarbeidet har blitt dårligere. Av distriktssjefene mener 80 prosent at samarbeidet med ulike fagfolk er blitt bedre, mens ca. 40 prosent av de fagansvarlige mener det samme. Godt og vel 65 prosent av de ansatte i Sentrum distrikt opplever at samarbeidet mellom fagfolkene er som før eller er blitt dårligere de siste årene. Mellom 60 og 70 prosent av de ansatte i distriktene Strinda, Heimdal og Saupstad mener at samarbeidet mellom fagfolkene er blitt bedre.

Vi stilte også spørsmål om *utviklingen i samarbeidet mellom fagfolk i ulike avdelinger*. Svarfordelingene viser at i *underkant av 50 prosent deltar oftere i samarbeid* med andre fagfolk i andre avdelinger idag enn for to-tre år siden. Særlig distriktssjefene deltar oftere i slikt samarbeid, mens økonomi- eller personalkonsulentene i liten utstrekning har endret sitt kontaktmønster de siste par-tre årene. I Sentrum distrikt opplever ca. halvparten av de ansatte at samarbeidet med fagfolk i andre avdelinger er blitt dårligere. Blant de ansatte i de øvrige distriktsadministrasjonene er det flere som mener at samarbeidet er blitt bedre enn det motsatte.

Vi har så langt sett på hvordan de ansatte opplever utviklingen mht. arbeidsoppgaver, mål, ansvar og handlefrihet, samt utviklingen i samarbeidet både på tvers av faggrupper og avdelingene og mellom ledelse og underordnede. Har arbeidet med å utvikle klarere mål, ansvarsområder og økt handlefrihet, ført til større effektivitet i saksbehandlingen? Tabell 5.19 gir en oversikt over dette.

Tabell 5.19 Vurdering av effektiviteten i saksbehandlingen (svar i prosent).

*Spørsmål: "Mener du saksbehandlingen på ditt arbeidssted er blitt mer eller mindre effektiv de to-tre siste årene?"*

	Mer effektiv	Mindre effektiv	Som før	Vet ikke	Sum %
Oppvekst	46	26	17	11	100 N=35
Helse og omsorg	47	13	34	6	100 N=38

I underkant av halvparten av de ansatte i begge avdelinger mener at saksbehandlingen er blitt mer effektiv de siste to-tre årene. Noen flere i Avdeling oppvekst mener den er blitt mindre effektiv enn i Avdeling helse og omsorg. Av distriktssjefene mener ca. 80 prosent at saksbehandlingen er blitt mer effektiv, mens bare 35 prosent av de fagansvarlige mener det samme. Mellom distriktene er det bare små variasjoner. Noen flere av de ansatte i Sentrum distrikt mener at saksbehandlingen er blitt mindre effektiv enn blant ansatte i de øvrige distriktsadministrasjonene. Det er altså slik at ledelsen opplever en klart større "gevinst" enn øvrige ansatte i distriktsadministrasjonene.

Kommunen har gjennomført et omfattende program for *leder- og ledelsesutvikling* (jf. 3.3.). Siktemålet har vært å heve kompetansen og stimulere til mål- og resultatstyring i kommunen. Hvordan vurderer så de som har deltatt i ledelsesutviklingsprogrammet betydningen av programmet for arbeidssituasjonen. Tabell 5.20 gir en oversikt over dette.

Tabell 5.20 Vurdering av deltakelsen i ledelsesutviklingsprogrammet sin betydning for arbeidssituasjonen (svar i prosent). *Spørsmål: "Hvor stor betydning mener du deltakelsen i ledelsesutviklingsprogrammet har hatt for deg med hensyn til å takle arbeidssituasjonen de to-tre siste årene?"*

	Stor	Noe	Liten	Ingen	Vet ikke	Sum %
Oppvekst	19	45	19	13	4	100 N=31
Helse og omsorg	6	69	11	9	5	100 N=34

En stor andel av de ansatte i begge avdelingene mener at deltakelsen i ledelsesutviklingsprogrammet har hatt *noe* betydning for deres arbeidssituasjon. Relativt få mener at programmet har hatt *liten* eller *stor* betydning. Slik sett bedømmes hverken programmet som entydig positivt eller entydig negativt. Dette er mest tydelig blant de ansatte i Avdeling helse og omsorg hvor nærmere 70 prosent mener at programmet har hatt noe betydning. Videre er det små forskjeller mellom de ansatte i ulike stillingskategorier. Opplevelsen av deltakelsen i programmet er omtrent den samme.

Vi stilte også spørsmål om hvorvidt ledelsesutviklingsprogrammet har bidratt til å utvikle en mer *mål- og resultatorientert kultur* i kommunen (spm. 49, jf. vedlegg 4). Også her mener rundt halvparten av de ansatte i begge avdelingene at ledelsesutviklingsprogrammet *i noen grad* har bidratt til å utvikle en mål- og resultatorientert kultur i kommunen. Svært få mener at programmet *i stor grad* eller *i liten grad* har bidratt til å stimulere til mål- og resultatorientering i kommunen.

Til slutt i denne gjennomgangen: Opplever de ansatte at arbeidssituasjonen de siste årene generelt sett er blitt mer eller mindre interessant? Dette spørsmålet er belyst gjennom svarfordelingene i tabell 5.21.

Tabell 5.21 Vurdering av hvor interessant arbeidssituasjonen er blitt (svar i prosent).

*Spørsmål: "Min arbeidssituasjon er de to-tre siste årene blitt."*

	Mer interessant	Mindre interessant	Som før	Vet ikke	Sum %
Oppvekst	69	14	11	6	100 N=35
Helse og omsorg	76	5	9	10	100 N=38

*Et klart flertall i både Avdeling oppvekst og i Avdeling helse og omsorg opplever at arbeidssituasjonen er blitt mer interessant de senere år. Omtrent 90 prosent av distriktsjefene mener arbeidssituasjonen er blitt mer interessant, mens 66 prosent av økonomi- eller personalkonsulentene mener det samme. Forskjellene mellom de ulike distriktene er små, men noen færre av de ansatte i Sentrum distrikt og Nardo distrikt mener at arbeidssituasjonen er blitt mer interessant.*

*For kort å sammenfatte. De ansatte i distriktsadministrasjonene har fått flere arbeidsoppgaver og nye typer oppgaver. Blant de som har fått flere oppgaver og nye typer oppgaver er det et stort flertall som mener at oppgaver de tidligere utførte er overført til andre,*

lenger nede i organisasjonen. Arbeidsoppgaver er mao. flyttet nedover i organisasjonen. Det er likevel viktig å merke seg at nær halvparten av de ansatte mener oppgaver ikke er flyttet lenger ned i organisasjonen. For det andre er det slik at på tross av at mange rapporterer om flere arbeidsoppgaver, mer flytende ansvarsområde og små endringer knyttet til belønning av innsats og resultatoppnåelse, så mener et stort flertall av arbeidssituasjonen er blitt mer interessant. Tildels også at saksbehandlingen er blitt mer effektiv. Dette kan tyde på at nye typer oppgaver, økt handlefrihet og til en viss grad forbedrede samarbeidsrelasjoner, har medvirket til å gjøre arbeidssituasjonen mer interessant. For det tredje framgår det at distriktssjefene gjennomgående vurderer utviklingen som mer positiv enn fagansvarlige og økonomi- og personalkonsulentene. Dette gjelder forhold som klarere mål og ansvarsområde, større handlefrihet, økt verdsetting av innsats og resultater og forbedret samarbeid. En mulig forklaring mht. økonomi- og personalfunksjonene kan være uklarerheter knyttet til forholdet mellom linje- og stabsfunksjoner og mellom ulike styringsnivåer på dette området i den nye organisasjonen. For det fjerde framgår det at de ansatte i Sentrum distrikt opplever utviklingen på flere områder som mer negativ enn ansatte i de øvrige distriktene.

### 5.3.2 *Virkninger av Nye Trondheim på arbeidssituasjonen/arbeidsstedet*

Så langt har vi gjennomgått endringer og utviklingstrekk med hensyn til arbeidssituasjon og arbeidsoppgaver for de ansatte uten i særlig grad å ha gått inn på årsakene til disse endringene. I dette delkapitlet går vi inn på de ansattes vurdering av virkninger av *Nye Trondheim* på arbeidssituasjonen/arbeidsstedet (del II i spørreskjemaet til de ansatte i distriktsadministrasjonene, jf. vedlegg 4). Vi tar utgangspunkt i en del sentrale endrings-tiltak som er gjennomført som en del av omstillingsprosessen og ser nærmere på hvordan de ansatte vurderer virkningene av disse tiltakene. Opplysningene fra spørreskjemaundersøkelsen er supplert med data fra informantintervjuene.

Vi stilte innledningsvis et mer overordnet og generelt spørsmål om i hvilken grad gjennomføringen av *Nye Trondheim* har påvirket arbeidssituasjonen. Videre stilte vi spørsmål om hva som har påvirket arbeidssituasjonen *mest* de siste to-tre årene. De ansattes vurdering av i hvilken grad *Nye Trondheim* har påvirket deres arbeidssituasjon framgår av tabell 5.22.

Tabell 5.22 Vurdering av Nye Trondheims betydning for arbeidssituasjonen (svar i prosent). Spørsmål: "I hvilken grad vil du si at gjennomføringen av Nye Trondheim har påvirket din arbeidssituasjon?"

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ingen betydn.	Vet ikke	Sum %
Oppvekst	81	14	5	-	-	100 N=35
Helse og omsorg	73	21	3	3	-	100 N=38

Et stort flertall blant ansatte i begge avdelingene opplever at gjennomføringen av Nye Trondheim har påvirket deres arbeidssituasjon. Sett i lys av at begge disse avdelingene ble distriktsorganisert som en følge av Nye Trondheim, er ikke dette særlig overraskende resultater. Et stort flertall av de ansatte i distriktsadministrasjonene har fått nye stillinger som følge av reorganiseringen. Et annet spørsmål er hvorvidt det er forskjeller mellom distriktene. To av distriktene ble som kjent distriktsorganisert som en følge av frikommuneforsøket. Datamaterialet viser at det er slike forskjeller. I distriktene Nardo og Saupstad er det ca. 60 prosent av de ansatte som mener at Nye Trondheim har påvirket deres arbeidssituasjon i stor grad. I de øvrige fire distriktene er det mellom 80 og 90 prosent som mener det samme.

Ser vi på hva de ansatte mener har påvirket arbeidssituasjonen mest de to-tre siste årene, gjennomføringen av Nye Trondheim eller evt. direkte budsjettnedskjæringer, svarer et stort flertall at gjennomføringen av Nye Trondheim har betydd mest for arbeidssituasjonen (ca 74 prosent). Bare syv prosent mener at budsjettnedskjæringer har hatt mest å si. Det er imidlertid 14 prosent som mener at budsjettnedskjæringer og gjennomføringen av Nye Trondheim ikke kan holdes fra hverandre. Dette siste kan nok skyldes at det tidlig ble lagt opp til bruke omorganiseringen som det mest sentrale virkemidlet for å gjenopprette den økonomiske handlefriheten. At kun syv prosent mener at budsjettnedskjæringer har hatt mest å si for deres arbeidssituasjon, kan bero på at særlig Avdeling helse og omsorg, men også til en viss grad Avdeling oppvekst, i noen større grad enn de tekniske sektorene og sentraladministrasjonen ble skjermet fra budsjettnedskjæringer (jf. kap. 2.3.).

Hva er det så med Nye Trondheim som har påvirket arbeidssituasjonen/arbeidsstedet? Et av tiltakene for å bedre samarbeidet og koordineringen mellom faggrupper som retter seg mot samme målgruppe, har vært å endre på avdelingsgrensene. I spørreskjemaet

formulerte vi en påstand om virkninger av dette endringstiltaket (spm. 15, jf. vedlegg 4). Svarfordelingene fremgår av tabell 5.23.

Tabell 5.23 Vurdering av behovet for tverrfaglig samarbeid på tvers av avdelingsgrensene (svar i prosent). Påstand: "Behovet for tverrfaglig samarbeid på tvers av avdelingsgrenser er blitt mindre enn før".

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum %
Oppvekst	17	26	18	34	5	100 N=36
Helse og omsorg	2	13	21	64	-	100 N=38

Et flertall av de ansatte i begge avdelingene er helt eller delvis uenige i at behovet for samarbeid på tvers er blitt mindre enn før. Vi ser at det er visse forskjeller mellom avdelingene. Flere i Avdeling oppvekst enn i Avdeling helse og omsorg mener at behovet for samarbeid er blitt mindre. Dette kan tyde på at samlingen av ulike oppveksttjenester til denne avdelingen har redusert behovet noe for å samarbeide med andre avdelinger. Avdeling helse og omsorg, som i stor grad har blitt en ren helsetjenesteavdeling, kan derimot ha fått økt behov for kommunikasjon og drøfting med f.eks. Avdeling oppvekst som har overtatt ansvaret for sosialkontorene. Med andre ord opplever den avdeling som har avgitt tjenester et større behov for samarbeid enn den avdeling som er tilført nye tjenester.

Et annet tiltak i forbindelse med gjennomføringen av Nye Trondheim har vært å innføre en del nye reglementer, f. eks. reglement for "Personalforvaltning og ledelse i Trondheim kommune" og økonomireglementet. Vi stilte en generell påstand om hva slags betydning de ansatte tillegger disse nye reglementene (spm. 16, jf. vedlegg 4). Svarfordelingene fremgår av tabell 5.24.



Tabell 5.24 Vurdering av reglementenes betydning i det praktiske arbeid (svar i prosent).

*Påstand: "Det er mitt inntrykk at de fleste i distriktsadministrasjonen kjenner til at disse reglementene fins, men at de ikke har betydd noe særlig for det praktiske arbeidet."*

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum %
Oppvekst	-	25	39	25	11	100 N=36
Helse og omsorg	11	18	32	32	7	100 N=38

Et klart *flertall* blant ansatte i begge avdelingene er helt eller delvis *uenige* i påstanden om at reglementene ikke har betydd noe særlig for det praktiske arbeidet. Dette tyder på at de ansatte både kjenner til reglementene, og at de er alt annet enn papirdokumenter uten praktisk betydning. Dette betones ikke minst av distriktssjefene hvor 90 prosent er helt eller delvis uenige i at reglementene ikke har betydd noe særlig for det praktiske arbeidet.

Både innføringen av nye reglementer og endringene i organisasjonsstrukturen ble begrunnet med behovet for en klarere oppgavefordeling, klarere mål og signaler samt bedre styring og økonomisk kontroll. På denne bakgrunn formulerte vi en del påstander om virkninger av de nevnte tiltak på disse områdene (spm. 17, 18, 19 og 20, jf. vedlegg 4). Svarfordelingene fremgår i tabell 5.25.

Tabell 5.25 Vurdering av den betydning endringer i organisasjonsstrukturen samt innføringen av nye reglementer har hatt i form av klarere oppgavefordeling, klarere mål og signaler samt bedre styring og økonomisk kontroll (svar i prosent). *Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?*

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum %
"Oppgavefordelingen mellom distrikts-administrasjonen og avdelingen sentralt er fremdeles uklar på flere områder"	24	42	18	11	5	100 N=74
"Det gis mer entydige og klare signaler enn før om hvilke arbeidsoppgaver den administrative ledelsen forventer ansatte skal prioritere"	7	37	28	15	13	100 N=74
"Det er klarere fordeling av ansvar og oppgaver mellom distrikts-administrasjonen og enhets-/institusjonsnivået nå enn tidligere"	25	46	16	8	5	100 N=74
"Styringen med ressursbruken er bedre i dag enn tidligere"	47	38	3	6	6	100 N=74

Vi ser av tabellen at et *flertall* av de ansatte i distriktsadministrasjonene er helt eller delvis enige i at oppgavefordelingen mellom distriktsadministrasjonen og avdelingen er uklar på flere områder. På dette området er det bare små forskjeller mellom ansatte i de to avdelingene. Øyensynlig knytter uklarhetene omkring "hvem som skal gjøre hva" seg til forholdet mellom distriktsadministrasjonene sett under ett og avdelingene sentralt. Det er f.eks. minimale forskjeller i synspunkter mellom ansatte i ulike distriktsadministrasjoner og ulike stillingskategorier på dette feltet. I informantintervjuene er det flere som peker på at det ennå er uvant at flere saker skal avgjøres på distriktsnivå. Et utsagn er at "når vi tar opp saker og sender den til avdelingen sentralt får vi dem tilbake med beskjed om å ordne opp selv". Både informantintervjuene og tabellresultatene tyder på enkelte uklarheter knyttet til forholdet mellom driftsoppgaver og forvaltningsoppgaver.

Vi ser videre av tabellen at det er omtrent like mange som er enige som uenige i påstanden om hvorvidt den administrative ledelsen gir klarere og mer entydige signaler om hva de ønsker de ansatte skal prioritere mht. arbeidsoppgaver. *Med andre ord er det ikke slik at styringssignalene er særlig klarere i dag enn det de var tidligere.* Imidlertid er det forskjeller mellom ansatte i ulike stillingskategorier. I overkant av 70 prosent av distriktsjefene er helt eller delvis enige i at styringssignalene er blitt klarere, mens bare 26 prosent av økonomi- eller personalkonsulentene mener det samme. Dette resultatet underbygges gjennom informantintervjuene hvor flere peker på uklarheter mht. til ansvar og oppgaver knyttet til økonomi- og personalfunksjonene på alle de tre styringsnivåene. Ledelsen i linjeorganisasjonen opplever klarere styringssignaler, mens ansatte i de nevnte stabsfunksjoner ikke opplever det på samme måten. I flere av informantintervjuene er det pekt på at direktør/rådmannsnivået ikke alltid oppleves å være ett styringsnivå når det gjelder mål- og signalgivning gjennom linjen til distriktsadministrasjonene.

Tabellen viser også at et *stort flertall* er helt eller delvis *enige i at ansvars- og oppgavefordelingen mellom distriktsadministrasjonene og enhets-/institusjonsnivået er klarere nå enn tidligere.* Selv om dette ikke er to adskilte styringsnivåer i den nye styringsmodellen, viser resultatet at forholdet mellom førstelinjetjenestene og distriktsadministrasjonene i store trekk oppleves som ryddig fra sistnevntes ståsted. Dette gjelder ansatte i begge avdelingene og i alle stillingskategorier. Resultatene underbygges gjennom intervjuene med utøvende personell og enhetsledere. Forholdet til distriktsadministrasjonene oppleves i hovedsak å være ryddig. Det er også med enhets-/institusjonsnivået at de ansatte i distriktsadministrasjonene har mest kontakt. Nærmere 90 prosent av de ansatte er helt eller delvis enige i en påstand om at de har mer kontakt med ansatte på enhets-/institusjonsnivået enn med ansatte i avdelingene sentralt.

Til sist i tabellen ser vi at et *klart flertall* er helt eller delvis *enige i en påstand om at styringen med ressursbruken er bedre idag enn det den var tidligere.* På dette området er variasjonene små mellom ansatte i ulike distrikt og stillingskategorier. Et dekkende utsagn fra informantintervjuene er at "den økonomiske krisen og omleggingene i forbindelse med Nye Trondheim har vært en ansvarliggjøringsprosess, de ansatte tar i større grad ansvar, pengebruken er blitt mer bevisst og generalisttenkningen er blitt større". Videre er et stort flertall helt eller delvis enige i at det er blitt lettere å omdisponere tildelte midler mellom ulike formål. Med andre ord ser det ut til at den økte fleksibilitet som bl.a. økonomireglementet åpner opp for, er tatt i bruk i praksis.

Vi formulerte også en påstand knyttet til omfanget av delegasjon av oppgaver og ansvar ut til distriktene. De ansatte ble bedt om å ta stilling til hvorvidt færre saker fra enheter og administrative ledd på distriktsnivå, går til behandling/viderebehandling i avdelingen sentralt (spm. 22, jf. vedlegg 4). Svarfordelingene framgår av tabell 5.26.

Tabell 5.26 Vurdering av om færre saker på distriktsnivå går til behandling/viderebehandling i avdelingen sentralt (svar i prosent). Påstand: "Færre saker fra enheter og administrative ledd på distriktsnivå går i dag til behandling/viderebehandling i avdelingen sentralt enn tidligere".

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum %
Oppvekst	53	24	6	-	17	100 N=36
Helse og omsorg	47	32	5	6	10	100 N=38

Nærmere 80 prosent av de ansatte er helt eller delvis enige i at færre saker idag behandles i avdelingen sentralt. Med andre ord mener et klart flertall at flere saker idag avgjøres på distriktsnivå. Førstusituasjonen vil her være noe ulik siden to av bydelene allerede var distriktsorganisert som følge av frikommuneforsøket. Dette reiser spørsmål om hvorvidt det er forskjeller mellom disse distriktene og de fire øvrige som ble distriktsorganisert som følge av Nye Trondheim. Utifra datamaterialet er det imidlertid minimale forskjeller i synspunktene mellom de ansatte i ulike distriktsadministrasjoner. Et stort flertall blant de ansatte i distriktene Nardo og Saupstad mener i likhet med ansatte i de øvrige distriktsadministrasjonene, at færre saker i dag behandles sentralt i avdelingen. Dette underbygger at delegasjon av ansvar og myndighet har funnet sted som følge av Nye Trondheim, og at ett konkret utslag er at færre saker behandles/viderebehandles i avdelingene sentralt. I informantintervjuene er det flere som har pekt på at delegasjon av ansvar og oppgaver ut til distriktene, har ført til en utvikling i retning av "6 byer i byen". Andre hevder på sin side at avdelingslojaliteten er så sterk blant de ansatte at det er mer riktig å snakke om "6 avdelinger i byen" med innbyrdes ulike prioriteringer og handlemåter. *Bildet som avtegner seg er at distriktene er tildelt betydelig frihet innenfor de nye styringsmodellen.*

Har distriktsadministrasjonene dermed så stor frihet at det kan utvikle seg forskjeller i arbeidsvilkår mellom de ansatte i ulike distriktsadministrasjoner? Vi ba de ansatte om å ta stilling til en påstand knyttet til eventuelle forskjeller i arbeidsvilkår for de ansatte i ulike distriktsadministrasjoner (spm. 24, jf. vedlegg 4). Svarfordelingene framgår av tabell 5.27.

Tabell 5.27 Vurdering av forskjeller knyttet til arbeidsvilkårene for de ansatte i ulike distriktsadministrasjoner (svar i prosent). Påstand: "Jeg har opplevd at arbeidsvilkårene våre (lønn, opplæringstilbud, videreutdanning o.l.) er tildels betydelig ulike distriktene imellom".

	Ja	Nei	Vet ikke	Sum %
Oppvekst	61	17	22	100 N=36
Helse og omsorg	61	27	12	100 N=38

Vi ser her at et *klart flertall* av de ansatte i begge avdelingene *har opplevd at arbeidsvilkårene er tildels betydelig ulike distriktene imellom*. Dette kan tyde på at den distriktsvise handlefriheten er så stor at den gir rom for distriktsvise forskjeller i de ansattes arbeidsvilkår. Med hensyn til forskjeller i lønn peker flere informanter på at dette skyldes at de ansatte har tatt med seg den lønnen de hadde tidligere hadde i kommunen, ut i distriktene. Siden lønnsfastsettelsen avgjøres sentralt er det lite rom for lokale tilpasninger i lønnsnivå. Derimot er det større rom for lokale forskjeller knyttet til opplæringstilbud og etterutdanning.

Med hensyn til distriktsvise forskjeller finner vi at langt flere i distriktene Nardo og Saupstad opplever at forskjellene i arbeidsvilkår har blitt større. Tolkningmulighetene her er flere. Et alternativ er at disse distriktene har et forsprang i tid på de øvrige distriktene, dvs. at forskjellene i arbeidsvilkår har fått utvikle seg over lengre tid. En annen tolkning kan være at det personell som flyttet inn i distriktsadministrasjonene i Nardo og Saupstad, fra før av hadde store forskjeller i lønn. Dette kan i neste omgang ha ført til større lønnsforskjeller mellom de ansatte i disse distriktsadministrasjonene.

Ser vi på ansatte i ulike stillingskategorier finner vi at langt flere av økonomi- og personalkonsulentene, mener at forskjellene i arbeidsvilkår har blitt større enn blant distriktssjefene. Rundt 60 prosent av distriktssjefene mener at de ikke har opplevd forskjeller i arbeidsvilkår mellom distriktene, mens bare 9 prosent av økonomi- og personalkonsulentene mener det samme.

Vi formulerte også en påstand om hvorvidt det er *naturlig at arbeidsvilkårene over tid blir noe forskjellige distriktene imellom*. Av de ansatte i begge avdelinger er det ca. 2/3 som er helt eller delvis enige i at økende forskjeller mellom distriktene er en naturlig utvikling. Vi skal være forsiktige med å fastslå at dette innebærer at de ansatte aksepterer og stiller

seg positive til en slik utvikling. Men svarene gir en indikator om at de ansatte forventer at forskjellene vil øke i framtiden mellom de ulike distriktene. Særlig forventer distriktsjefene en slik utvikling. Ca. 90 prosent mener at en slik utvikling er naturlig. Blant distriktene er det de ansatte i Nardo og Saupstad som i størst grad mener at det er naturlig at arbeidsvilkårene over tid endrer seg noe.

Samtidig er det slik at et flertall på ca. 90 prosent er helt eller delvis enige i at oppdelingen av avdelingene Oppvekst og Helse og omsorg har ført til behov for nye samarbeidsløsninger mellom de ulike distriktsadministrasjonene. På dette området er det små forskjeller mellom ulike distrikt og stillingskategorier. I de fleste informantintervjuene er det pekt på at konkurransen mellom distriktene er stor mht. å være fremst, være initiativrik og kreativ. Enkelte opplever dette som stimulerende, men langt de fleste opplever konkurransen mellom distriktene som uheldig og ressursløsende. At så mange ønsker nye samarbeidsløsninger mellom distriktene kan bl.a. bero på at det ønskes mer samarbeid og mindre konkurranse mellom distriktene.

Hva slags virkninger har det hatt å samlokalisere avdelingene Oppvekst og Helse og omsorg i felles distriktsadministrasjoner? Vi formulerte en påstand om hva slags effekt dette endringstiltaket har hatt for muligheten til å se tjenestetilbudet til ulike brukergrupper i sammenheng (spm. 27, jf. vedlegg 4). Hvordan de ansatte har svart på denne påstanden framgår av tabell 5.28.

Tabell 5.28 Vurdering av betydningen av å samlokalisere avdelingene Oppvekst og Helse og omsorg (svar i prosent). Påstand: "Det er idag lettere å se tjenestetilbudet til ulike brukergrupper i sammenheng enn det var tidligere".

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum %
Oppvekst	49	31	6	6	8	100 N=35
Helse og omsorg	43	40	8	-	8	100 N=38

Rundt 80 prosent av de ansatte er helt eller delvis enige i at det i dag er lettere å se tjenestetilbudet til ulike brukergrupper i sammenheng. Slik påstanden er formulert tyder dette på at fysisk samlokalisering av de ansatte i avdelingene Oppvekst og Helse og omsorg, har hatt positiv innvirkning på mulighetene til å se tjenestetilbudet til ulike brukergrupper i sammenheng. Det kan således hevdes at samlokaliseringen har bidratt til

å legge praktisk tilrette for samarbeid mellom faggrupper på tvers av avdelingsgrenser. I tabell 5.23 ovenfor så vi at et flertall av de ansatte i begge avdelinger opplever at det er behov for samarbeid og drøfting mellom avdelingene til tross for endrede avdelingsgrenser. Et område som særlig trekkes fram som eksempel på velykket samarbeid mellom avdelingene, er i forhold til felles målgrupper med behov for sammensatte tjenester.

På sett og vis forventes justeringen av avdelingsgrensene og samlokalisering av de ansatte å påvirke handlingsmønstrene i ulike retninger. Samlokalisering kan ses som et tiltak for å stimulere til økt samarbeid på tvers av avdelingsgrensene. Å endre avdelingsgrensene gjennom å samle beslektede oppgaver innenfor en og samme avdeling, kan derimot antas å redusere behovet for samarbeid på tvers av avdelingsgrenser. Resultatene så langt tyder på at det er behov for samarbeid fortsatt, og at fysisk samlokalisering er et tiltak som legger til rette for et slikt samarbeid. Resultatene kan også tolkes i retning av at de nåværende avdelingsgrensene ikke en gang for alle er trukket opp. Justeringer kan være nødvendige. Resultatene gir videre indikasjoner på at samarbeidet for en stor del initieres av ulike brukergruppers behov. Flere har i informantintervjuene vært opptatt av at brukerne nå i større grad enn tidligere er initierende for tverrfaglig samarbeid mellom avdelingene.

Vi formulerte også en påstand om hvor hensiktsmessig det er å *lokalisere* både *bydelsdekkende og bydelsovergrepene tjenester* innenfor avdelingene Oppvekst og Helse og omsorg på distriktsnivå (spm. 28, jf. vedlegg 4). Omtrent 60 prosent av de ansatte i begge avdelinger er helt eller delvis enige i at plasseringen av bydelsovergrepene tjenester på distriktsnivå er en hensiktsmessig lokalisering av disse tjenestene. Det er imidlertid forskjeller mellom ulike stillingskategorier. Hele 90 prosent av distriktssjefene mener at lokaliseringen av de bydelsovergrepene tjenestene er hensiktsmessig. Under halvparten av de fagansvarlige mener det samme. Mellom distriktene er forskjellene små.

Hva er så virkningene av endringene i det *politiske styringssystemet* for de ansatte i distriktsadministrasjonene? Vi formulerte noen påstander og spørsmål om *bydelsrådenes* rolle i det politiske styringssystemet og for de ansatte på distriktsnivå (spm. 29, 30 og 31, jf. vedlegg 4). Hvordan de ansatte vurderer bydelsrådenes rolle i det politiske styringssystemet framgår av tabell 5.29.

Tabell 5.29 Vurdering av bydelsrådenes betydning for det daglige virke i distriktsadministrasjonene (svar i prosent). *Påstand: "Bydelsrådene har i ingen betydning for mitt daglige virke i distriktsadministrasjonen".*

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum %
Oppvekst	49	32	4	6	9	100 N=36
Helse og omsorg	43	41	8	-	8	100 N=38

Over 80 prosent av de ansatte er helt eller delvis enige i at bydelsrådene ikke har noen betydning for de ansattes daglige virke i distriktsadministrasjonene. Flere av informantene peker på at bydelsrådene fungerer dårlig både som rådgivere og i ombudsrollen som talsmenn for og formidlere av bruker-/velgersynspunkter.

De ansatte ble også bedt om å ta stilling til en påstand om at bydelsrådene har fått en viktigere plass i det politiske styringssystemet de siste to-tre årene. Over 80 prosent av de ansatte i både Avdeling oppvekst og Avdeling helse og omsorg er helt eller delvis uenige i at bydelsrådene de siste to-tre årene har fått en viktigere rolle i det politiske styringssystemet. *Vurderingene av bydelsrådene er entydig negative blant ansatte i ulike stillingskategorier og i alle distriktsadministrasjonene.*

Ser vi nærmere på de *ansattes kontakter med bydelsrådspolitikerne* finner vi at ca. halvparten ikke har kontakt i det hele tatt med bydelsrådspolitikerne. Av de som har slik kontakt er det alt overveiende snakk om kontakt gjennom faste og formelle møter. Distriktsjefene er de som har flest slike kontakter. De ansatte i Avdeling helse og omsorg har noen flere slik kontakter enn ansatte i Avdeling oppvekst. Dette siste kan skyldes at mange av sakene som behandles i klientutvalgene er helse- og sosialsaker. Bare et lite fåtall av de ansatte i distriktsadministrasjonene har uformell kontakt med bydelsrådspolitikerne om saker de arbeider med.

Hvordan opplever så de ansatte innføring av *politisk målstyring* i kommunen og virkningene av dette endringstiltaket? Et av siktemålene med dette endringstiltaket er at bystyrepolitikerne skal formulere klare mål som rettesnor for administrasjonens arbeide. Tabell 5.30 gir en oversikt over hvordan de ansatte i distriktsadministrasjonene opplever de politiske målene.



Tabell 5.30 Vurdering av hva slags virkninger innføring av politisk målstyring har fått for styringssystemet (svar i prosent). *Påstand: "De politisk vedtatte mål i bystyret, formannskapet mv. er like mangetydige og til dels motstridende som de alltid har vært."*

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum %
Oppvekst	28	39	14	3	16	100 N=36
Helse og omsorg	24	40	18	8	10	100 N=38

Omtrent 2/3 av de ansatte i begge avdelinger er helt eller delvis enige i at de politisk vedtatte mål i bystyret, formannskapet mv. er like mangetydige og tildels motstridende som de alltid har vært. *De politiske målene oppleves m.a.o. å være uklare og mange-tydige, og at dette ikke har endret seg gjennom innføring av politisk målstyring.* Vi så i tabell 5.16 at nærmere halvparten av de ansatte i distriktsadministrasjonene har opplevd mer entydige og klare mål for det arbeidet de utfører. Med andre ord er det visse forskjeller i resultatet i de to tabellene. Spisst formulert kan det hevdes at målene for mange har blitt klarere og mer entydige i det daglige arbeidet, men at dette i liten grad skyldes politikernes målformuleringer. I stedet kan det hevdes at det er administrasjonens for- tolkninger av de politiske målene som leder fram til klarere mål.

Et annet sentralt endringstiltak i forbindelse med Nye Trondheim har vært å *avvikle de politiske sektororganene*, avdelingsstyrene, og erstatte disse med *bystyrekomiteer*. Siktemålet har bl.a. vært å få til klarere skiller mellom politikk og administrasjon. I spørreskjemaet ba vi de ansatte ta stilling til tre påstander knyttet til virkninger av dette endringstiltaket (spm. 33, 34 og 35, jf. vedlegg 4). Tabell 5.31 gir en oversikt over svar- fordelingene.

Tabell 5.31 Vurdering av det politiske styringssystemet hvor de politiske sektororganene, avdelingsstyrene, er erstattet med bystyrekomitéer (svar i prosent). *Påstand:* "Er du enig eller uenig i følgende påstander av virkninger av dette endrings-tiltaket?"

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum %
"Det er blitt mer ryddighet og bedre rolleavklaring i forholdet mellom politikk og administrasjon"	11	31	19	15	24	100 N=74
"På samme måte som vi før brukte avdelingsstyret som et forum for "lufting" og drøfting av saker vi i administrasjonen hadde til behandling, bruker vi nå aktuell bystyrekomité"	8	23	15	20	34	100 N=74
"På mitt arbeidssted har vi i dag mindre behov for å "lufte" eller drøfte saker med politikerne enn det vi hadde tidligere"	7	14	27	24	28	100 N=74

I overkant av 40 prosent er helt eller delvis enige i at det er blitt mer ryddighet og bedre rolleavklaring i forholdet mellom politikk og administrasjon, mens i overkant av 30 prosent mener det motsatte. Dette tyder på at det ikke har vært så stor endring på dette området. Vi merker oss imidlertid at "vet ikke" prosenten er relativt høy. Mange har nok opplevd dette som et felt som det er vanskelig å ta stilling til fra deres ståsted. Ser vi på stillingskategorier finner vi at over 90 prosent av distriktssjefene mener at det er blitt bedre rolleavklaring og ryddighet mellom politikk og administrasjon. Bare 30 prosent av de fagansvarlige mener det samme.

I hvilken utstrekning har opprettelse av bystyrekomitéer ført til mindre kontakt og "sikk-sakk" kjøring mellom administrasjonen og bystyrepolitikerne under saksgangen? Et av ankepunktene mot ordningen med avdelingsstyret var bl.a. tendensene til sektorisering og tett kontakt mellom faggrupper og avdelinger og politikerne i de ulike styrene. Ser vi på svarfordelingene i tabellen finner vi at ca. 30 prosent er helt eller delvis enige i at bystyrekomitéene benyttes på samme måte som man tidligere brukte avdelingsstyrene for å "lufte" eller drøfte saker. Ca 35 prosent mener det motsatte. Også her er "vet ikke" andelen svært høy. For mange har dette vært en uaktuell problemstilling. Samlet sett

tyder resultatene på at bystyrekomiteene ikke i samme utstrekning som de tidligere avdelingsstyrene benyttes til å "lufte" eller drøfte saker som de ansatte i administrasjonen har til behandling.

Skyldes dette å såfall at *behovet* for å "lufte" eller drøfte saker med politikerne er blitt *mindre* enn det var tidligere? Av tabellen ser vi at over halvparten av de ansatte er helt eller delvis uenige i at det i dag er mindre behov for å "lufte" eller drøfte saker med politikerne enn det var tidligere. Dette tyder på at de ansatte fremdeles har behov for å "lufte" eller drøfte saker med politikerne, men at de endringstiltak som er iverksatt for klarere å skille mellom politikk og administrasjon, ser ut til å motvirke et mer omfattende samspill mellom de ansatte og politikerne.

Er det dermed slik at de ansatte nærmest ikke har kontakt med politikerne? Vi stilte et spørsmål om *når de ansatte sist var i kontakt med en politiker* om en sak de arbeider med (spm. 36, jf. vedlegg 4). Resultatene viser at 34 prosent hadde slik kontakt for mindre enn én måned siden. Ca. 12 prosent hadde slik kontakt for mindre enn to måneder siden og omtrent 23 prosent for mer enn to måneder siden. For 19 prosent av de ansatte er denne problemstillingen uaktuell. Flest kontakter har de ansatte i Avdeling helse og omsorg. Blant ansatte i ulike stillingskategorier, er det distriktssjefene og de fagansvarlige som har flest kontakter. Ser vi på de ulike distriktene har de ansatte i Saupstad langt flere kontakter med politikerne enn ansatte i øvrige distrikter. Samlet sett kan disse resultatene vanskelig tolkes på annen måte enn at det er et *relativt tett samspill mellom de ansatte og politikerne om saker det arbeides med i administrasjonen*. Sammenholder vi dette med resultatene ovenfor, kan vi si at det er et ganske omfattende samspill mellom de ansatte i distriktsadministrasjonene og politikerne, men at de ansatte opplever behov for enda mer kontakt med politikerne.

Hvordan bedømmer så de ansatte i distriktsadministrasjonene Nye Trondheim i forhold til den "gamle organiseringen"? Svarfordelingene framgår av tabell 5.32.

Tabell 5.32 Vurdering av hvorvidt Nye Trondheim er å foretrekke framfor den "gamle organiseringen". Påstand: "Nye Trondheim er å foretrekke framfor "den gamle organiseringen (modellen man hadde inntil 1. januar 1992)".

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum %
Oppvekst	44	37	8	8	3	100 N=36
Helse og omsorg	40	44	8	-	8	100 N=38

Et klart flertall blant de ansatte i begge avdelingene foretrekker Nye Trondheim framfor "den gamle organiseringen". I alle stillingskategorier er det over 80 prosent som er helt eller delvis enige i at Nye Trondheim er å foretrekke framfor "den gamle modellen". Med unntak av Sentrum distrikt er dette resultatet vi finner igjen i alle distriktene. I Sentrum distrikt er det ca. 40 prosent som mener at Nye Trondheim er å foretrekke framfor "den gamle modellen". Vi kan slå fast at den nye styringsmodellen har betydelig støtte blant de ansatte i distriktsadministrasjonene.

### 5.3.3 Virkninger av Nye Trondheim for andre ansatte, politikere og brukere

I dette delkapitlet retter vi oppmerksomheten mot hvilke virkninger og effekter de ansatte i distriktsadministrasjonene mener Nye Trondheim har hatt for andre, dvs. andre ansatte, politiske instanser og brukerne.

I spørreskjemaet ba vi de ansatte i distriktsadministrasjonene om å ta stilling til flere påstander knyttet til virkninger for de ansatte på enhets-/institusjonsnivået, for tjenestetilbudet og brukerne og for det politiske styringssystemet (spm. 39, 40, 41, 42, 43 og 44, jf. vedlegg 4). Svarfordelingene framgår av tabell 5.32.

Tabell 5.33 Vurdering av virkninger av Nye Trondheim for andre, dvs. andre ansatte, politiske instanser og brukerne (svar i prosent). "Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om virkninger eller effekter av Nye Trondheim for andre, dvs. andre ansatte, politiske instanser og brukerne."

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum %
"Ansatte på enhetsnivå - førskolelærere, lærere, bibliotekspersonell, renholdsarbeidere osv. - har opplevd betydelige virkninger av Nye Trondheim for sin arbeidssituasjon"	16	38	23	15	8	100 N=74
"En virkning av Nye Trondheim er at kvaliteten på tjenestene er blitt bedre"	7	34	25	15	19	100 N=74
"Publikum får raskere svar på sine henvendelser nå enn tidligere"	8	31	24	15	22	100 N=74
"Distriktsorganisering av avdelingene Oppvekst og Helse og omsorg har gjort det vanskeligere å opprettholde et likeverdig tjenestetilbud til brukerne i de ulike distriktene"	16	33	23	19	9	100 N=74
"Avvikling av avdelingsstyrene og opprettelse av bystyrekomitéer har styrket bystyrets funksjon som sentralt politisk beslutningsorgan"	14	16	13	16	40	100 N=74
"Endringene i det politiske styringssystemte har gjort det mer interessant for byens innbyggere å engasjere seg i kommunal politikk"	1	7	11	46	35	100 N=74

Av tabellen ser vi at et flertall av de ansatte er helt eller delvis enige i at de ansatte på enhetsnivå har opplevd betydelige virkninger av Nye Trondheim for sin arbeidssituasjon. Dette er i samsvar med opplysninger gjennom intervjuer med utøvende personell og

enhetsledere. Blant annet har delegasjon av oppgaver og ansvar ført til økende arbeidspress på dette nivået.

For det andre ser vi at omtrent like mange er enige som uenige i påstanden om at kvaliteten på tjenestene er blitt bedre som følge av Nye Trondheim. Omtrent samme svarfordelingen finner vi igjen mht. de ansattes syn på hvorvidt publikum får raskere svar på sine henvendelser nå enn tidligere. Med andre ord oppleves det ikke å ha skjedd særlige endringer mht. økt kvalitet på tjenestene og større effektivitet i saksbehandlingen.

Derimot er ca. halvparten helt eller delvis enige i at distriktsorganisering av avdelingene Oppvekst og Helse og omsorg har gjort det vanskeligere å opprettholde et likeverdig tjenestetilbud til brukerne i de ulike distriktene. Særlig mener de fagansvarlige at det er blitt vanskeligere å opprettholde et likeverdig tjenestetilbud. Svært få av distriktssjefene mener det samme. Mens et stort flertall i Sentrum distrikt opplever at det er blitt vanskeligere å opprettholde et likeverdig tjenestetilbud til brukerne i ulike distrikt, mener bare et lite fåtall i Saupstad distrikt det samme.

#### 5.4 Bedriftene

Et sentralt siktemål med Nye Trondheim har vært å styrke konsernstyringen gjennom profesjonell utøvelse av eierfunksjonen overfor en rekke underliggende kommunale virksomheter. Virkemidlene har vært å utvide ordningen med kommunale bedrifter, innføre mål- og resultatstyring og klart skille mellom drift/utførelse og forvaltning/planlegging. Det utførende ansvaret på en rekke områder er lagt til 7 driftsenheter/kommunale bedrifter med egne styrer. Konsernstyringen skal utøves fra formannskapet og rådmannen gjennom direktørene og bedriftsstyrene.

For flere av de kommunale bedriftene har Nye Trondheim vært et spørsmål om innplassering i den nye organisasjonen. Dels har det vært et spørsmål om å etablere nødvendige rutiner knyttet til styring og rapportering i forholdet mellom bedriftsledelse og -styre på den ene siden, og politisk og administrativ ledelse på den andre. Dels har det vært et spørsmål om å tilpasse virksomhetene til prinsippene i målstyringskonseptet. I den sammenheng er det lagt opp til en ansvars- og rollefordeling hvor den politiske og administrative ledelsen trekker opp de overordnede målene og evaluerer resultatene, mens bedriftene selv som *resultatenheter* gis stor handlefrihet mht. å velge virkemidler for å nå målene.

I kapittel 5.2.3 så vi at de ansatte sentralt i administrasjonen mente at Trondheim Havnevesen, Trondheim Energiverk, Trondheim Renholdsverk, Trondheim Bygg og Eiendom og Trondheim Brann- og feiervesen, er de enheter som har opplevd minst virkninger av Nye Trondheim. Politikernes vurderinger er på dette punkt sammenfallende med de ansattes (jf. kap. 4.7). Trondheim Bydrift er en administrativ nyskaping i forbindelse med Nye Trondheim og har følgelig fått større virkninger for de ansatte.

Flere av bedriftene er regulert ved egne lover som legger juridiske føringer på virksomheten. Trondheim havn er f.eks. regulert av en egen lov for havnevirksomheten, og Trondheim Energiverk er regulert gjennom energiloven<sup>36</sup>. Trondheim Energiverk var og er organisert som en kommunal bedrift. Trondheim Renholdsverk og Trondheim Parkering er for en stor del organisert på samme måten som Trondheim Energi. Dette gjelder også kinoene og brannvesenet. Bygg og Eiendom er skilt ut som egen bedrift med ansvar for å ivareta eierinteresser og økonomiske interesser knyttet til eiendom og bygg. Bygg og Eiendom har vært i gjennom relativt omfattende innsparinger og reduksjon i antallet stillinger. Enheten ble også sterkt presset under reorganiseringen i forbindelse med flytting, ombygging og inngåelse/oppsigelse av leiekontrakter for administrasjonsbygg. På den bakgrunn har mange ansatte i denne enheten opplevd endringer i arbeidssituasjonen både knyttet til budsjettmessige nedskjæringer og til selve reorganiseringen. Renhold og vaktmestertjenester er egne enheter under ledelse av "eiendom".

Å skille ut driftsfunksjoner i egne enheter, adskilt fra de avdelingsvise planleggings- og saksbehandlingsfunksjonene, har i store trekk vært vellykket i følge mange informanter (med delvis unntak for Trondheim Bydrift). Det har skapt ryddighet og bedre rolleavklaring mellom politisk og administrativ ledelse og bedriftsledelse og -styrene. På en annen side er det klare begrensninger knyttet til overskuddsdisponering, lønnsfastsettelse og myndighet på personal- og organisasjonsområdet. Resultatansvar i forhold til driftsoppgavene har på den annen side i stor grad virket mobiliserende og lagt til rette for en utvikling av en egen bedriftskultur i bedriftene.

Problemene knytter seg i større grad til *bedriftsstyrene*. Disse styrene består normalt av både politikere (i flertall) og representanter for de ansatte (ikke fra fagforeningene).

---

<sup>36</sup> Ledergruppen i Trondheim Energiverk besluttet å ikke svare på spørreskjemaundersøkelsen til de ansatte sentralt i administrasjonen og kommunale bedrifters administrasjon (brev fra TEV til RF-Rogalandsforskning, 29.11.94.). Begrunnelsen var at TEV gjennomførte på selvstendig grunnlag sin egen reorganisering i løpet av 1989-90. En viktig grunn for reorganiseringen var den nye energiloven som ble iverksatt i 1991. Det pekes også på at bedriftsledelsens og styrets forhold til Trondheim kommune ikke har endret seg, og at bare mindre endringer er foretatt mht. beslutningsmyndighet innenfor personal- og organisasjonsforvaltningen.

Mange har i intervjuer pekt på det motstridende mellom på den ene siden å stimulere til bedriftstenkning og fagstyre, og på den andre siden å ha driftsstyrene som er sammensatt av et flertall politikere. Formelt er det slik at styrene ikke skal drive "politikk". De skal overvåke driften og rapportere tilbake til bystyret om utviklingen i den enkelte driftsenhet/bedrift. For det andre pekes det på at styrene har begrensede fullmakter til å påvirke personalpolitikken og -forvaltningen. Ansettelse og lønnsfastsettelse foregår på sentralt plan som en sak mellom Rådmannen og fagforeningene, regulert av hovedoverenskomstene mellom partene. Dermed er styrene reelt uten innflytelse på ca. 70 prosent av utgiftene, lønns- og personalkostnader. I budsjettprosessen kommer styrene så sent inn i prosessen at "løpet oppfattes som kjørt" i formannskap og bystyre. Endelig har styrene begrensede muligheter til å endre bedriftens interne organisering. Dette blir evt. en sak mellom bedriftsledelsen, Rådmannen og fagforeningene. Flere av informantene peker på at denne situasjonen er lite holdbar. Enten må styrene tilføres makt og handlingsmuligheter, eller så bør de avvikles og i stedet pålegges bedriftsledelsen rapporteringsplikter i forhold til Rådmannen og formannskapet/bystyret.

Et annet problemfelt som mange informanter peker på, er ansvarsforholdet mellom Trondheim Bydrift og avdelingene Byutvikling og Kirke og kultur. Trondheim Bydrift ble formelt opprettet 1. mars 1992, og er direkte underlagt Rådmannen. Bydrift består av enheter som tidligere lå under Teknisk avdeling, Avdeling kirke og kultur og fritid, og kemnerens eiendomsavdeling. Idrett, park og skog fikk sin endelige organisering i 1993. Reorganiseringen har for en stor del foregått parallelt med tildels betydelige innsparinger i budsjettene og reduksjon i bemanningen (jf. kap. 2.3).

Når det gjelder ansvarsforholdet mot Avdeling byutvikling, var idéen at avdelingen skulle stå for planlegging og saksbehandling, og så bestille driftstjenester fra Bydrift, som skulle ha en utførerrolle. Fra avdelingens ståsted er det to problemer knyttet til dette: For det første flyttet det meste av bestillerkompetansen på veg, vann og avløp, osv. over til Bydrift. Bestiller/utfører-konseptet forutsetter at bestiller har kompetanse til å foreta faglig presisert bestilling. Dette har for det andre ført til at Trondheim Bydrift involveres lenge før plan- og saksbehandlingsprosessen er ferdigkjørt. Sett på den bakgrunn er ikke det organisatoriske skillet mellom planleggings- og forvaltningsoppgaver og anleggs-, drifts- og vedlikeholdsoppgaver fullt ut klargjort slik forholdet i dag er mellom Avdeling byutvikling og Trondheim Bydrift.

Når det gjelder forholdet mellom Avdeling kirke og kultur og Trondheim bydrift, peker flere informanter på at det har vært vanskelig å få til en klar ansvarsfordeling på det "grønne" området og idrett. Mange av de som tidligere arbeidet i Avdeling kirke, kultur og fritid har flyttet over til Trondheim Bydrift og tatt med seg kompetanse både i forhold



til planleggings- og driftsoppgaver. Resultatet har i en viss utstrekning vært sammenblanding av utførelses- og forvaltningsoppgaver.

En prosjektgruppe sammensatt av representanter for Avdeling byutvikling og Trondheim Bydrift har gjennomgått ansvarsforholdet mellom enhetene når det gjelder prosjektering av veg, vann, avløp og grøntanlegg<sup>37</sup>. I innstillingen anbefaler gruppen en organisasjonsmodell som skal ivareta hensynet til et skille mellom forvaltningsoppgaver og driftsoppgaver mht. prosjektering. Modellen innebærer dels at byggherreansvaret for grønt/grått blir lagt til avdelingene Byutvikling og Kirke og kultur. Deler av byggherreansvaret delegeres Bydrift, men i ulikt omfang for drift og anlegg. Prosjektgruppen foreslår ingen varig løsning mht. plassering av ansvaret for prosjektering av investeringstiltak innenfor park, idrett og skog. I evalueringen finner vi det ikke riktig å anbefale noen spesiell organisasjonsmodell framfor andre. Vi konstaterer på basis av informantintervjuene at det knytter seg enkelte uklarheter i ansvars- og rollefordelingen mellom avdelingene Byutvikling og Kirke og kultur og Trondheim Bydrift.

## 5.5 Oppsummering

Vi har så langt beskrevet utvikling og endring i holdninger og handlinger (praksis) for de ansatte i administrasjonen, samt pekt på faktorer som kan forklare endringer i praksis. Dette har vi gjort separat for de ansatte sentralt i administrasjonen, i distriktsadministrasjonene og i kommunale bedrifters administrasjon. Nedenfor sammenfatter vi utviklingen for hver av disse gruppene ansatte. Til sist sammenligner vi utviklingen for de ansatte sentralt i administrasjonen med utviklingen for de ansatte i distriktsadministrasjonene.

---

<sup>37</sup> Jf. prosjektgruppens innstilling, *Ansvarsrelasjoner Byutvikling/Bydrift - en vurdering av organisasjonsmodeller*, mars 1993.

## a) Ansatte sentralt i administrasjonen

### *Sentrale funn mht. utviklingen i arbeidsoppgaver/arbeidssituasjon*

- antallet arbeidsoppgaver for de ansatte i sentraladministrasjonen og i alle avdelingene har økt de to-tre siste årene. Desto høyere opp i stillingshierarkiet, jo mer har antallet arbeidsoppgaver økt
- arbeidsoppgaver de ansatte tidligere utførte sentralt, er for mange delegert nedover i organisasjonen. Et flertall av de ansatte er m.a.o. tildelt nye typer oppgaver
- mange av de ansatte sentralt har fått klarere mål for det arbeidet de utfører og større handlefrihet. De ansattes ansvarsområde har i liten grad endret seg til å bli "klarere definert/avgrenset". Desto høyere opp i stillingshierarkiet, desto større endring i retning av klarere mål, større handlefrihet og klarere ansvarsområde
- et flertall av de ansatte sentralt opplever at situasjonen stort sett er som før mht. belønning av innsats og resultatoppnåelse
- samarbeidet mellom ledelsen og de underordnede og mellom de ulike fagfolkene, er for de fleste blitt bedre eller at samarbeidet er som før
- et flertall opplever at saksbehandlingen er blitt mer effektiv og styringen med ressursbruken bedre
- et flertall mener at ledelsesutviklingsprogrammet har hatt stor eller noe betydning for å takle arbeidssituasjonen og for mål- og resultatorienteringen i kommunen
- et stort flertall av de ansatte sentralt mener at arbeidssituasjonen deres er blitt mer interessant de siste to-tre årene.

### *Sentrale funn mht. virkninger av Nye Trondheim for arbeidssituasjonen/arbeidsstedet for de ansatte sentralt i administrasjonen:*

- gjennomføringen av Nye Trondheim har for de fleste påvirket arbeidssituasjonen i stor grad. Desto høyere opp i stillingshierarkiet, jo mer har Nye Trondheim påvirket arbeidssituasjonen
- endringer i avdelingsgrensene har i liten grad redusert behovet for tverrfaglig samarbeid. Behovet for samarbeid på tvers av avdelingsgrenser vurderes som størst innenfor avdelinger som har "avgitt" tjenester til andre avdelinger
- et flertall av de ansatte sentralt mener at opprettelsen av en toppledergruppe rundt rådmannen, har ført til klarere prioriteringssignaler til de ansatte, og mer

samordnet opptreden fra administrasjonens side overfor de politiske styringsorgan

- nærmere 2/3 av de ansatte mener at innføring av politisk målstyring i liten grad har ført til klarere og mer entydige politiske mål
- det er uenighet blant de ansatte om hvorvidt avviklingen av avdelingsstyrene har ført til større ryddighet mellom politikk og administrasjon. Bystyrekomiteéene brukes i liten grad som et forum for å "luften" saker administrasjonen arbeider med. Manglende formell kontakt kompenseres ikke gjennom flere personlige kontakter
- et klart flertall blant de ansatte sentralt mener Nye Trondheim er å foretrekke framfor "den gamle organiseringen". Desto høyere opp i stillingshierarkiet, jo mer positivt bedømmes den nye styringsmodellen.

*Oppfatninger blant de ansatte sentralt knyttet til virkninger av Nye Trondheim for andre ansatte, politikere og brukere i kommunen:*

- oppfatningene er sprikende om hvorvidt ikke-administrativt personell på enhetsnivå har opplevd betydelige virkninger av Nye Trondheim
- langt de fleste tviler på at det er blitt mer interessant å være bystyrepolitiker
- nærmere halvparten av de ansatte sentralt mener at avviklingen av avdelingsstyrene og opprettelsen av bystyrekomiteéer har styrket bystyrets funksjon som sentralt politisk beslutningsorgan
- et stort flertall mener at formannskapet har styrket sin posisjon, og at formannskapet har styrket sin posisjon relativt sett, dvs. i forhold til bystyret
- svært få av de ansatte ser noe poeng med bydelsrådsordningen slik den fungerer i det politiske styringssystemet
- et flertall mener at servicen overfor brukerne er forbedret. Svært få mener at man har oppnådd en tilsvarende positiv virkning mht. å gjøre det mer interessant for kommunens innbyggere å engasjere seg i kommunal politikk

## **b) Ansatte i distriktsadministrasjonene**

*Sentrale funn mht. utviklingen i arbeidsoppgaver/arbeidssituasjon:*

- et stort flertall av de ansatte opplever at de har fått flere arbeidsoppgaver, at arbeidsoppgavene har endret innhold, og at oppgaver tildels er delegert videre nedover i organisasjonen (til enhets-/institusjonsnivået)
- nærmere halvparten av de ansatte opplever at målene er blitt klarere og handlefriheten større, mens over halvparten opplever at ansvarsområdet er blitt mer uklart og flytende. Distriktssjefene er mer positive til utviklingen på disse områdene enn de fagansvarlige og økonomi- eller personalkonsulentene
- et flertall mener at verdsettingen av innsats og resultatoppnåelse har blitt mindre eller ikke har endret seg noe de siste to-tre årene
- noe under halvparten av de ansatte mener at samarbeidet mellom ledelsen og de underordnede er blitt bedre de siste par årene
- i underkant av halvparten mener at effektiviteten i saksbehandlingen er blitt større. Distriktssjefene opplever en klart større "gevinst" enn øvrige ansatte i distrikts-administrasjonene
- et klart flertall mener at deltakelse i ledelsesutviklingsprogrammet har hatt stor eller noe betydning for arbeidssituasjonen og for mål- og resultatorienteringen
- et stort flertall mener at arbeidssituasjonen er blitt mer interessant

*Sentrale funn mht. virkninger av Nye Trondheim for arbeidssituasjonen for de ansatte i distriktsadministrasjonene:*

- de fleste mener at gjennomføringen av Nye Trondheim har påvirket deres arbeidssituasjon i stor grad
- et flertall mener at endringene i avdelingsgrensene ikke har redusert behovet for tverrfaglig samarbeid på tvers av avdelingsgrensene
- et klart flertall både kjenner til at det er innført en del nye reglementer i forbindelse med Nye Trondheim, og mener at disse har betydning for det praktiske arbeidet
- ca. 2/3 av de ansatte mener at oppgavefordelingen mellom avdelingene sentralt og distriktsadministrasjonene er uklar på flere områder. Styringssignalene fra overordnet ledelse oppleves ikke å være særlig klarere i dag enn de var tidligere
- forholdet mellom distriktsadministrasjonene og enhets-/institusjonsnivået oppleves i hovedtrekk å være ryddig
- et flertall av de ansatte mener de har fått delegert større ansvar og myndighet. Distriktene er tildelt betydelig frihet innenfor den nye styringsmodellen

- et klart flertall av de ansatte mener det er betydelige forskjeller i de ansattes arbeidsvilkår i ulike distrikt. De ansatte forventer også større forskjeller i framtida
- over 90 prosent av de ansatte mener at distriktsorganiseringen har ført til behov for nye samarbeidsløsninger mellom de ulike distriktene. Mange hevder at det er for mye konkurranse om å være fremst og best mellom de ulike distriktene
- samlokalisering av avdelingene Oppvekst og Helse og omsorg har lagt bedre til rette for samarbeid om tjenestetilbudet til ulike brukergrupper
- et stort flertall vurderer bydelsrådsordningen dithen at den har minimal betydning i det politiske styringssystemet og for det daglige virke for de ansatte i distriktsadministrasjonene
- et stort flertall av de ansatte foretrekker Nye Trondheim framfor "den gamle organiseringen"
- et flertall mener at innføring av politisk målstyring ikke har ført til klarere og mer entydige politiske mål
- det er sprikende oppfatninger blant de ansatte i distriktsadministrasjonene om utviklingen av avdelingsstyrene og opprettelse av bystyrekomiteer har ført til større ryddighet mellom politikk og administrasjon.

*Oppfatninger blant de ansatte i distriktsadministrasjonene knyttet til virkninger for andre ansatte, politikere og brukere:*

- et stort flertall mener at de ansatte på enhets-/institusjonsnivå har opplevd betydelige virkninger av Nye Trondheim bl.a. i form av økende arbeidspress
- mange av de ansatte mener det ikke har skjedd særlige endringer mht. økt kvalitet på tjenestene og større effektivitet i saksbehandling
- omtrent halvparten av de ansatte mener at det er blitt vanskeligere å opprettholde et likeverdig tjenestetilbud til brukerne i ulike distrikter
- de ansatte er usikre på hvorvidt bystyret har styrket sin funksjon gjennom endringene i det politiske styringssystemet.

### c) Kommunale bedrifter

- et flertall av de ansatte sentralt i administrasjonen mener at de kommunale driftsenhetene/bedriftene har opplevd minst virkninger av Nye Trondheim. Unntaket her er Trondheim bydrift
- utskillelse av driftsfunksjoner i egne enheter, adskilt fra avdelingsvise planleggings- og saksbehandlingsfunksjoner, har ifølge mange informanter stort sett vært vellykket
- bedriftsstyrenes sammensetning med et flertall politikere mener mange fører til sammenblanding av politikk og forretningsvirksomhet
- bedriftsstyrenes begrensede fullmakter og handlingsmuligheter har fått mange til å hevde at enten får styrene tilføres mer makt eller så bør de nedlegges
- det organisatoriske skillet mellom forvaltningsoppgaver og driftsoppgaver er ikke fullt ut klargjort slik forholdet er i dag mellom avdelingene Byutvikling og Kirke og kultur og Trondheim bydrift.

Et hovedinntrykk når det gjelder gjennomføringen av Nye Trondheim er at den har berørt de ansatte sentralt i administrasjonen og i distriktsadministrasjonene i stor grad. Det er også slik at de ansatte i hovedsak foretrekker Nye Trondheim framfor "den gamle organisasjonen". Ser vi mer i detalj på virkningene av Nye Trondheim, er likhet i oppfatninger blant de ansatte i administrasjonen hovedregelen. Arbeidsoppgavene, både i antall og innhold, er endret og mange oppgaver er delegert videre nedover i organisasjonen. Handlefriheten har blitt større, målene tildels klarere og samarbeidsrelasjonene er for en stor del forbedret internt og mellom avdelingene. Ansvarsområdet opplever mange ennå som uklart, og belønning av innsats og resultatoppnåelse er det relativt få som merker noe til. Likevel mener de fleste at effektiviteten har økt, ressursstyringen har blitt bedre, og at det er blitt mer interessant å være på jobb. Gjennomgående bedømmer lederne på ulike nivåer utviklingen som mer positiv enn andre grupper av ansatte. Dette kan ha sammenheng med at lederne i størst grad har vært med på å utforme og gjennomføre Nye Trondheim, og at mange tiltak nettopp er rettet inn mot ledergruppene i kommunen.

Synliggjøring av lederansvar, forbedrede rapporteringsrutiner og innføring av ulike reglementer er tiltak som har lagt tilrette for bedre økonomisk kontroll og større fleksibilitet i ressursdisponeringen. Også endringene i avdelingsgrensene og samlokalisering av avdelingene Oppvekst og Helse og omsorg, mener mange har hatt positiv innvirkning på utviklingen i det tverrfaglige samarbeidet i og mellom de ulike avdelingene. Etablering av en toppledergruppe rundt rådmannen har i hovedsak ført til klarere og mer entydige

prioriteringssignaler i linjeorganisasjonen, og en mer samordnet opptreden fra administrasjonens side overfor det politiske styringssystemet.

Oppgave-, ansvars- og myndighetsfordelingen mellom distriktsadministrasjonene og enhets-/institusjonsnivået oppleves i store trekk å være ryddig. Delegasjon av ansvar og myndighet ut i distriktene har gitt større handlefrihet til de ansatte på distriktsnivå. Distrikts- og brukerorienteringen blant de ansatte har blitt større. Samtidig mener mange at distriktenes handlefrihet har ført til mer konkurranse mellom distriktene, større forskjeller i arbeidsvilkår for de ansatte i ulike distrikt og større vanskeligheter med å opprettholde et likeverdig tjenestetilbud til brukerne i de ulike distriktene. Det knytter seg også enkelte uklarheter til forholdet mellom de ansatte i distriktsadministrasjonene og avdelingene sentralt og i forholdet mellom linjeorganisasjonen og økonomi- og personalfunksjonene. Også forholdet mellom forvaltning og drift er på noen områder uavklart mellom avdelingene Byutvikling og Kirke og kultur og Trondheim bydrift. Bedriftsstyrenes sammensetning og manglende ansvar og myndighet, er et annet forhold som flere har trukket fram i informantintervjuene.

Innføring av politisk målstyring har i liten grad ført til klarere og mer entydige mål fra det politiske styringssystemet. Politisk målstyring har bare i begrenset utstrekning blitt tatt i bruk som styringsverktøy. Bydelsrådsordningen har for ansatte både sentralt i administrasjonen og i distriktsadministrasjonene, minimal betydning for det daglige virke. Heller ikke i det politiske styringssystemet oppleves bydelsrådsordningen å ha noen betydning. Det rår usikkerhet blant de ansatte i administrasjonen, både sentralt og i distriktsadministrasjonene, om hvorvidt avviklingen av avdelingsstyrene og opprettelse av bystyrekomitéer, har ført til større ryddighet i forholdet mellom politikk og administrasjon.





## 6. Er målene nådd? Oppsummerende drøfting

---

### 6.1 Innledning

I kapittel 4 og 5 har vi sett på virkninger av Nye Trondheim for det politiske styrings-systemet og for administrasjonen. I dette kapitlet skal vi samle trådene til en oppsummerende drøfting, der vi vil foreta en samlet vurdering av virkningene og resultatene sett i forhold til reformens mål. I forlengelsen av dette skal vi også ta for oss spørsmålet om eventuell målforskyvning. Nye Trondheim er bl.a. kjennetegnet ved et omfattende og komplekst målhierarki (jf. kap. 1.2 og vedlegg 1). Spørsmålet er om omstillingsprosessen har resultert i at fokus er flyttet og betoningen endret med hensyn til målhierarkiets ulike deler og aspekter, eller om utgangspunktet står fast. Til slutt i kapitlet skal vi ta opp spørsmålet om hva som kan forklare eventuell måloppnåelse og/eller målforskyvning, kort sagt hvordan endringsprosessen og resultatene kan forstås. I denne sammenheng vender vi tilbake til de teoretiske perspektiver vi trakk opp som en forståelsesramme i kapittel 1.2.4.

### 6.2 Måloppnåelse: Er styringen av kommunen blitt bedre, og er organisasjonen blitt mer fleksibel og effektiv?

Utgangspunktet for drøftingen av *måloppnåelse* er reformens *opprinnelige mål*, slik de ble formulert av bystyret og Strukturkomitéen (jf. kap. 1.2). I kapittel 3, 4 og 5 har vi løpende kommentert og drøftet resultater av reorganiseringen i forhold til intensjoner og mål. Avslutningsvis i kapittel 4 og 5 har vi dessuten foretatt en relativt utførlig oppsummering av virkninger av Nye Trondheim for henholdsvis det politiske styringssystem og for administrasjonen. I det følgende skal vi på denne bakgrunn holde oss på et noe mer overordnet nivå - vi vil konsentrere oss om reformens hovedmål og evalueringens overordnede problemstillinger. Vi tar utgangspunkt i følgende spørsmål: Er styringen av kommunen blitt bedre, og er organisasjonen blitt mer fleksibel og effektiv? Men først, la oss gjenoppfriske reformens intensjoner.

*Intensjonene* med Nye Trondheim var å demokratisere styringen av kommunen samt å effektivisere og gjøre organisasjonen mer fleksibel. Dette skulle gjenopprette den økonomiske og organisatoriske handlefriheten samt sette kommunen i stand til framtidig oppgaveløsning innenfor gitte økonomiske rammer.

Demokratiseringen og effektiviseringen skulle sikres gjennom forbedringer av *trekantrelasjonene* mellom innbyggerne/brukerne, de folkevalgte og administrasjonen, ofte omtalt som styringssløyfen eller det kommunale kretsløp (se f.eks. Larsen 1992, Offerdal 1992, Baldersheim m.fl. 1994). Og videre gjennom *interne* forbedringer i henholdsvis det politiske styringssystem og administrasjonen.

*Relasjonen mellom innbyggerne og de folkevalgte* skulle bl.a. forbedres gjennom bruk av høringer og brukerpaneler i bystyrekomitéene, samt gjennom opprettelse av distriktsvise, folkevalgte bydelsråd.

Videre skulle *relasjonen mellom brukerne på den ene siden og administrasjonen og tjenesteytende ledd på den annen* forbedres gjennom økt nærhet. Dette skulle sikres dels gjennom opprettelse av seks distriktsadministrasjoner innenfor både Avdeling oppvekst og Avdeling helse og omsorg. Dels skulle det sikres gjennom utskillelse av driftsfunksjoner fra Avdeling byutvikling og Avdeling kirke og kultur med påfølgende opprettelse av kommunale bedrifter. I tillegg til økt nærhet, skulle dette også medføre et klarere organisatorisk *skille mellom forvaltnings- og driftsfunksjoner*, samt klarere definerte og gjennomgående mindre og mer fleksible *resultatenheter*.

Når det gjelder *relasjonen mellom de folkevalgte og administrasjonen*, skulle denne forbedres gjennom ansvars- og rolleavklaring og et derav klarere *skille mellom politikk og administrasjon*. Herunder skulle en også (gjen)skape et klarere *skille mellom det politiske styringssystem som besluttsende organ og administrasjonen som iverksettende organ*. Ved innføring av *politisk målstyring*, avvikling av avdelingsstyrene, opprettelse av saksforberedende og -innstillende *bystyrekomitéer* samt konsentrasjon av de politisk operative styringsoppgaver til *formannskapet*, skulle *bystyret* styrkes som det overordnede strategiske styringsorgan. Ved å ta bort detaljsaker og i større grad fokusere på helhet og overordnede mål samt resultatevaluering, skulle *bystyret* komme i sentrum for beslutningsprosessene og *bystyrearbeidet* gjøres mer interessant for både de folkevalgte og folket. På den annen side skulle *administrasjonen sentralt* styrkes som administrativt styrings- og samordningsorgan, bl.a. ved opprettelse av en *toppledergruppe* rundt rådmannen. *Driftsfunksjoner* skulle, som nevnt over, desentraliseres eller utskilles; *lederfunksjoner* på alle nivå styrkes og synliggjøres. I tillegg skulle *økonomistyringen* og *resultatrapporteringen* bedres, og innsats og måloppnåelse *belønnes* mer fleksibelt.

Den samlede *effektiviseringsgevinst* skulle altså oppnås gjennom mer effektive beslutningsprosesser, raskere oppfølging og iverksetting av beslutningene samt en mer kostnadseffektiv administrasjon og tjenesteyting.

I "sum" ble denne oppryddingen og effektiviseringen av styringssløyfens ulike deler sett på som en forutsetning for å komme ut av det økonomiske uføret kommunen var kommet opp i mot slutten av 1980-tallet. Gjentatte runder med effektiviseringstiltak og budsjett- nedskjæringer hadde "strupet" organisasjonen - den økonomiske og organisatoriske *handlefriheten* var iferd med å bli borte. Spørsmålet er om den nå er gjenvunnet, og om styringen av organisasjonen er demokratisert.

Med utgangspunkt i intensjonene og de formelt vedtatte mål for Nye Trondheim, har vi i evalueringen stilt bystyrepolitikere, administrative ledere og ansatte en rekke spørsmål om hvilke virkninger de har merket av reformen etter ca. tre år. Disse gruppens opplevelser og vurderinger viser at:

- *bystyret* bare i begrenset utstrekning har klart å sette seg i sentrum av beslutningsprosessen og fungere som et organ som fatter vedtak om helhetlige og overordnede mål, prinsipper og strategier for virksomheten i kommunen
- *formannskapet* har styrket sin maktposisjon både i seg selv og relativt i forhold til bystyret. Det fungerer i store trekk som et effektivt, operativt politisk beslutningsorgan, som gir muligheter for både styring og politisk markering
- *bystyrekomiteéene* fungerer i liten grad som "politiske verksteder". Komiteéene har i varierende, men begrenset utstrekning, tatt i bruk ordninger som bruk av saksordførere, fler- og mindretallsinnstillinger overfor bystyret, initiativ til bystyredebatteer og arrangør av emnedebatteer
- organisert *tilbakemelding* fra byens *innbyggere* til bystyrepolitikere gjennom evalueringspaneler, åpne høringer og brukerundersøkelser, er i begrenset utstrekning tatt i bruk. Kontakten med velgerne oppleves ikke å være bedret
- *bydelrådene*s rolle som "utsiktspost" og instans for tilbakemelding av velger- og brukersynspunkter fra det enkelte distrikt til sentrale politiske organ, fungerer i bare begrenset utstrekning
- det er uklar ansvars- og arbeidsfordeling mellom formannskapet og de ulike bystyrekomiteéene. Det har utviklet seg motsetningstendenser mellom komitémedlemmer og formannskapsmedlemmer i bystyret
- kommunens *målstyringskonsept* har i liten grad klart å forene hensynet til klare og entydige målformuleringer fra politikernes side, med det press enhver politiker er under for å markere seg positivt og profilere seg politisk, ofte med utgangspunkt i enkeltsaker

- i administrasjonen har arbeidet med målstyringskonseptet et stykke på veg ført til større bevissthet blant de ansatte mht. hva man gjør, hvor man vil hen og hvordan man på best mulig måte kommer dit. Flere oppgaver og ansvar er delegert administrasjonen gjennom målstyringskonseptet
- *skillet mellom politikk og administrasjon* er i noen utstrekning blitt *klargjort* gjennom avviklingen av avdelingsstyrene og innføringen av en komitémodell. Det er blitt mindre vekselspill mellom politikk og administrasjon under saksbehandlingen
- det er færre møteplasser hvor politikerne og de ansatte kommuniserer direkte. *Samspillarenaene er borte*, og dette savnes av begge parter
- *det sentrale styringsnivået i administrasjonen* er styrket og etableringen av en toppledergruppe rundt rådmannen har ført til *klarere prioriteringssignaler* til de ansatte, og *mer samordnet opptreden* fra administrasjonens side overfor de politiske styringsorganene
- distriktsorganisering og utvidelse av ordningen med kommunale driftsenheter/bedrifter har i hovedsak ført til *klarere skille mellom planleggings-/forvaltningsoppgaver og drifts-/utførelsesoppgaver*
- de ansatte på distriktsnivå og i bedriftene opplever at avstanden til bystyre-politikerne og de politiske styringssignalene er blitt lengre. På den annen side har de ansatte fått *større handlefrihet* og *tildels klarere mål* for den jobben de utfører
- lederne og øvrige ansatte har fått *økt arbeidspress, nye typer oppgaver og et bredere ansvarsområde*. Lederne opplever noe større klarhet mht. ansvarsområde, oppgaver og mål enn øvrige ansatte i kommunen
- delegasjon av myndighet og færre behandlingledd i saksbehandlingen, ser i noen utstrekning ut til å ha ført til *mer effektiv saksbehandling*
- det er i begrenset utstrekning innført og tatt i bruk *belønningssystemer* som premierer innsats og resultatoppnåelse
- *kulturen* blant de ansatte preges i noe større grad av *mål- og resultatorientering*
- *det tverrfaglige samarbeidet* mellom ulike fagfolk, mellom fagfolk i ulike avdelinger og mellom ledelsen og underordnede, har i noen grad blitt bedre
- det er generelt blitt bedre styring med ressursbruken både mht. kontroll med bruk av penger og disponeringen av penger på ulike formål. *Den økonomiske handlefriheten er forbedret*
- de administrative *rapporteringsrutinene* som er innført inneholder først og fremst økonomisk informasjon og i mindre grad informasjon om resultat-

oppnåelse i forhold til mål utover økonomiske måltall. Mulighetene til læring av tidligere beslutninger er dermed begrenset

- distriktsorganisering og utvidet ordning med kommunale driftsenheter/bedrifter, har påvirket de ansattes uttalte holdninger i retning av *økt bruker-/kundeorientering* i det enkelte distrikt/markedssegment. Kunnskapene om lokale forhold har blitt større og lagt tilrette for lokal tilpasning av tjenestene/virksomhetene
- distriktene er tildelt relativt stor frihet i den nye styringsmodellen. Indikatorer på dette er at flere saker avgjøres på distriktsnivå, og at de ansatte opplever *økende forskjeller mellom distriktene mht. til arbeidsvilkår for de ansatte og i tjenestetilbudet til brukerne*
- fristilling og økt press på resultatansvar og -oppnåelse, ser ut til å fremme økt rivalisering og *konkurransen mellom de ulike distriktene*. Mange på distriktsnivå etterlyser bedre samordningsmekanismer mellom distriktene
- *oppgave- og ansvarsfordelingen mellom Rådmannen og distriktene* er kommet langt, men ikke klargjort fullt ut. Manglende klargjøring synes å knytte seg til distriktenes grad av frihet innenfor den nye styringsmodellen versus likhets-hensyn på tvers av distriktene
- delegasjon innen økonomiforvaltningen har gjort det lettere å omdisponere ressurser mellom ulike formål. På det personaladministrative feltet er det delegert noe myndighet vedrørende korttidsansettelser og permisjoner. Lønnsfastsettelsen foregår alt overveiende sentralt
- opplærings- og kompetansehevende tiltak er iverksatt og gjennomføres i relativt stort omfang. Ledere og ansatte mener dette har bidratt til å utvikle kulturen i retning av økt mål- og resultatorientering
- Nye Trondheim foretrekkes, tross alt, framfor "den gamle organiseringen" (hovedutvalgsmodellen) av majoriteten av bystyrepolitikerne og de aller fleste administrative ledere og ansatte både sentralt og på distriktsnivå.

*Konklusjonen* må på denne bakgrunnen bli at *organisasjonen er blitt mer fleksibel og effektiv, men at styringen bare delvis er bedret.*

Evalueringen viser at endringsprosessen i *administrasjonen* har vært omfattende og krevende for de ansatte, men at tiltakene og virkningene oppleves som gjennomgående positive både av de ansatte selv, deres ledere og politikerne. Resultatene viser at en langt på veg kan konkludere med måloppnåelse på dette området.

Innenfor *det politiske styringssystem* er bildet mer sammensatt. Det må understrekes at styringen er forbedret i betydningen å gjenvinne kontroll over den økonomiske utvikling.

Beslutningseffektiviteten er også delvis bedret. Når *det* er sagt, må det konkluderes med at en så langt *ikke* har klart å få *styringskonseptet* - målstyringen - til å fungere i praksis. Bystyrets rolle og praksis er langt på veg den samme idag som før reformen ble iverksatt. Bystyrekomiteéene kan heller ikke sies å fungere som "politiske verksteder". De har ikke klart å bedre kontakten med innbyggerne, og de har bare i begrenset grad bidratt til å vitalisere bystyredebatene. Det er således ikke bystyret, men heller formannskapet og til dels administrasjonen som har kommet styrket ut av reformprosessen så langt.

Vi vil understreke at disse problemene med å få den nye organiseringen til å fungere fullt ut i henhold til intensjonene, *ikke* må tolkes som at Nye Trondheim "står for fall". Tvert imot foretrekkes denne modellen framfor "den gamle organiseringen" (hovedutvalgsmodellen) av majoriteten av bystyrepolitikere og de aller fleste administrative ledere og ansatte både sentralt og på distriktsnivå. I forlengelsen av dette er spørsmålet hvordan modellen kan videreutvikles, eventuelt justeres. Det skal vi komme tilbake til i kapittel 7.

### 6.3 Målforskyvning?

Så langt har vi oppsummert og konkludert reform- og omstillingsprosessen ved å sammenholde virkninger med opprinnelige mål. I det følgende skal vi se på om prosessen også har resultert i at politikeres og ansattes fokus er flyttet og betoningen endret med hensyn til målhierarkiets ulike deler og aspekter. Enhver reformprosess setter igang meningsutveksling og skaper anledninger for tolkning og refortolkning av intensjoner og mål.

Med utgangspunkt i evalueringens intervjumateriale, mener vi å kunne *konkludere* med at *reformens overordnede mål ligger fast*, og er bemerkelsesverdig godt kjent utover og nedover i organisasjonen. På den annen side indikerer intervjumaterialet at *fokus* til dels er *flyttet*:

- administrativ *effektivisering* omtales og betones ikke lenger ensidig som et spørsmål om innstramminger, kostnadskutt og økonomistyring, men i økende grad (også) som et spørsmål om *kvalitet på tjenesteytingen* overfor brukerne
- *forholdet mellom politikk og administrasjon* omtales og betones ikke lenger ensidig som et spørsmål om ansvars- og rolleavklaring og skarpere *skille*, men i økende grad (også) som et spørsmål om utvikling av arenaer og former for *samspill* og kommunikasjon

- Nye Trondheim omtales og betones ikke lenger så ensidig som et spørsmål om effektiv styrings- og organisasjonsstruktur, men i økende grad (også) som et spørsmål om utvikling av en "tilpasset" organisasjonskultur - både på politikk- og administrasjonssiden.

Dette er en naturlig utvikling. Omstillingsprosessen har pågått i 5-6 år, og den nye organisasjonsmodellen har formelt vært virksom i overkant av tre år. En rekke tiltak er gjennomført, flere arbeidsmål er oppnådd, samtidig som en har erfart problemer i forhold til andre sider ved mål-utgangspunktet. I tillegg kommer at kommuneøkonomien er forbedret. Oppmerksomheten og ressursene kan derfor i større grad rettes inn mot andre deler av målhierarkiet og mot nye utfordringer. På den annen side dreier dette seg så langt hovedsaklig om en dreining i *omtale* og *betoning*, i mindre grad om endringer på handlingsplanet.

## 6.4 Forklaringer og forståelsesrammer

Hva kan forklare graden av måloppnåelse og målforskyvning? Hvordan kan reformprosessen og resultatene forstås? Innledningsvis i denne rapporten trakk vi opp noen teoretiske perspektiver som vi nå vil hente inn igjen for å beslyse disse spørsmålene (jf. kap. 1.2.4).

Vi konstaterte som et utgangspunkt at Nye Trondheim implisitt bygger på en tenkning vi fra organisasjonslitteraturen kjenner som det *instrumentelt-rasjonelle perspektivet* på organisasjonsendring: Organisasjonsstrukturen blir betraktet og brukt som et instrument for å oppnå målsettinger for reorganiseringsarbeidet. I et slikt perspektiv vil en vellykket iverksetting bl.a. være betinget av entydige, konsistente og klare mål, kommunisering av målene ut i organisasjonen, klar mål/middel-teknologi, at iverksettende ledd har nødvendig kompetanse og at det utvikles styrings- og kontrollordninger.

Videre introduserte vi det *institusjonelle perspektivet* på organisasjonsendring. Dette fokuserer på at organisasjonsatferden blir styrt av kulturbestemte normer og regler som er nedfelt i daglige rutiner. Organisasjonen har en historie der det over tid har blitt utviklet oppfatninger og meninger om hva som er viktige og mindre viktige problem og løsninger. Innenfor det institusjonelle perspektivet legges det derfor vekt på at det kan være vanskelig å få til *reelle* endringer i organisasjonens handlingsmønster på kort sikt - f.eks. gjennom endring av organisasjonsstrukturen. Innføring av nye standarder for

organisering (f.eks. nye strukturer, nye styringsprinsipper osv.) kan komme til å støte mot etablerte verdier, normer og handlingspraksis i organisasjonen: Iverksettingsprosessen blir problematisk - de ny standardene trenger ikke lenger inn i organisasjonen enn til "snakke-planen". I så tilfelle kan det tenkes at organisasjonen blir mer opptatt av symbolproduksjon enn reell organisasjonsendring. Dette for å møte krav fra omgivelsene, eksempelvis fra statlige myndigheter, brukere, opinionen generelt og mediene.

Vi mener begge disse perspektivene gir inntak til forståelse av reformprosessen og graden av måloppnåelse og målforskyvning med hensyn til gjennomføringen av Nye Trondheim.

For det første ble gjennomføringen lagt opp som en *planstyrt endringsprosess*. Vi har sett at det ble lagt stor vekt på utforming av mål og virkemidler for reformen. *Målene* er systematisert i strategisk mål, hovedmål, mål og delmål. Disse er formelt vedtatt av bystyret og de er spredd og "solgt" i organisasjonen gjennom prosjekt- og arbeidsgrupper, linjeledelsen og informasjonstiltak. Målhierarkiet er ikke entydig og hundre prosent konsistent, men vi har likevel funnet at målene er godt kjent utover og nedover i organisasjonen. Videre er inntrykket at målene i stor grad oppfattes som et fornuftig utgangspunkt for omstillings- og reformprosessen.

I forlengelsen av dette, *er* organisasjonsstrukturen tatt i bruk som instrument eller *virkemiddel* for endring. Både det politiske styringssystemet og det administrative apparatet har gjennomgått betydelige endringer med hensyn til den formelle organisasjonsstruktur. Dette er videre understøttet av tiltak rettet mot ledelse, økonomistyring, virksomhetsplanlegging, resultatrapportering osv. De ansatte - iverksetterne - sin kompetanse er i stor grad mobilisert og nyttiggjort i utformingen og innføringen av tiltakene. Kompetansegrunnlaget er dessuten forbedret gjennom opplæring.

Vår oppsummerende drøfting og konklusjon over, viser at dette relativt instrumentelt-rasjonelle "grepet" langt på veg har bidratt til oppnåelse av reformens opprinnelige mål. I denne sammenheng må det imidlertid understrekes at problemene i *kommuneøkonomien* klart har virket som en disiplinerende og retningsgivende kraft. Dette har gitt legitimitet til reformprosessens retning (hva er problemet og hva må gjøres?) og tempo (det haster!). Det *åpne perspektivet* på organisasjoner og organisasjonsendring (jf. kap. 1.2.4), med dets fokus på forholdet mellom organisasjoner og deres omgivelser, viser oss (også) i dette tilfelle at eksterne forhold kan få relativt stor innvirkning på organisasjonsinterne endringsprosesser. Vi sikter her særlig til regjeringens oppnevning av det såkalte "Dueutvalget" for gjennomgang av Trondheim kommunes økonomi. Men også til gjentatte medieoppslag om kommuneøkonomien og -styringen mot slutten av 80-tallet (Lie 1993). Dette medvirket til å danne et "trykk" og forventninger fra omgivelsene om at noe måtte gjøres for å gjenopprette økonomisk kontroll og økt organisatorisk effektivitet.



Selv om målene altså langt på vei er oppnådd, har vi samtidig konkludert med at styringen bare delvis er bedret. Og vi har pekt på at dette først og fremst skyldes at selve styringskonseptet - den *politiske målstyringen* - ikke fungerer etter intensjonene. Bystyrets rolle og praksis er ikke endret i retning av konsentrasjon om få og store saker, overordnet mål- og prinsippfastsetting med oppfølgende resultatevaluering. Som antydnet i kapittel 4, kan forklaringen på dette være at reformen har virket i relativt kort tid, og at aktørene - særlig de folkevalgte, men også administrasjonen - ikke har klart å utforme og i praksis utøve sine nye roller. Det kan tenkes at *administrasjonens* saksframlegg m.v. ikke er godt nok tilpasset den nye modellen, og ikke i særlig grad "inviterer" politikerne til helhetlige betraktninger og debatt om overordnede mål og retningslinjer samt kritisk læringssøkende resultatevaluering. Selv om rapporteringsrutinene f.eks. er forbedret, har vi foran påpekt at rapporteringsinnholdet fremdeles er relativt ensidig økonomisk kontrollorientert. På den annen side kan det tenkes at de *folkevalgte* ikke har fått tilstrekkelig opplæring og ikke har brukt nok tid og ressurser på å utforme rollen som både strateger og ombud for innbyggerne (jf. bystyrekomitéene og bydelsrådene). Virkemidler som høringer og brukerpaneler, saksordførere, flertalls- og mindretallsinnstillinger m.v. er bare i begrenset grad tatt i bruk.

Med utgangspunkt i det *institusjonelle perspektivet* kan en alternativ forklaring på dette være at det er selve målstyringskonseptet som ny standard i organisasjonen, som støter mot etablerte normer, rutiner og handlingspraksis. Konkret betyr dette at innføringen av målstyringskonseptet ses som et forsøk på å påtvinge det politiske styringssystem og de folkevalgte en modell for "god" og "moderne" styring som bryter med selve politikken egenart og de folkevalgtes årelange erfaringsgrunnlag og praksis. Erfaringer fra flere kommuner som har forsøkt seg på innføring av politisk målstyring peker i denne retning. Dette er f.eks. oppsummert av Bukve og Hagen (1991) i forbindelse med evalueringen av frikommuneforsøkene, og av Hovik (1994) i forbindelse med evalueringen av "Pilotkommuneforsøket". Hovik konkluderer på den ene siden med at "målstyring er det nye ideal-et", men på den annen med at "målstyringskonseptet ikke er tilpasset kommunen som politisk organisasjon. Krav om å etablere klare mål er vanskelig å realisere. Politiske beslutninger tas på grunnlag av kompromisser, og av kompromisser blir det sjelden klare mål, men signaler som må fortolkes" (Hovik 1994:13).

Dette har med politikken egenart å gjøre. Politikk kan defineres som en prosess der det søkes etter "*rimelege løysingar*" heller enn entydige mål (Offerdal 1992b); som *deliberasjon* eller overveielse, basert på løpende meningsutveksling, begrunnelse og tilpasning av mål og midler i politikktutforming (Eriksen 1993). Politikk er etter dette altså ikke bare å fastsette mål og evaluere resultater, men også å begrunne og tolke målene omigjen og omigjen i møtet med virkeligheten, dvs. i konkrete saker som angår bestemte individer

eller grupper i befolkningen. Politikk er ikke bare helhet og langsiktighet, men *også* del og kortsiktighet - det å "ordne opp" for noen, "her og nå" (jf. ombudsrollen). Når så mange av bystyrepolitikerne og de ansatte i Trondheim tillegger formannskapet stor makt etter innføringen av Nye Trondheim, kan dette tolkes som at politisk makt mer handler om å ha makten over de konkrete og dagsaktuelle enkeltsakene enn makten over det akademiserende og abstrakte målformuleringsarbeidet.

Selv om det her argumenteres for at målstyringskonseptet grunnleggende sett bryter med politikkenes egenart, kan det på den annen side tenkes å fungere bedre enn erfaringene referert til over, gitt *andre strukturelle rammebetingelser*. F.eks. kan innføring av kommunal *parlamentarisme* etablere et styringsgrunnlag som gjør det både lettere og legitimt for det politiske flertall (kommunerådet/"byregjeringen") å få vedtatt og å styre etter *sine* mål. I utgangspunktet skulle dette gi et *grunnlag* for klarere og mer entydige målformuleringer, synliggjøring av ulikheter mht. verdier og politiske prinsipper, og slik bidra til å få fram mer markerte skiller mellom posisjons- og opposisjonspartier. I neste omgang burde dette stimulere til mer prinsipielle politiske debatter i bystyret. Dersom kommunerådet imidlertid (må) etableres som en bredt sammensatt koalisjon eller som "mindretallsregjering", faller forutsetningen i resonnetet bort, og mål og retningslinjer vil på samme vis som idag nødvendigvis måtte preges av kompromissmakeri og en form for konsensussøking (Lie og Aarsæther 1993).

## 7. Veien videre - problemområder, dilemmaer og løsninger

Vi skal avslutte med en kort drøfting av hvilke problemområder, dilemmaer og løsningsforslag vi mener det bør fokuseres på i den kommende debatt om justering/videreutvikling av Nye Trondheim. Det er selvsagt et *politisk* spørsmål om en vil gå inn for en videreføring/-utvikling av Nye Trondheim, eller alternativt gå inn for avvikling. Her legger vi til grunn evalueringresultatet om at langt de fleste bystyrepolitikere samt administrative ledere og ansatte foretrekker Nye Trondheim framfor "den gamle organiseringen" (hovedutvalgsmodellen). På den annen side er det fremdeles flere sider ved Nye Trondheim-modellen som ikke fungerer tilfredsstillende sett i forhold til opprinnelige intensjoner og mål. Disse sidene og problemområdene er identifisert i de forutgående kapitler. Der finnes det også faglig baserte drøftinger av problemene. Nedenfor skal vi derfor nøye oss med å peke på problemområdene og dilemmaene, samt antyde noen veier å gå for å komme videre.

### 1. Målstyringskonseptet og forholdet mellom bystyret/bystyrekomitéene og formannskapet

Den politiske *målstyringen* fungerer så langt ikke etter intensjonene. I kapittel 6.4 har vi drøftet to tolkninger av dette problemet, samt antydning av noen løsninger:

- For det første kan det tenkes at problemet er at både det politiske styrings-systemet og administrasjonen trenger mer *tid* for å bli fortrolig med de nye prinsipper og roller. Dersom denne tolkningen legges til grunn, blir løsningen å være tålmodig og å satse mer omfattende enn til nå på opplæringstiltak, tilretteleggelse av administrasjonens saksframlegg, bedring av samspillet mellom politikk og administrasjon (f.eks. forholdet mellom avdelingsledelsen og aktuell bystyrekomité) osv. Videre vil innføring av en parlamentarisk styringsmodell etablere bedre rammebetingelser for politisk styring som målstyring, ved at en forlater kommunalpolitikken tradisjonelle konsensusorientering og går over til en modell basert på klare skillelinjer mellom partier i posisjon og opposisjon. (Det fins selvsagt mange andre argumenter både for og imot kommunal parlamentarisme.)

- For det andre kan det argumenteres for at problemet er av mer *grunnleggende* karakter - at det handler om et styringskonsept som faktisk *ikke passer* overens med kommunen som *politisk organisasjon*. Dersom denne tolkningen legges til grunn, blir løsningen dels å redusere betraktelig på ambisjonen om politisk styring som styring via mål og resultatevaluering, og om bystyret som strategi-formulerende organ. Dels blir løsningen å sikre at folkevalgte på bred basis (ikke bare formannskapsmedlemmene) sikres muligheter for utøve "det politiske håndverk" i organer der det (også) kan fattes beslutninger i konkrete saker som angår bestemte individer eller grupper i befolkningen. Dette betyr imidlertid ikke at en trenger å vende tilbake til hovedutvalgs-/avdelingsstyremodellen.

I kapittel 4 har vi også pekt på at *forholdet mellom bystyret/bystyrekomitéene og formannskapet* oppleves som problematisk. Også her kan det tenkes to tolkninger av problemet, med ulike løsningsforslag:

- For det første kan det argumenteres for at problemet er av *kulturell*, ikke *strukturell* art. Det er ikke modellen og strukturen som er problemet, men heller at "kjørereglene" ikke overholdes - av formannskapet som sådan, og de enkelte formannskapsmedlemmer hver for seg. I så tilfelle ligger løsningen i en *vilje* til å innskjerpe praksis i håndteringen av saker som passerer eller skal passere formannskapet på vei til bystyret/bystyrekomitéene.
- For det andre kan det argumenteres for at problemet tvert imot *er av strukturell* art. Formannskapsmedlemmenes vilje til innordning og etterlevelse av modellens intensjoner kan nok bedres, men problemet vil bestå så lenge formannskapet forblir det eneste organ for profilering og markering av politiske skillelinjer ved behandling av konkrete enkeltsaker. Dersom denne tolkningen legges til grunn, blir løsningsalternativene de samme som skissert over: Strukturen kan endres ved overgang til en parlamentarisk styringsmodell og/eller opprettelse av flere politiske organer for behandling av enkeltsaker/saksfelt.

## 2. Bedriftene

Når det gjelder ordningen med kommunale bedrifter, vil vi framheve to problemområder som bør fokuseres i den kommende debatt:

- For det første *bestiller/utfører-forholdet*. Prinsippet om å skille forvaltningsoppgaver fra rene driftsoppgaver, er i praksis søkt løst ved at *avdelingene sentralt* skal fungere som profesjonelle *bestillere* på oppdrag fra politiske organer. *Bedriftene* skal på sin side være profesjonelle og effektive *tjenesteutførere*. De problemer som idag eksisterer i forhold til denne modellen, skyldes at viktig bestillerkompetanse ble "tappet" fra Avdeling byutvikling og Avdeling kirke og kultur ved opprettelsen av Trondheim Bydrift. Når en sak idag er i bestiller-fasen, må derfor bestillerkompetanse bringes inn eller "lånes tilbake" fra utførende driftsenhet. Det er allerede tatt flere initiativ for å forbedre dette forholdet. Vi nøyer oss derfor med å løfte fram problemet.
- For det andre *bedriftsstyrene*. Her bør det foretas et valg. Enten bør styrene *avvikles* og styringsrelasjonene mellom bedriftenes ledelse, Rådmannen og formannskapet styrkes, eller så bør de *tilføres makt og myndighet*. I denne sammenheng kan det være aktuelt å vurdere styrenes sammensetning på nytt.

### 3. Bydelsrådene

For bydelsrådsordningen må det først tas et forbehold. Den kommende evaluering av brukernes opplevelse av tjenestetilbudet, kan - dersom denne problemstilling trekkes inn - komme til å gi et mer nyansert bilde av bydelsrådenes rolle og funksjon, sett fra et lokalsamfunns-/bydels-ståsted. Men basert på foreliggende evaluering, står det klart at bydelsrådenes rolle innenfor det politiske styringssystem ikke vurderes som viktig, ut fra erfaringene så langt, verken av bystyrepolitikere eller administrativt ansatte på sentralt nivå og distriktsnivå. Igjen kan det tenkes to tolkninger av problemet, med påfølgende løsningsforslag:

- For det første kan det tenkes at rollen blir klarere og funksjonen viktigere med *tiden*, dvs. etterhvert som bydelsrådspolitikere blir skikkelig "varme i trøya". Satsing på opplæring vil være et viktig tiltak gitt denne tolkningen.
- For det andre kan det argumenteres for at en står overfor en mer *grunnleggende* valgsituasjon, tilsvarende den vi trakk opp for bedriftsstyrene over: Enten bør bydelsrådene i sin nåværende form *avvikles*, eller så bør de *tilføres makt og myndighet*. Sistnevnte alternativ betyr et skritt tilbake til bydelsstyre-modellen fra frikommuneforsøket.



## Litteratur

---

### A. Bøker, artikler, rapporter og arbeidsnotater

- Baier, V.E., J.G. March og H. Sætren (1986): "Implementation and Ambiguity", i *Scandinavian Journal of Management Studies*, 2 (3-4): 197-212.
- Baldersheim, H. (1990): "Den nye kommunen: Den politiske bedrift?", i H. Baldersheim (red.): *Ledelse og innovasjon i kommunene*. Oslo: Tano.
- Baldersheim, H. (1993): "Kommunal organisering: Motar sel, men ressursar avgjer", i P. Læg Reid og J.P. Olsen (red): *Organisering av offentlig sektor. Perspektiver - reformer - erfaringer - utfordringer*. Oslo: Tano.
- Baldersheim, H. (red.) (1994): *Kommunal organisering. Sluttrapport fra forskerne*. En sammendragsrapport fra "pilotkommuneforskene" med alternative organisasjonsformer. Oslo: Kommuneforlaget.
- Baldersheim, H. og T. Strand m.fl. (1988): *Byregjering i Oslo kommune*. Hovedrapport fra et evalueringsprosjekt. Oslo: NIBR, rapport 1988:19.
- Brunsson, N. (1985): *The Irrational Organization. Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Brunsson, N. (1989): *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Brunsson, N. (1990): "Reformer som rutin", i N. Brunsson og J.P. Olsen (red.): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Brunsson, N. og J.P.Olsen (1990): "Kan organisationsformer väljas?", i N. Brunsson og J.P. Olsen (red.): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Bukve, O. og T.P. Hagen (1991): *Nye styringsmodeller i kommunene*. Oslo: Kommuneforlaget.

- Cyert, R.M. og J.G. March (1963): *A Behavioral Theory of the Firm*.  
Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- DiMaggio, P.J. og W.W. Powell (1991): "Introduction", i W.W. Powell og P.J. DiMaggio (red.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*.  
Chicago: The University of Chicago Press.
- Egeberg, M. (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*.  
Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli.
- Eriksen, E.O. (1993): *Offentlig politikk - fra konsensus til modus vivendi?*  
Bergen: LOS-Senteret. Notat 93/30.
- Fevolden, T., T.P. Hagen og R. Sørensen (1994): *Kommunal organisering. Styring, effektivitet og demokrati*. Oslo: Tano.
- Hood, C. og M. Jackson (1991): *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth.
- Hovik, S. (1994): *Er omorganiseringa svaret på framtidens lokalpolitiske utfordringer?*  
Innlegg på avslutningskonferanse for FoU-programmet "Alternative organisasjonsmodeller i kommunene", arrangert av KS Forskning, Haugesund 13. april 1994.
- Kjellberg, F. og T. Hansen (1979): *Det kommunale hamskifte*. Oslo: Gyldendal.
- Kommunenes Sentralforbund (1989): *Kommunen i 90-åra. Nye organisasjonsmodeller - nye politiske og administrative roller*. Hovedrapport. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kommunenes Sentralforbund (1992): *"Alternative organisasjonsmodeller i kommunene" - statusrapport fra pilotkommunene pr. oktober 1992*. Notat.
- Kommunenes Sentralforbund (1993): *I farta! Erfaringer fra kommunal og fylkeskommunal organisering*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kommunenes Sentralforbund (1994): *Kommunal organisering. Sluttrapport fra Pilotkommunene*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Larsen, H.O. (1992): *Ved roret? Folkevalgte i styringsrollen*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Larsen, H.O og A. Offerdal (1990): *Demokrati uten deltakere? Arbeidsvilkår og lederroller i kommunepolitikken*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Lie, T. (1991a): *Kommunal organisering - "boksologi" utan ideologi?*  
Stavanger: Rogalandsforskning. Arbeidsnotat RF 83/91.



- Lie, T. (1991b): "Bydelsforvaltning - smått er godt?", i M. Bildeng og R. Fürst (red.): *Norge trenger en storbypolitikk. En debatt om de store byenes funksjoner og særtrekk*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Lie, T. (1993): *Komplekse forsøk i komplekse organisasjoner. Iverksetting og utfall av frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim*. Stavanger: Rogalandforskning. Rapport RF 294/93.
- Lie, T. og J. Hauge (1989): *Frå politisk retorikk til praktisk bydelsforvaltning? Evaluering av Stavanger og Trondheim som frikommunar*. Delrapport 1. Stavanger: Rogalandforskning. Rapport RF 15/89.
- Lie, T. og J. Hauge (1990): *Brannmenn, hestehandlarar, slue revar og flittige maur. Om leiinga av frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim*. Evaluering av Stavanger og Trondheim som frikommunar. Delrapport 2. Stavanger: Rogalandforskning. Rapport RF 20/90.
- Lie, T. og J. Hauge (1991): *Omstilling med bremsene på*. Evaluering av frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim. Sluttrapport. Stavanger: Rogalandforskning. Rapport RF 31/91.
- Lie, T. og J. Hauge (1994): *Frå barnevern på tverke til barnevern på tvers? Evaluering av forsøksprosjektet Alternativ organisering av barnevernet*. Stavanger: Rogalandforskning. Rapport RF 101/94.
- Lie, T. og N. Aarsæther (1993): *Plan med folkevett. Folkevalde i plan- og budsjettarbeidet*. Oslo: Kommuneforlaget.
- March, J.G. (1981): "Footnotes to Organizational Change", i *Administrative Science Quarterly*, 26 (4): 563-577.
- March, J.G. og J.P. Olsen (red.) (1976): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen Universitetsforlaget.
- March, J.G. og J.P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- March, J.G. og J.P. Olsen (1994): *Institutional Perspectives on Political Institutions*. Working Paper No. 2/1994, ARENA.

- Offerdal, A. (1979): "Kommunane som iverksettarar av statleg politikk", i H. Baldersheim, A. Offerdal og T. Strand (red.): *Lokalmakt og sentralstyring. Samspel mellom stat og kommune om lokalpolitikken*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Offerdal, A. (1992a): *Lutter øre? Folkevalde i ombodsrolla*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Offerdal, A. (1992b): *Den politiske kommunen*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Olsen, J.P. (1978): "Folkestyre, byråkrati og korporativisme - skisse av et organisasjonsteoretisk perspektiv", i J.P. Olsen (red.): *Politisk organisering. Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, K.H. (1991): "Vekk med byen - inn med?", i M. Bildeng og R. Fürst (red.): *Norge trenger en storbypolitikk. En debatt om de store byenes funksjoner og særtrekk*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Olsen, K.H. og H. Rommetvedt (1993): *Desentralisert bydelsforvaltning - fleksibel likebehandling og demokratisk effektivitet?* Stavanger: Rogalandforskning. Rapport RF 99/93.
- Opedal, S.H. (1994): "Læring i et nyklassisk management-perspektiv", i A. Farsund og T. Lie (red.): *Organisatorisk læring. Perspektiver på og opplegg for systematisk læring i offentlig forvaltning*. Stavanger: Rogalandforskning. Arbeidsnotat RF 248/94.
- Røvik, K.A. (1992a): *Den "syke" stat. Myter og moter i omstillingsarbeidet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, K.A. (1992b): "Institusjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner", i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 1992:4, s. 261-284.
- Sannerstedt, A. (1991): "Implementering - hur politiska beslut genomförs i praktiken", i B. Rothstein (red.): *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Scott, W.R. (1981): *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

- Sehested, K., et.al. (1992): *Effekter av strukturendringer i kommuner. Oplevde virkninger af ændringer i organisationsstruktur i seks danske kommuner.* København: AKF Forlaget.
- Singsaas, T. (1991): "Nye Trondheim - organisasjon i utvikling?", i M. Bildeng og R. Fürst (red.): *Norge trenger en storbypolitikk! En debatt om de store byenes funksjoner og særtrekk.* Oslo: Kommuneforlaget.
- Stava, P. (1990): "Politisk organisering - erfaringer med hovedutvalgsmodellen og veien videre", i H. Baldersheim (red.): *Ledelse og innovasjon i kommunene.* Oslo: Tano.
- Stigen, I. og S. Hovik (1993): *Mot nye standarder for kommunal organisering? Eksterne og interne drivkrefters betydning.* Paper til den 10. Nordiske Statsviterkongress, Oslo, august -93.
- Ståhlberg, K. (1990): "Frikommunerna i ett kontingensteoretisk perspektiv", i K. Ståhlberg (red.): *Frikommuner ur teoretiska perspektiv.* Åbo: Åbo Akademi, Ser. A:321.
- Thompson, J.D. (1967): *Hur organisationer fungerar.* Stockholm: Bokforlaget Prisma.
- Thorsvik, J. (1991): "Målstyring av offentlig virksomhet", i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 1991:4, s. 267-282.
- Vedung, E. (1991): *Utvärdering i politik och förvaltning.* Lund: Studentlitteratur.

## B. Kommunale rapporter<sup>38</sup>

"Due-rapporten". Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av regjeringen: *Økonomien i Trondheim kommune* (1992).

*Organisasjonsanalyse for Trondheim kommune*, Asplan Analyse AS (1990).

*Nye Trondheim - ny organisasjonsordning*, Strukturkomitéens innstilling (1990).

---

<sup>38</sup> I tillegg til de her nevnte rapporter, har vi benyttet oss av bystyreprotokoller, kommunale årsrapporter samt en rekke reglementer og retningslinjer, jf. kildehenvisninger i fotnotene.

Sluttrapport fra pilotkommuneforsøket i Trondheim. Trondheim kommunes bidrag i boken *Kommunal organisering. Sluttrapport fra Pilotkommunene*. Kommuneforlaget, 1994.

---

## Vedlegg

---

1. Mål for Nye Trondheim - evalueringens utgangspunkt
2. Spørreskjema til bystyremedlemmene
3. Spørreskjema til ansatte i sentraladministrasjonen, avdelingene sentralt og kommunale bedrifters administrasjon
4. Spørreskjema til ansatte i distriktsadministrasjonene
5. Gjennomførte intervjuer



# Mål for Nye Trondheim - evalueringens utgangspunkt

## A. Bystyrets mål

### Strategisk mål:

**Trondheim kommune skal utvikle en organisasjon som skal kunne øke kvaliteten i tjenestetilbudet. Et viktig aspekt i denne utviklingen er å gjenopprette en økonomisk og organisatorisk handlefrihet.**

### Hovedmål:

**Trondheim kommune skal ha en fleksibel organisasjon som er i stand til å løse sine oppgaver innenfor de gitte økonomiske rammer:**

- Trondheim kommune skal ha etablert en politisk og administrativ organisasjonsstruktur som sikrer god tjenesteyting nær brukerne, og som ivaretar hensynet til effektiv bruk av kommunens totale ressurser.  
Det skal innen 1.1.1991 være vedtatt hovedtrekk for den politiske styringsordning og den administrative organisasjonsstruktur.
- Trondheim kommune skal ha en ledelse, en samarbeidskultur og et belønningssystem som motiverer medarbeiderer til å oppnå gode resultater.  
Trondheim kommune skal sørge for å ha ledere på alle nivåer som ivaretar de krav som stilles, og en skal kunne foreta nødvendige omplasseringer for å oppnå dette.  
Alle ledere skal ha deltatt i lederutviklingstiltak for å ta ansvar for å skape en mål- og resultatorientert organisasjon.
- Det skal være utviklet et system for politisk målstyring innen alle avdelinger innen 1.1.1992.

## **B. Strukturkomitéens målformuleringer**

---

### **Styringen av organisasjonen skal demokratiseres:**

- det skal finnes politiske arenaer som sikrer bred deltakelse og reell makt til de som er valgt av folket
- kontakten med interesseorganisasjoner, aksjonskomitéer o.l. skal organiseres
- det skal legges til rette for økt offentlighet om politiske beslutningsprosesser
- informasjonen til befolkningen skal bedres vesentlig
- bystyrets arbeid skal gjøres mer interessant
- arbeidsbetingelsene skal legges bedre til rette for alle grupper i bystyret
- det skal innføres politisk styrt resultatevaluering
- det skal legges til rette for bruk av høringer i politiske beslutningsprosesser
- styringen av den samlede virksomheten, av "konsernet", skal komme sterkere inn i det politiske fokus

### **Organisasjonen skal effektiviseres:**

- det skal være en organisasjon bygget med en økt konsentrasjon om kommunens primære oppgave for øyet
- det skal utvikles en organisasjon der bystyret kan foreta vesentlige og viktige prioriteringer av tjenester og brukergrupper og få en rask respons i organisasjonen
- det skal skilles klart mellom politikk og administrasjon
- organisasjonen skal ha tett kontakt med brukerne. Avgjørelser som gjelder enkelte brukere skal kunne tas lavt i organisasjonen ut fra generelle policysignaler. Tjenesteproduksjonen skal være bruker- og brukergruppeorientert
- tilbakemeldingsprosessene skal være velorganisert. Det skal finnes rapporterings- og evalueringssystemer som brukes på alle nivåer for å fokusere oppmerksomheten om resultatet av virksomheten
- det skal delegeres større avgjørelsesmyndighet lavt i organisasjonen
- den sentrale konsernstyringen skal styrkes
- lederansvaret skal fokuseres. Krav til ledere skal være klarere, og belønningssystemene skal muliggjøre hyppigere lederskifter

### **Organisasjonen skal bli mer fleksibel:**

- det skal utvikles klarere definerte og gjennomgående mindre resultatenheter
- bedriftsøkonomiske prinsipper tas i bruk for regnskapsføring
- omskolerings- og omstillingsprogrammer for arbeidstakere organiseres som en permanent del av organisasjonens virksomhet
- administrative ledere får større myndighet til å styre sin del av virksomheten
- personalansvaret knyttes sterkere til linjeledelsen
- det åpnes for delvis desentraliserte forhandlinger
- det åpnes for en friere konkurranse for deler av virksomheten
- det innføres budsjetteringsprinsipper som fremmer nødvendig omstilling





# Evaluering av Nye Trondheim

Spørreskjemaundersøkelse blant  
bystyremedlemmene

## Om evalueringen av Nye Trondheim

1. januar 1992 ble Trondheim kommunes nye styrings- og organisasjonsmodell - Nye Trondheim - gjort virksom. Modellen innebærer endringer for det politiske styringssystemet og for det administrative apparatet både sentralt og på distriktsnivå.

Trondheim kommune har gitt RF (Rogalandforskning) i oppdrag å evaluere omorganiseringen ut fra et effektiviseringssynspunkt, slik dette kommer til uttrykk i målene for Nye Trondheim. Med effektivitet siktes det både til beslutningseffektivitet og kostnadseffektivitet. Evalueringen fokuserer derfor på (1) det politiske styringssystemets funksjonsdyktighet som beslutningsstruktur, (2) det administrative apparats funksjonsdyktighet som saksbehandlingsinstans og driftsorganisasjon samt (3) arbeidsdelingen og relasjonen mellom det politiske styringssystem og det administrative apparat.

Denne evalueringen vil på et senere tidspunkt bli supplert med en evaluering av omorganiseringens virkninger for arbeidstakerne (arbeidsforholdene/arbeidsmiljøet) og brukerne.

RF's evaluering omfatter foruten denne undersøkelsen også en spørreskjemaundersøkelse blant ansatte i sentraladministrasjonen, avdelingene sentralt og kommunale bedrifters administrasjon, en spørreskjemaundersøkelse blant alle bydeledere, distriktssjef, fagansvarlige og staber på distriktsnivå samt en intervjuundersøkelse i to case-distrikt. I forkant av disse undersøkelsene ble det i sommer gjennomført en rekke intervjuer med sentrale informanter på politikk- og administrasjonssiden og fra fagforeningene.

RF's evaluering skal rapporteres per februar 1995.

Utfyllt skjema legges i vedlagte frankerte svarkonvolutt og sendes RF (Rogalandforskning) innen 1. desember.

DEL I. VIRKNINGER AV NYE TRONDHEIM -  
OPPLEVELSER I ROLLEN SOM FOLKEVALGT  
POLITIKER.

Vi vil begynne med noen spørsmål om hvilke endringer du har opplevd de to-tre siste årene i din rolle som bystyrepolitiker.

Når vi spør etter utviklingstrekk og endringer, siktes det til hvordan du opplever situasjonen nå i forhold til hvordan det var i forrige bystyreperiode. Hvis du ikke satt i bystyret i forrige periode, ønsker vi likevel at du svarer ut fra det inntrykket du har.

1. Antallet saker som jeg skal være med og behandle i bystyret, er de to-tre siste årene blitt:

- 1  Flere  
2  Færre  
3  Som før  
4  Vet ikke

2. Er det saker/saksfelt som du tidligere fikk til behandling som bystyremedlem, som nå er overført til andre politiske organ i kommunen?

- 1  Ja  
2  Nei  
3  Vet ikke

3. Er det saker/saksfelt som du tidligere fikk til behandling som bystyremedlem, som nå er overført til administrative organ?

- 1  Ja  
2  Nei  
3  Vet ikke

## Om denne undersøkelsen

Denne undersøkelsen omfatter alle de medlemmene og varamedlemmene som møter til bystyremøtet den 24. november 1994.

Vi ber om at du så raskt som mulig fyller ut spørreskjemaet. Spørsmålene fokuserer på:

1. DIN vurdering av virkninger av Nye Trondheim slik du opplever det i rollen som folkevalgt/bystyrepolitiker.
2. DIN vurdering av virkninger av Nye Trondheim for ANDRE politikere, ansatte og brukere.
3. DIN deltakelse i og vurdering av selve gjennomføringen av Nye Trondheim.
4. DIN bakgrunn og posisjon.

Noen av spørsmålene vil ha form av en før/å-vurdering (før og etter gjennomføringen av Nye Trondheim). Dersom du er ny i bystyret (fra 1. januar 1992), og derfor ikke har egne erfaringer om før/å-situasjonen, ber vi deg likevel svare så godt du kan ut fra det inntrykket du har dannet deg.

Spørreskjemaet vil behandles konfidensielt og oppbevares hos RF.

På forhånd, takk for hjelpen!

Trond Lie	Kjell Harald Olsen	Ståle Harald Opedal
Forsker, prosjektleder	Seniorforsker	Forsker
Cand. polit.	Dr. ing.	Cand. polit.

4. I hvilken grad vil du si at gjennomføringen av Nye Trondheim har påvirket din arbeidssituasjon som bystyrepolitiker?

- 1  I stor grad  
2  I noen grad  
3  I liten grad  
4  Har ikke påvirket arbeidssituasjonen  
5  Vet ikke

Vi har så formulert en del påstander der vi ønsker at du skal gi uttrykk for hvor enig eller uenig du er i disse.

5. En virkning av Nye Trondheim er at det er blitt mer interessant å være på bystyremøtene.

- |            |                          |   |   |                          |   |                          |   |                          |   |
|------------|--------------------------|---|---|--------------------------|---|--------------------------|---|--------------------------|---|
| Helt enig  | <input type="checkbox"/> | 1 | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> | 4 | <input type="checkbox"/> | 5 |
| Helt uenig | <input type="checkbox"/> | 1 | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> | 4 | <input type="checkbox"/> | 5 |

6. Flere av bystyrepresentantene engasjerer seg i debattene i bystyret.

- |            |                          |   |   |                          |   |                          |   |                          |   |
|------------|--------------------------|---|---|--------------------------|---|--------------------------|---|--------------------------|---|
| Helt enig  | <input type="checkbox"/> | 1 | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> | 4 | <input type="checkbox"/> | 5 |
| Helt uenig | <input type="checkbox"/> | 1 | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> | 4 | <input type="checkbox"/> | 5 |

7. Jeg opplever at møtene i bystyrekommiteén (som jeg deltar i) gir viktige bidrag til den politiske beslutningsprosessen.

- |            |                          |   |   |                          |   |                          |   |                          |   |
|------------|--------------------------|---|---|--------------------------|---|--------------------------|---|--------------------------|---|
| Helt enig  | <input type="checkbox"/> | 1 | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> | 4 | <input type="checkbox"/> | 5 |
| Helt uenig | <input type="checkbox"/> | 1 | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> | 4 | <input type="checkbox"/> | 5 |

8. Det var riktig å utvikle avdelingsstyrene og heller opprette bystyrekommiteer.

- |            |                          |   |   |                          |   |                          |   |                          |   |
|------------|--------------------------|---|---|--------------------------|---|--------------------------|---|--------------------------|---|
| Helt enig  | <input type="checkbox"/> | 1 | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> | 4 | <input type="checkbox"/> | 5 |
| Helt uenig | <input type="checkbox"/> | 1 | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> | 4 | <input type="checkbox"/> | 5 |

9. Som bystyremedlem opplever jeg at det i løpet av de to-tre siste årene er blitt betraktelig lettere å utøve vervet som politiker.

- |            |                          |   |   |                          |   |                          |   |                          |   |
|------------|--------------------------|---|---|--------------------------|---|--------------------------|---|--------------------------|---|
| Helt enig  | <input type="checkbox"/> | 1 | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> | 4 | <input type="checkbox"/> | 5 |
| Helt uenig | <input type="checkbox"/> | 1 | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> | 4 | <input type="checkbox"/> | 5 |

10. Arbeidsdelingen mellom bystyret og formannskapet er de to-tre siste årene blitt:

- 1  Klarere  
2  Mer uklar  
3  Som før  
4  Vet ikke

11. Avvikling av avdelingsstyrene og opprettelse av bystyrekommiteer har styrket bystyrets funksjon som sentralt politisk beslutningsorgan.

- |            |                          |   |   |                          |   |                          |   |                          |   |
|------------|--------------------------|---|---|--------------------------|---|--------------------------|---|--------------------------|---|
| Helt enig  | <input type="checkbox"/> | 1 | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> | 4 | <input type="checkbox"/> | 5 |
| Helt uenig | <input type="checkbox"/> | 1 | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> | 4 | <input type="checkbox"/> | 5 |

12. Formannskapet har styrket sin posisjon som beslutningsorgan.

- |            |                          |   |   |                          |   |                          |   |                          |   |
|------------|--------------------------|---|---|--------------------------|---|--------------------------|---|--------------------------|---|
| Helt enig  | <input type="checkbox"/> | 1 | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> | 4 | <input type="checkbox"/> | 5 |
| Helt uenig | <input type="checkbox"/> | 1 | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> | 4 | <input type="checkbox"/> | 5 |

13. Når det gjelder forholdet mellom bystyret og formannskapet, har formannskapet de to-tre siste årene styrket sin reelle maktposisjon overfor bystyret.

- |            |                          |   |   |                          |   |                          |   |                          |   |
|------------|--------------------------|---|---|--------------------------|---|--------------------------|---|--------------------------|---|
| Helt enig  | <input type="checkbox"/> | 1 | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> | 4 | <input type="checkbox"/> | 5 |
| Helt uenig | <input type="checkbox"/> | 1 | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> | 4 | <input type="checkbox"/> | 5 |

14. Jeg opplever at debattene i bystyret nå er mer preget av overordnede spørsmål enn av små enkeltsaker.

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>

15. Bystyret har i løpet av de to-tre siste årene fått bedre kontroll med den økonomiske utviklingen i kommunen.

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>

16. Konfliktnivået mellom de ulike partigrupperingene i bystyret har de to-tre siste årene blitt:

- 1  Sterkere
- 2  Svakere
- 3  Som før
- 4  Vet ikke

17. De politisk vedtatte mål er blitt klarere og mindre motstridende enn før.

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>

18. Bystyrekomiteenes arbeid har stor betydning for utfallet av de beslutningene som fattes av bystyret.

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>

19. Administrasjonen opptrer mer samordnet enn før overfor de politiske styringsorgan.

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>

20. Det er blitt mer ryddighet og bedre rolleavklaring i forholdet mellom politikk og administrasjon?

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>

21. På samme måte som administrasjonen før brukte avdelingsstyret som et forum for "lufting" og drøfting av saker som skulle opp til politisk behandling, bruker de nå aktuell bystyrekommité.

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>

22. Jeg opplever at administrasjonen i større grad enn før tar personlig kontakt med oss politikere for å "luften" eller drøfte saker som de arbeider med.

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>

23. Når tok du sist kontakt med en administrativt ansatt om en sak som du som politiker arbeider (arbeidet) med?

- 1  Denne uken
- 2  For to-fire uker siden
- 3  For én-to måneder siden
- 4  Mer enn to måneder siden
- 5  Husker ikke
- 6  Ukjent

24. Når tok en administrativt ansatt *sist* kontakt med deg om en sak som vedkommende arbeider (arbeidet) med?

- 1  Denne uken
- 2  For to-fire uker siden
- 3  For én-to måneder siden
- 4  Mer enn to måneder siden
- 5  Husker ikke
- 6  Uaktuelt

25. Mener du at styringen med ressursbruken i kommunen er blitt bedre eller dårligere de to-tre siste årene?

- 1  Bedre
- 2  Dårligere
- 3  Som før
- 4  Vet ikke

26. Endringene av det politiske styringssystemet har gjort det mer interessant for byens innbyggere å engasjere seg i kommunal politikk.

- |                            |                            |                            |                            |                            |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Helt enig                  | Delvis enig                | Delvis uenig               | Helt uenig                 | Vet ikke                   |
| 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> | 4 <input type="checkbox"/> | 5 <input type="checkbox"/> |

27. Opprettelsen av bystyrekomiteer har ført til at bystyremedlemmenes kontakt med velgerne har blitt større.

- |                            |                            |                            |                            |                            |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Helt enig                  | Delvis enig                | Delvis uenig               | Helt uenig                 | Vet ikke                   |
| 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> | 4 <input type="checkbox"/> | 5 <input type="checkbox"/> |

28. Nye Trondheim har ført til at lokale media som presse og radio-stasjoner har blitt mer interessert i å dekke saker fra bystyret.

- |                            |                            |                            |                            |                            |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Helt enig                  | Delvis enig                | Delvis uenig               | Helt uenig                 | Vet ikke                   |
| 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> | 4 <input type="checkbox"/> | 5 <input type="checkbox"/> |

## DEL II. VIRKNINGER AV NYE TRONDHEIM FOR ANDRE POLITIKERE, ANSATTE OG BRUKERE?

Vi vil nå rette oppmerksomheten mot hvilke virkninger DU mener Nye Trondheim har hatt for andre politiske instanser, ansatte og brukerne.

Vi har i den forbindelse formulert en del spørsmål og påstander som vi ønsker at du skal ta stilling til.

29. Bydelsrådene spiller en viktig rolle innenfor det politiske styringssystem.

- |                            |                            |                            |                            |                            |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Helt enig                  | Delvis enig                | Delvis uenig               | Helt uenig                 | Vet ikke                   |
| 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> | 4 <input type="checkbox"/> | 5 <input type="checkbox"/> |

30. Mener du at saksbehandlingen i kommunen generelt er blitt mer eller mindre effektiv de to-tre siste årene?

- 1  Mer effektiv
- 2  Mindre effektiv
- 3  Som før
- 4  Vet ikke

31. Hvilke avdelinger og kommunale bedrifter mener du har opplevd størst virkninger av Nye Trondheim? Vennligst sett kryss utenfor de tre (avdelinger eller bedrifter) du mener har opplevd de største virkningene.

- |                             |                                  |
|-----------------------------|----------------------------------|
| — Sentraladministrasjonen   | — Trondheim Renholdsverk         |
| — Avdeling kirke og kultur  | — Trondheim Havnevesen           |
| — Avdeling oppvekst         | — Trondheim Energiverk           |
| — Avdeling helse og omsorg  | — Trondheim Parkering            |
| — Avdeling byutvikling      | — Trondheim Bydrift              |
| — Trondheim Kino            | — Trondheim Brann- og feiervesen |
| — Trondheim Bygg og Eiendom | — Ingen oppfatning (Sett kryss)  |

32. Hvilke avdelinger og kommunale bedrifter mener du har opplevd *minst* virkninger av Nye Trondheim? Vennligst sett kryss utenfor de tre (avdelinger eller bedrifter) du mener har opplevd de minste virkningene.

- |                               |                                    |
|-------------------------------|------------------------------------|
| ___ Sentraladministrasjonen   | ___ Trondheim Renholdsverk         |
| ___ Avdeling kirke og kultur  | ___ Trondheim Havnevesen           |
| ___ Avdeling oppvekst         | ___ Trondheim Energiverk           |
| ___ Avdeling helse og omsorg  | ___ Trondheim Parkering            |
| ___ Avdeling byutvikling      | ___ Trondheim Bydrift              |
| ___ Trondheim Kino            | ___ Trondheim Brann- og feiervesen |
| ___ Trondheim Bygg og Eiendom | ___ Ingen oppfatning (Sett kryss)  |

33. Ikke-administrativt ansatte på enhetsnivå - førskolelærere, lærere, bibliotekspersonell, renholdsarbeidere osv. - har opplevd betydelige virkninger av Nye Trondheim for sin arbeidssituasjon.

- |                            |                            |                            |                            |                            |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Helt enig                  | Delvis enig                | Delvis uenig               | Helt uenig                 | Vet ikke                   |
| 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> | 4 <input type="checkbox"/> | 5 <input type="checkbox"/> |

34. Tilgjengelighet og service overfor brukere er forbedret.

- |                            |                            |                            |                            |                            |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Helt enig                  | Delvis enig                | Delvis uenig               | Helt uenig                 | Vet ikke                   |
| 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> | 4 <input type="checkbox"/> | 5 <input type="checkbox"/> |

### DEL III. DELTAKELSE I OG VURDERING AV GJENNOMFØRINGEN AV NYE TRONDHEIM

I denne delen vil vi stille noen spørsmål om DIN deltakelse i og vurdering av selve gjennomføringen av Nye Trondheim/omorganiseringsprosessen.

35. Hvordan opplevde du informasjonen om Nye Trondheim i *utredningsfasen*, dvs. i fasen fram mot bystyrets vedtak om iverksettning?

- 1  Informasjonen var god
- 2  Informasjonen var dårlig
- 3  Informasjonen var sånn passe
- 4  Vet ikke

36. Og hvordan mener du informasjonen innad i organisasjonen har vært i *iverksettings- og driftsfasen*?

- 1  Informasjonen har vært god
- 2  Informasjonen har vært dårlig
- 3  Informasjonen har vært sånn passe
- 4  Vet ikke

37. Det har de siste årene vært gjennomført et ledelsesutviklingsprogram for ansatte i kommunen. Hvor stor *betydning* mener du at ledelsesutviklingsprogrammet har hatt *for de ansatte* med hensyn til å takle arbeidssituasjonen?

- 1  Stor betydning
- 2  Noe betydning
- 3  Liten betydning
- 4  Ingen betydning
- 5  Vet ikke

38. Har du i løpet av denne bystyreperioden deltatt i opplæring for folkevalgte?

JA  NEI

Hvis ja, hvor mange ganger?

- En samling  
 To samlinger  
 Flere samlinger

39. Hvor stor betydning mener du folkevalgt-opplæringen har hatt for utvikling av en mer mål- og resultatorientert kultur i bystyret?

- Stor betydning  
 Noe betydning  
 Liten betydning  
 Ingen betydning  
 Vet ikke

40. Har du deltatt i (deltar i) arbeids- eller prosjektgrupper opprettet for å utrede problemstillinger relatert til iverksettningen av Nye Trondheim?

- Ja  
 Nei  
 Vet ikke

41. Omorganiseringssprosessen (Nye Trondheim) ble gjennomført:

- I et for raskt tempo  
 I et for sakte tempo  
 I passe tempo  
 Vet ikke

42. Ta stilling til følgende påstand: Nye Trondheim er å foretrekke framfor "den gamle organiseringen" (modellen man hadde inntil 1. januar 1992).

- |           |                          |   |             |                          |   |              |                          |   |            |                          |   |          |                          |   |
|-----------|--------------------------|---|-------------|--------------------------|---|--------------|--------------------------|---|------------|--------------------------|---|----------|--------------------------|---|
| Helt enig | <input type="checkbox"/> | 1 | Delvis enig | <input type="checkbox"/> | 2 | Delvis uenig | <input type="checkbox"/> | 3 | Helt uenig | <input type="checkbox"/> | 4 | Vet ikke | <input type="checkbox"/> | 5 |
|-----------|--------------------------|---|-------------|--------------------------|---|--------------|--------------------------|---|------------|--------------------------|---|----------|--------------------------|---|

#### DEL IV. BAKGRUNN OG POSISJON

Til slutt vil vi stille noen spørsmål om DIN bakgrunn og posisjon.

43. Kjønn?

- Kvinne  
 Mann

44. Alder?

- Under 30 år  
 30-40 år  
 40-50 år  
 50-60 år  
 Over 60 år

45. Hva er din høyeste utdanning?

- Folkeskolenivå (inntil 8 års skolegang)  
 Ungdomsskole/realskolenivå (9-10 års skolegang)  
 Videregående skole/gymnasnivå (11-13 års skolegang)  
 Universitets-/høgskolenivå (mer enn 12 års skolegang + studier)

46. Er du fast medlem eller varamedlem i bystyret?

- Fast bystyremedlem     Varamedlem

47. Hvilke av følgende perioder har du vært medlem?

- 1  1992-1995  
2  1988-1991  
3  1984-1987  
4  1980-1983  
5  1976-1979  
6  Også tidligere

48. Hvilken bystyrekommité sitter du i?

- 1  Oppvekst  
2  Kirke/Kultur  
3  Helse/Omsorg  
4  Miljø/Byutvikling  
5  Budsjett/Finans  
6  Revisjon/Resultatkontroll

49. Hvilket parti representerer du?

- 1  Arbeiderpartiet  
2  Fremskrittspartiet  
3  Høyre  
4  Kristelig folkeparti  
5  Rød Valgallianse  
6  Senterpartiet  
7  Sosialistisk Venstreparti  
8  Venstre  
9  Bylista  
10  De Grønne

Helt til slutt: Hva mener du generelt sett er de to mest positive og de to mest negative effektene av omstillingsprogrammet Nye Trondheim?

50. De to mest *positive* effektene av Nye Trondheim er:

---

---

---

---

---

---

---

---

51. De to mest *negative* effektene av Nye Trondheim er:

---

---

---

---

---

---

---

---





# Evaluering av Nye Trondheim

Spørreskjemaundersøkelse blant ansatte  
i sentraladministrasjonen,  
avdelingene sentralt og  
kommunale bedrifters administrasjon

## Om evalueringen av Nye Trondheim

1. januar 1992 ble Trondheim kommunes nye styrings- og organisasjonsmodell - Nye Trondheim - gjort virksom. Modellen innebærer endringer for det politiske styringssystemet og for det administrative apparatet både sentralt og på distriktsnivå.

Trondheim kommune har gitt RF (Rogalandforskning) i oppdrag å evaluere omorganiseringen ut fra et effektiviseringssynspunkt, slik dette kommer til uttrykk i målene for Nye Trondheim. Med effektivitet siktes det både til beslutningseffektivitet og kostnadseffektivitet. Evalueringen fokuserer derfor på (1) det politiske styringssystemets funksjonsdyktighet som beslutningsstruktur, (2) det administrative apparats funksjonsdyktighet som saksbehandlingsinstans og driftsorganisasjon samt (3) arbeidsdelingen og relasjonen mellom det politiske styringssystem og det administrative apparat.

Denne evalueringen vil på et senere tidspunkt bli supplert med en evaluering av omorganiseringens virkninger for arbeidstakerne (arbeidsforholdene/arbeidsmiljøet) og brukerne.

RF's evaluering omfatter foruten denne undersøkelsen også en spørreskjemaundersøkelse blant alle bystyremedlemmer, en spørreskjemaundersøkelse blant alle bydelrådsledere, distriktsjefer, fagansvarlige og staber på distriktsnivå samt en intervjuundersøkelse i to case-distrikt. I forkant av disse undersøkelsene ble det i sommer gjennomført en rekke intervjuer med sentrale informanter på politikk- og administrasjonssiden og fra fagforeningene.

RF's evaluering skal rapporteres per februar 1995.

Utfyllt skjema legges i vedlagte frankerte svarkonvolutt og sendes RF (Rogalandforskning) innen 11. november.

--	--	--

## Om denne undersøkelsen

Denne undersøkelsen omfatter alle ansatte i faglige stillinger i sentraladministrasjonen, avdelingene sentralt samt i de kommunale bedrifters administrasjon.

Vi ber om at du fyller ut spørreskjemaet selv. Spørsmålene fokuserer på:

1. Endringer de to-tre siste årene med hensyn til DINE arbeidsgaver/DIN arbeidssituasjon.
2. DIN vurdering av virkninger av Nye Trondheim på DIN arbeidssituasjon/DITT arbeidssted.
3. DIN vurdering av virkninger av Nye Trondheim for ANDRE ansatte, politikere og brukere.
4. DIN deltakelse i og vurdering av selve gjennomføringen av Nye Trondheim.
5. DIN bakgrunn og stilling.

Noen av spørsmålene vil ha form av en før/nå-vurdering (før og etter gjennomføringen av Nye Trondheim). Dersom du er nyansatt (etter 1. januar 1992), og derfor ikke har egne erfaringer om før/nå-situasjonen, ber vi deg svare så godt du kan ut fra det *inntrykket* du har dannet deg på ditt arbeidssted.

Spørreskjemaet vil behandles konfidensielt og oppbevares hos RF.

På forhånd, takk for hjelpen!



Trond Lie  
Forsker, prosjektleder  
Cand. polit.

Kjell Harald Olsen  
Seniorforsker  
Dr. ing.

Ståle Harald Opedal  
Forsker  
Cand. polit.

## DEL I. DINE ARBEIDSOPPGAVER/ DIN ARBEIDSSITUASJON

Vi vil begynne med noen spørsmål om utviklingen de to-tre siste årene med hensyn til DINE arbeidsgaver/DIN arbeidssituasjon.

I noen av spørsmålene bruker vi benevnelsen *ditt arbeidssted*. Dersom du har skiftet arbeidssted de to-tre siste årene, siktes det til ditt *nye* arbeidssted.

Når vi i *denne delen* spør etter utviklingstrekk og endringer, siktes det *ikke bare* til forhold som du vet eller mener er et resultat av Nye Trondheim.

1. *Antallet arbeidsgaver* som jeg skal utføre, er de to-tre siste årene blitt:
  - 1  Flere
  - 2  Færre
  - 3  Som før
  - 4  Vet ikke
2. Er du tildelt *nye typer arbeidsgaver* de to-tre siste årene?
  - 1  Ja
  - 2  Nei
  - 3  Vet ikke
3. Er arbeidsgaver du tidligere utførte som en del av (denne) jobben *overført til andre*, lenger nede i organisasjonen, i løpet av de to-tre siste årene?
  - 1  Ja
  - 2  Nei
  - 3  Vet ikke

4. De to-tre siste årene er *ansvarsområdet* mitt blitt:
- Klarere definert/avgrenset
  - Mer uklart/flytende
  - Som før
  - Vet ikke
5. De to-tre siste årene er *målene* for det arbeidet jeg utfører blitt:
- Mer entydige eller klare
  - Mer flertydige eller uklare
  - Som før
  - Vet ikke
6. De to-tre siste årene er min *handlingsfrihet* med hensyn til måter å løse arbeidsoppgavene på blitt:
- Større
  - Mindre
  - Som før
  - Vet ikke
7. De to-tre siste årene er min *innsats og resultatoppnåelse* blitt:
- Mer verdsatt/belønnet
  - Mindre verdsatt/belønnet
  - Som før
  - Vet ikke
8. Min *arbeidssituasjon* er de to-tre siste årene blitt:
- Mer interessant
  - Mindre interessant
  - Som før
  - Vet ikke
9. *Samarbeidet mellom ledelsen og underordnede* på mitt arbeidssted er de to-tre siste årene blitt:
- Bedre
  - Dårligere
  - Som før
  - Vet ikke
10. *Samarbeidet mellom de ulike fagfolkene* på mitt arbeidssted er de to-tre siste årene blitt:
- Bedre
  - Dårligere
  - Som før
  - Vet ikke
11. Når det gjelder *drøftinger og samarbeid om oppgaveløsning med fagfolk i andre avdelinger*, deltar du oftere eller sjeldnere i dette enn for to-tre år siden?
- Oftere
  - Sjeldnere
  - Som før
  - Vet ikke
12. Har du erfart at *styringen med ressursbruken* på ditt arbeidssted er blitt bedre eller dårligere de to-tre siste årene?
- Bedre
  - Dårligere
  - Som før
  - Vet ikke

13. Mener du *saksbehandling* på ditt arbeidssted er blitt mer eller mindre effektiv de to-tre siste årene?

- 1  Mer effektiv  
2  Mindre effektiv  
3  Som før  
4  Vet ikke

## DEL II. VIRKNINGER AV NYE TRONDHEIM PÅ DIN ARBEIDSSITUASJON/DITT ARBEIDSSTED?

Så langt har vi spurt om endringer og utviklingstrekk uten å spørre etter årsaker til disse.

Vi vil nå gå over til DIN vurdering av *virksomheter* av Nye Trondheim på DIN arbeidssituasjon/DITT arbeidssted.

I denne delen skal vi ta utgangspunkt i *noen sentrale endringstiltak* som er gjennomført som en del av omstillingprosessen. I det følgende har vi formulert en del spørsmål og påstander om virkninger av disse tiltakene som vi ønsker at du skal ta stilling til.

Først to overordnede og mer generelle spørsmål:

14. Først: I hvilken grad vil du si at gjennomføringen av Nye Trondheim har påvirket din arbeidssituasjon?

- 1  I stor grad  
2  I noen grad  
3  I liten grad  
4  Har ikke påvirket arbeidssituasjonen  
5  Vet ikke

15. Demest: Hva mener du har påvirket arbeidssituasjonen din *mest* de to-tre siste årene, gjennomføringen av Nye Trondheim eller evt. direkte budsjettmedskjæringer som er foretatt parallelt?

- 1  Nye Trondheim  
2  Direkte budsjettmedskjæringer  
3  Jeg mener man ikke kan skille disse faktorene fra hverandre på denne måten  
4  Vet ikke

For å bedre *samarbeidet og koordineringen mellom faggrupper* som retter seg mot samme målgruppe, er det som en del av omorganiseringen gjennomført *endringer i avdelingsinndelingen*. Er du enig eller uenig i følgende påstand om virkninger av dette endringstiltaket?

16. Behovet for tverrfaglig samarbeid på tvers av avdelingsgrenser er blitt mindre enn før.

- |           |                            |             |                            |              |                            |            |                            |          |                            |
|-----------|----------------------------|-------------|----------------------------|--------------|----------------------------|------------|----------------------------|----------|----------------------------|
| Helt enig | 1 <input type="checkbox"/> | Delvis enig | 2 <input type="checkbox"/> | Delvis uenig | 3 <input type="checkbox"/> | Helt uenig | 4 <input type="checkbox"/> | Vet ikke | 5 <input type="checkbox"/> |
|-----------|----------------------------|-------------|----------------------------|--------------|----------------------------|------------|----------------------------|----------|----------------------------|

For å sikre bedre *administrativ samordning og styring*, er det som en del av omorganiseringen opprettet en *toppledergruppe* rundt rådmannen. Er du enig eller uenig i følgende påstander om virkninger av dette endringstiltaket?

17. Det gis mer entydige og klare signaler enn før om hvilke arbeidsoppgaver den administrative ledelsen forventer ansatte skal prioritere.

- |           |                            |             |                            |              |                            |            |                            |          |                            |
|-----------|----------------------------|-------------|----------------------------|--------------|----------------------------|------------|----------------------------|----------|----------------------------|
| Helt enig | 1 <input type="checkbox"/> | Delvis enig | 2 <input type="checkbox"/> | Delvis uenig | 3 <input type="checkbox"/> | Helt uenig | 4 <input type="checkbox"/> | Vet ikke | 5 <input type="checkbox"/> |
|-----------|----------------------------|-------------|----------------------------|--------------|----------------------------|------------|----------------------------|----------|----------------------------|

18. Administrasjonen opptrer mer samordnet enn før overfor de politiske styringsorgan.

- |           |                            |             |                            |              |                            |            |                            |          |                            |
|-----------|----------------------------|-------------|----------------------------|--------------|----------------------------|------------|----------------------------|----------|----------------------------|
| Helt enig | 1 <input type="checkbox"/> | Delvis enig | 2 <input type="checkbox"/> | Delvis uenig | 3 <input type="checkbox"/> | Helt uenig | 4 <input type="checkbox"/> | Vet ikke | 5 <input type="checkbox"/> |
|-----------|----------------------------|-------------|----------------------------|--------------|----------------------------|------------|----------------------------|----------|----------------------------|

Innenfor *det politiske styringsystemet* er det innført såkalt *politisk målstyring*. Er du enig eller uenig i følgende påstand om virkninger av dette endringstiltaket?

19. De politisk vedtatte mål er like mangetydige og til dels motsstridende som de alltid har vært.

Helt enig	1	<input type="checkbox"/>	Delvis enig	2	<input type="checkbox"/>	Delvis uenig	3	<input type="checkbox"/>	Helt uenig	4	<input type="checkbox"/>	Vet ikke	5	<input type="checkbox"/>
-----------	---	--------------------------	-------------	---	--------------------------	--------------	---	--------------------------	------------	---	--------------------------	----------	---	--------------------------

I forbindelse med Nye Trondheim er videre *de politiske sektororganene*, avdelingsstyrene, utviklet og erstattet med bystyrekomiteer. Er du enig eller uenig i følgende påstander om virkninger av dette endringstiltaket?

20. Det er blitt mer ryddighet og bedre rolleavklaring i forholdet mellom politikk og administrasjon?

Helt enig	1	<input type="checkbox"/>	Delvis enig	2	<input type="checkbox"/>	Delvis uenig	3	<input type="checkbox"/>	Helt uenig	4	<input type="checkbox"/>	Vet ikke	5	<input type="checkbox"/>
-----------	---	--------------------------	-------------	---	--------------------------	--------------	---	--------------------------	------------	---	--------------------------	----------	---	--------------------------

21. På samme måte som vi før brukte avdelingsstyret som et forum for "lufting" og drøfting av saker vi i administrasjonen hadde til behandling, bruker vi nå aktuell bystyrekomité.

Helt enig	1	<input type="checkbox"/>	Delvis enig	2	<input type="checkbox"/>	Delvis uenig	3	<input type="checkbox"/>	Helt uenig	4	<input type="checkbox"/>	Vet ikke	5	<input type="checkbox"/>
-----------	---	--------------------------	-------------	---	--------------------------	--------------	---	--------------------------	------------	---	--------------------------	----------	---	--------------------------

22. På mitt arbeidssted tar vi i større grad enn før personlig kontakt med politikerne for å "lufte" eller drøfte saker vi arbeider med.

Helt enig	1	<input type="checkbox"/>	Delvis enig	2	<input type="checkbox"/>	Delvis uenig	3	<input type="checkbox"/>	Helt uenig	4	<input type="checkbox"/>	Vet ikke	5	<input type="checkbox"/>
-----------	---	--------------------------	-------------	---	--------------------------	--------------	---	--------------------------	------------	---	--------------------------	----------	---	--------------------------

23. Når snakket du *si*st med en politiker om en sak du arbeider (arbeidet) med?

1	<input type="checkbox"/>	Denne uken
2	<input type="checkbox"/>	For to-fire uker siden
3	<input type="checkbox"/>	For én-to måneder siden
4	<input type="checkbox"/>	Mer enn to måneder siden
5	<input type="checkbox"/>	Husker ikke
6	<input type="checkbox"/>	Uaktuelt

### DEL III. VIRKNINGER AV NYE TRONDHEIM FOR ANDRE ANSATTE, POLITIKERE OG BRUKERE?

Vi vil nå rette oppmerksomheten mot hvilke *virknninger og effekter* DU mener *Nye Trondheim* har hatt for ANDRE, dvs. andre ansatte, politiske instanser og brukerne.

I det følgende har vi formulert en del spørsmål og påstander om slike virkninger og effekter som vi ønsker at du skal ta stilling til.

24. Hvilke avdelinger og kommunale bedrifter mener du har opplevd *størst* virkninger av Nye Trondheim? Vennligst ranger fra 1-3. (Sett et 1-tall utenfor den avdelingen eller bedriften du mener har opplevd størst virkninger, et 2-tall utenfor den avdelingen eller bedriften du mener har opplevd nest størst virkninger osv.)

—	—	Sentraladministrasjonen 1	—	Trondheim Renholdsverk 8
—	—	Avdeling kirke og kultur 2	—	Trondheim Havnevesen 9
—	—	Avdeling oppvekst 3	—	Trondheim Energiverk 10
—	—	Avdeling helse og omsorg 4	—	Trondheim Parkering 11
—	—	Avdeling byutvikling 5	—	Trondheim Bydrift 12
—	—	Trondheim Kino 6	—	Trondheim Brann- og feiervesen 13
—	—	Trondheim Bygg og Eiendom 7	—	Ingen oppfatning 14 (Sett kryss)

25. Hvilke avdelinger og kommunale bedrifter mener du har opplevd *minst* virkninger av Nye Trondheim? Vennligst ranger fra 1-3. (Sett et 1-tall utenfor den avdelingen eller bedriften du mener har opplevd minst virkninger, et 2-tall utenfor den avdelingen eller bedriften du mener har opplevd nest minst virkninger osv.)
- |                                 |                                       |
|---------------------------------|---------------------------------------|
| ___ Sentraladministrasjonen 1   | ___ Trondheim Renholdsverk 8          |
| ___ Avdeling kirke og kultur 2  | ___ Trondheim Havnevesen 9            |
| ___ Avdeling oppvekst 3         | ___ Trondheim Energiverk 10           |
| ___ Avdeling helse og omsorg 4  | ___ Trondheim Parkering 11            |
| ___ Avdeling byutvikling 5      | ___ Trondheim Bydrift 12              |
| ___ Trondheim Kino 6            | ___ Trondheim Brann- og feiervesen 13 |
| ___ Trondheim Bygg og Eiendom 7 | ___ Ingen oppfatning 14 (Sett kryss)  |

26. Ikke-administrativt ansatte på enhetsnivå - førskolelærere, lærere, bibliotekspersonell, renholdsarbeidere osv. - har opplevd betydelige virkninger av Nye Trondheim for sin arbeidssituasjon.

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>

27. En virkning av Nye Trondheim er at det er blitt mer interessant å være bystyre-politiker.

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>

28. Avvikling av avdelingsstyrene og opprettelse av bystyrekomiteer har styrket bystyrets funksjon som sentralt politisk beslutningsorgan.

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>

29. Formannskapet har styrket sin posisjon som beslutningsorgan.

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>

30. Når det gjelder forholdet mellom bystyret og formannskapet, har formannskapet de to-tre siste årene styrket sin reelle maktposisjon overfor bystyret.

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>

31. Bydelrådene spiller en viktig rolle innenfor det politiske styrings-system.

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>

32. Tilgjengelighet og service overfor brukerne er forbedret.

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>

33. Endringene av det politiske styringssystemet har gjort det mer interessant for byens innbyggere å engasjere seg i kommunal politikk.

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>

**DEL IV. DELTAKELSE I OG VURDERING AV  
GJENNOMFØRINGEN AV NYE TRONDHEIM**

I denne delen vil vi stille noen spørsmål om DIN deltakelse i og vurdering av selve gjennomføringen av Nye Trondheim/omorganiseringsprosessen.

34. Hvordan opplevde du informasjonen om Nye Trondheim i utredningsfasen, dvs. i fasen fram mot bystyrets vedtak om iverksetting?

- 1  Informasjonen var god
- 2  Informasjonen var dårlig
- 3  Informasjonen var sånn passe
- 4  Vet ikke

35. Og hvordan mener du informasjonen innad i organisasjonen har vært i iverksettings- og driftsfasen?

- 1  Informasjonen har vært god
- 2  Informasjonen har vært dårlig
- 3  Informasjonen har vært sånn passe
- 4  Vet ikke

36. Har du i løpet av de to-tre siste årene gjennomført ett eller flere av trinnene i kommunens ledelsesutviklingsprogram? (Kryss av for de trinnene du har gjennomført.)

- 1  Trinn I
- 2  Trinn II
- 3  Trinn III
- 4  Nei, jeg har ikke deltatt i ledelsesutviklingsprogrammet (Gå til spm. 38)
- 5  Vet ikke

37. Hvor stor betydning mener du deltakelsen i ledelsesutviklingsprogrammet har hatt for deg med hensyn til å takle arbeids-situasjonen de to-tre siste årene?

- 1  Stor betydning
- 2  Noe betydning
- 3  Liten betydning
- 4  Ingen betydning
- 5  Vet ikke

38. I hvilken grad mener du ledelsesutviklingsprogrammet har bidratt til utvikling av en mer mål- og resultatorientert kultur i Trondheim kommunes organisasjon?

- 1  I stor grad
- 2  I noen grad
- 3  I liten grad
- 4  Har ikke bidratt til en slik organisasjonskulturell endringsprosess
- 5  Vet ikke

39. Har du deltatt i (deltar i) arbeids- eller prosjektgrupper opprettet for å utrede problemstillinger relatert til iverksettingen av Nye Trondheim?

- 1  Ja
- 2  Nei
- 3  Vet ikke

40. Omorganiseringsprosessen (Nye Trondheim) ble gjennomført:

- 1  I et for raskt tempo
- 2  I et for sakte tempo
- 3  I passe tempo
- 4  Vet ikke

41. Ta stilling til følgende påstand: Nye Trondheim er å foretrekke framfor "den gamle organiseringen" (modellen man hadde inntil 1. januar 1992).

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>

#### DEL V. BAKGRUNN OG STILLING

Til slutt vil vi stille noen spørsmål om DIN bakgrunn og stilling.

42. Kjønn?

1  Kvinne  
2  Mann

43. Alder?

1  Under 30 år  
2  30-40 år  
3  40-50 år  
4  50-60 år  
5  Over 60 år

44. Hva er din høyeste utdanning?

1  Folkeskolenivå (inntil 8 års skolegang)  
2  Ungdomsskole/realiskenivå (9-10 års skolegang)  
3  Videregående skole/gymnasnivå (11-13 års skolegang)  
4  Universitets-/høgskolenivå (mer enn 12 års skolegang + studier)

45. Hvor lenge har du vært ansatt i Trondheim kommune?

1  Ansatt etter 1. januar 1992  
2  3-5 år  
3  5-10 år  
4  10-20 år  
5  Mer enn 20 år

46. Hvilken avdeling/bedrift jobber du i?

1  Sentraladministrasjonen  
2  Avdeling kirke og kultur  
3  Avdeling oppvekst  
4  Avdeling helse og omsorg  
5  Avdeling byutvikling  
6  Trondheim Kino  
7  Trondheim Bygg og Eiendom  
8  Trondheim Renholdsverk  
9  Trondheim Havnevesen  
10  Trondheim Energiverk  
11  Trondheim Parkering  
12  Trondheim Bydrift  
13  Trondheim Brann- og feiervesen

47. Hvilken stilling har du?

1  Direktør  
2  Leder på annet nivå  
3  Planlegger/konsulent/saksbehandler



48. Hvor lenge har du vært ansatt i *denne stillingen*?

1  Ansatt etter 1. januar 1992

2  3-5 år

3  5-10 år

4  10-20 år

5  Mer enn 20 år

49. Er du/har du vært medlem av bystyret i Trondheim?

1  Ja

2  Nei

Helt til slutt: Hva mener du generelt sett er de to mest positive og de to mest negative effektene av omstillingsprogrammet Nye Trondheim?

50. De to mest *positive* effektene av Nye Trondheim er:

---

---

---

---

---

---

---

---

51. De to mest *negative* effektene av Nye Trondheim er:

---

---

---

---

---

---

---

---





# Evaluering av Nye Trondheim

Spørreskjemaundersøkelse blant ansatte i  
distriktsadministrasjonene  
samt fagansvarlige for  
bydelsovergrepene tjenester

## Om evalueringen av Nye Trondheim

1. januar 1992 ble Trondheim kommunes nye styrings- og organisasjonsmodell - Nye Trondheim - gjort virksom. Modellen innebærer endringer for det politiske styringssystemet og for det administrative apparatet både sentralt og på distriktsnivå.

Trondheim kommune har gitt RF (Rogalandforskning) i oppdrag å evaluere omorganiseringen ut fra et effektiviserings synspunkt, slik dette kommer til uttrykk i målene for Nye Trondheim. Med effektivitet siktes det både til beslutningseffektivitet og kostnadseffektivitet. Evalueringen fokuserer derfor på (1) det politiske styringssystemets funksjonsdyktighet som beslutningsstruktur, (2) det administrative apparats funksjonsdyktighet som saksbehandlingsinstans og driftsorganisasjon samt (3) arbeidsdelingen og relasjonen mellom det politiske styringssystemet og det administrative apparat.

Denne evalueringen vil på et senere tidspunkt bli supplert med en evaluering av omorganiseringens virkninger for arbeidstakere (arbeidsforholdene/arbeidsmiljøet) og brukerne.

RF's evaluering omfatter foruten denne undersøkelsen også en spørreskjemaundersøkelse blant alle bystyremedlemmer, en spørreskjemaundersøkelse blant ansatte i sentraladministrasjonen, avdelingene sentralt og kommunale bedrifters administrasjon samt en intervjuundersøkelse i to case-distrikt. I forkant av disse undersøkelsene ble det i sommer gjennomført en rekke intervjuer med sentrale informanter på politikk- og administrasjonssiden og fra fagforeningene. RF's evaluering skal rapporteres per februar 1995.

Utfylt skjema legges i vedlagte frankerte svarkonvolutt og sendes  
RF (Rogalandforskning) innen 9. desember

## Om denne undersøkelsen

Undersøkelsen omfatter alle distriktsadministrasjonene i Avdeling Oppvekst og Avdeling Helse og omsorg. Den omfatter alle distriktsjefene, fagansvarlige for bydelsovergrepene, fagansvarlige for bydelsovergrepene, fagansvarlige for bydelsovergrepene, fagansvarlige for bydelsovergrepene i distriktsjefenes stab.

Vi ber om at du fyller ut spørreskjemaet selv. Spørsmålene fokuserer på:

1. Endringer de to-tre siste årene med hensyn til DINE arbeidsoppgaver/DIN arbeidssituasjon.
2. DIN vurdering av virkninger av Nye Trondheim på DIN arbeidssituasjon/DITT arbeidssted.
3. DIN vurdering av virkninger av Nye Trondheim for ANDRE ansatte, politikere og brukere.
4. DIN deltakelse i og vurdering av selve gjennomføringen av Nye Trondheim.
5. DIN bakgrunn og stilling.

Noen av spørsmålene vil ha form av en før/hå-vurdering (før og etter gjennomføringen av Nye Trondheim). Dersom du er nyansatt (etter

1. januar 1992), og derfor ikke har egne erfaringer om før/hå-situasjonen, ber vi deg svare så godt du kan ut fra det *inntrykket* du har dannet deg på ditt arbeidssted. Har du skiftet stilling internt i kommunen etter

1. januar 1992, vil før-situasjonen din være den stillingen du tidligere hadde i kommunen, mens nå-situasjonen vil være den stillingen du har i dag.

Spørreskjemaet vil behandles konfidensielt og oppbevares hos RF. I rapporten vil datamaterialet presenteres på en slik måte at enkeltpersoner ikke kan identifiseres.

På forhånd, takk for hjelpen!

Trond Lie	Kjell Harald Olsen	Ståle Harald Opedal
Forsker, prosjektleder	Seniorforsker	Forsker
Cand. polit.	Dr. ing.	Cand. polit.

Løpenummer

### DEL I. DINE ARBEIDSOPPGAVER/ DIN ARBEIDSSITUASJON

Vi vil begynne med noen spørsmål om utviklingen de to-tre siste årene med hensyn til DINE arbeidsoppgaver/DIN arbeidssituasjon.

I noen av spørsmålene bruker vi benevnelsen *ditt arbeidssted*. Dersom du har skiftet arbeidssted de to-tre siste årene, siktes det til ditt nye arbeidssted.

Når vi i *denne delen* spør etter utviklingstrekk og endringer, siktes det *ikke bare* til forhold som du vet eller mener er et resultat av Nye Trondheim.

1. *Antallet arbeidsoppgaver* som jeg skal utføre, er de to-tre siste årene blitt:

- 1  Flere
- 2  Færre
- 3  Som før
- 4  Vet ikke

2. Er du tildelt *nye typer arbeidsoppgaver* de to-tre siste årene?

- 1  Ja
- 2  Nei
- 3  Vet ikke

3. Er arbeidsoppgaver du tidligere utførte som en del av (denne) jobben *overført til andre*, lenger nede i organisasjonen, i løpet av de to-tre siste årene?

- 1  Ja
- 2  Nei
- 3  Vet ikke

4. De to-tre siste årene er *ansvarsområdet* mitt blitt:
- Klarere definert/avgrenset
  - Mer uklart/flytende
  - Som før
  - Vet ikke
5. De to-tre siste årene er *målene* for det arbeidet jeg utfører blitt:
- Mer entydige eller klare
  - Mer flertydige eller uklare
  - Som før
  - Vet ikke
6. De to-tre siste årene er min *handliefrihet* med hensyn til måter å løse arbeidsoppgavene på blitt:
- Større
  - Mindre
  - Som før
  - Vet ikke
7. De to-tre siste årene er min *innsats og resultatoppnåelse* blitt:
- Mer verdsatt/belønnet
  - Mindre verdsatt/belønnet
  - Som før
  - Vet ikke
8. Min *arbeidssituasjon* er de to-tre siste årene blitt:
- Mer interessant
  - Mindre interessant
  - Som før
  - Vet ikke
9. *Samarbeidet mellom ledelsen og underordnede* på mitt arbeidssted er de to-tre siste årene blitt:
- Bedre
  - Dårligere
  - Som før
  - Vet ikke
10. *Samarbeidet mellom de ulike fagfolkene* på mitt arbeidssted er de to-tre siste årene blitt:
- Bedre
  - Dårligere
  - Som før
  - Vet ikke
11. Når det gjelder *drøftinger og samarbeid om oppgaveløsning med fagfolk i andre avdelinger*, deltar du oftere eller sjeldnere i dette enn for to-tre år siden?
- Oftere
  - Sjeldnere
  - Som før
  - Vet ikke
12. Mener du *saksbehandlingen* på ditt arbeidssted er blitt mer eller mindre effektiv de to-tre siste årene?
- Mer effektiv
  - Mindre effektiv
  - Som før
  - Vet ikke

**DEL II. VIRKNINGER AV NYE TRONDHEIM PÅ  
DIN ARBEIDSSITUASJON/DITT ARBEIDS-  
STED?**

Så langt har vi spurt om endringer og utviklingstrekk uten å spørre etter årsaker til disse.

Vi vil nå gå over til DIN vurdering av *virkinger av Nye Trondheim på DIN arbeidssituasjon/DITT arbeidssted.*

I denne delen skal vi ta utgangspunkt i *noen sentrale endringstiltak* som er gjennomført som en del av omstillingsprosessen. I det følgende har vi formulert en del spørsmål og påstander om *virkinger av disse tiltakene* som vi ønsker at du skal ta stilling til.

Først to overordnede og mer generelle spørsmål:

13. Først: I hvilken grad vil du si at gjennomføringen av Nye Trondheim har påvirket din arbeidssituasjon?

- 1 stor grad  
 2 I noen grad  
 3 I liten grad  
 4 Har ikke påvirket arbeidssituasjonen  
 5 Vet ikke

14. Demest: Hva mener du har påvirket arbeidssituasjonen din *mest* de to-tre siste årene, gjennomføringen av Nye Trondheim eller evt. direkte budsjettnedskjæringer som er foretatt parallelt?

- 1 Nye Trondheim  
 2 Direkte budsjettnedskjæringer  
 3 Jeg mener man ikke kan skille disse faktorene fra hverandre på denne måten  
 4 Annet: \_\_\_\_\_  
 5 Vet ikke

For å bedre samarbeidet og koordineringen mellom faggrupper som retter seg mot samme målgruppe, er det som en del av omorganiseringen gjennomført *endringer i avdelingsinndelingen*. Er du enig eller uenig i følgende påstand om virkninger av dette endringstiltaket?

15. Behovet for tverrfaglig samarbeid på tvers av avdelingsgrenser er blitt mindre enn før.

- |           |                            |             |                            |              |                            |            |                            |          |                            |
|-----------|----------------------------|-------------|----------------------------|--------------|----------------------------|------------|----------------------------|----------|----------------------------|
| Helt enig | <input type="checkbox"/> 1 | Delvis enig | <input type="checkbox"/> 2 | Delvis uenig | <input type="checkbox"/> 3 | Helt uenig | <input type="checkbox"/> 4 | Vet ikke | <input type="checkbox"/> 5 |
|-----------|----------------------------|-------------|----------------------------|--------------|----------------------------|------------|----------------------------|----------|----------------------------|

I forbindelse med gjennomføringen av Nye Trondheim er det innført en del nye *reglementer*, f.eks. reglement for personalforvaltning og ledelse og reglement for økonomistyring. Er du enig eller uenig i følgende påstand om virkninger av de nye reglementene?

16. Det er mitt inntrykk at de fleste i distriktsadministrasjonen kjenner til at disse reglementene fins, men at de ikke har betydning noe særlig for det praktiske arbeidet.

- |           |                            |             |                            |              |                            |            |                            |          |                            |
|-----------|----------------------------|-------------|----------------------------|--------------|----------------------------|------------|----------------------------|----------|----------------------------|
| Helt enig | <input type="checkbox"/> 1 | Delvis enig | <input type="checkbox"/> 2 | Delvis uenig | <input type="checkbox"/> 3 | Helt uenig | <input type="checkbox"/> 4 | Vet ikke | <input type="checkbox"/> 5 |
|-----------|----------------------------|-------------|----------------------------|--------------|----------------------------|------------|----------------------------|----------|----------------------------|

Både endringer av organisasjonsstrukturen og innføringen av de nevnte reglementer ble begrunnet med behovet for en klarere oppgavefordeling, klarere mål og signaler samt bedre styring og økonomisk kontroll. På denne bakgrunn, er du enig eller uenig i følgende påstander?

17. Oppgavefordelingen mellom distriktsadministrasjonen og avdelingen sentralt er fremdeles uklar på flere områder.

- |           |                            |             |                            |              |                            |            |                            |          |                            |
|-----------|----------------------------|-------------|----------------------------|--------------|----------------------------|------------|----------------------------|----------|----------------------------|
| Helt enig | <input type="checkbox"/> 1 | Delvis enig | <input type="checkbox"/> 2 | Delvis uenig | <input type="checkbox"/> 3 | Helt uenig | <input type="checkbox"/> 4 | Vet ikke | <input type="checkbox"/> 5 |
|-----------|----------------------------|-------------|----------------------------|--------------|----------------------------|------------|----------------------------|----------|----------------------------|

18. Det gis mer entydige og klare signaler enn før om hvilke arbeidsoppgaver den administrative ledelsen forventer ansatte skal prioritere.

Helt enig	<input type="checkbox"/>	1	Delvis enig	<input type="checkbox"/>	2	Delvis uenig	<input type="checkbox"/>	3	Helt uenig	<input type="checkbox"/>	4	Vet ikke	<input type="checkbox"/>	5
-----------	--------------------------	---	-------------	--------------------------	---	--------------	--------------------------	---	------------	--------------------------	---	----------	--------------------------	---

19. Det er en klarere fordeling av ansvar og oppgaver mellom distriktsadministrasjonen og enhets-/institusjonsnivået nå enn tidligere.

Helt enig	<input type="checkbox"/>	1	Delvis enig	<input type="checkbox"/>	2	Delvis uenig	<input type="checkbox"/>	3	Helt uenig	<input type="checkbox"/>	4	Vet ikke	<input type="checkbox"/>	5
-----------	--------------------------	---	-------------	--------------------------	---	--------------	--------------------------	---	------------	--------------------------	---	----------	--------------------------	---

20. Styringen med ressursbruken er bedre i dag enn den var tidligere.

Helt enig	<input type="checkbox"/>	1	Delvis enig	<input type="checkbox"/>	2	Delvis uenig	<input type="checkbox"/>	3	Helt uenig	<input type="checkbox"/>	4	Vet ikke	<input type="checkbox"/>	5
-----------	--------------------------	---	-------------	--------------------------	---	--------------	--------------------------	---	------------	--------------------------	---	----------	--------------------------	---

21. Det er i dag lettere å omdisponere tildelte midler mellom ulike formål på distriktsnivå enn det var tidligere.

Helt enig	<input type="checkbox"/>	1	Delvis enig	<input type="checkbox"/>	2	Delvis uenig	<input type="checkbox"/>	3	Helt uenig	<input type="checkbox"/>	4	Vet ikke	<input type="checkbox"/>	5
-----------	--------------------------	---	-------------	--------------------------	---	--------------	--------------------------	---	------------	--------------------------	---	----------	--------------------------	---

*Delegasjon* av ansvar og oppgaver ut til distriktene er et av tiltakene i forbindelse med Nye Trondheim. Er du enig eller uenig i følgende påstander om virkninger av dette endringstiltaket?

22. Færre saker fra enheter og administrative ledd på distriktsnivå går i dag til behandling/viderebehandling i avdelingen sentralt enn tidligere.

Helt enig	<input type="checkbox"/>	1	Delvis enig	<input type="checkbox"/>	2	Delvis uenig	<input type="checkbox"/>	3	Helt uenig	<input type="checkbox"/>	4	Vet ikke	<input type="checkbox"/>	5
-----------	--------------------------	---	-------------	--------------------------	---	--------------	--------------------------	---	------------	--------------------------	---	----------	--------------------------	---

23. Jeg har mer kontakt med ansatte på enhets-/institusjonsnivået enn jeg har med avdelingen sentralt.

Helt enig	<input type="checkbox"/>	1	Delvis enig	<input type="checkbox"/>	2	Delvis uenig	<input type="checkbox"/>	3	Helt uenig	<input type="checkbox"/>	4	Vet ikke	<input type="checkbox"/>	5
-----------	--------------------------	---	-------------	--------------------------	---	--------------	--------------------------	---	------------	--------------------------	---	----------	--------------------------	---

Som en del av omorganiseringen er avdelingene Oppvekst og Helse og omsorg organisert i seks *distrikter*. Er du enig eller uenig i følgende påstander om virkninger av dette endringstiltaket?

24. Jeg har opplevd at arbeidsvilkårene våre (lønn, opplæringstilbud, videreutdanning o.l.) er tildels betydelig ulike distriktene imellom.

<input type="checkbox"/>	Ja
<input type="checkbox"/>	Nei
<input type="checkbox"/>	Vet ikke

25. Jeg mener det er naturlig at arbeidsvilkårene over tid blir noe forskjellige distriktene imellom.

Helt enig	<input type="checkbox"/>	1	Delvis enig	<input type="checkbox"/>	2	Delvis uenig	<input type="checkbox"/>	3	Helt uenig	<input type="checkbox"/>	4	Vet ikke	<input type="checkbox"/>	5
-----------	--------------------------	---	-------------	--------------------------	---	--------------	--------------------------	---	------------	--------------------------	---	----------	--------------------------	---

26. Oppdelingen av avdelingene Oppvekst og Helse og omsorg i ulike distrikt har ført til behov for samarbeidsløsninger mellom de ulike distriktsadministrasjonene.

Helt enig	<input type="checkbox"/>	1	Delvis enig	<input type="checkbox"/>	2	Delvis uenig	<input type="checkbox"/>	3	Helt uenig	<input type="checkbox"/>	4	Vet ikke	<input type="checkbox"/>	5
-----------	--------------------------	---	-------------	--------------------------	---	--------------	--------------------------	---	------------	--------------------------	---	----------	--------------------------	---

Et tiltak har vært å *samløkalisere* avdelingene Oppvekst og Helse og omsorg i felles distriktsadministrasjoner. Er du enig eller uenig i følgende påstand om dette endringstiltaket?

27. Det er i dag lettere å se tjenestetilbudet til ulike brukergrupper i sammenheng enn det var tidligere.

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5

Både bydelsdekkende tjenester og *bydelsovergrepene tjenester* innenfor avdelingene Oppvekst og Helse og omsorg er i dag lokalisert på distriktsnivå. Er du enig eller uenig i følgende påstand?

28. Plassering av bydelsovergrepene tjenester for avdelingene Oppvekst og Helse og omsorg på distriktsnivå er en hensiktsmessig lokalisering av disse tjenestene.

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5

*Bydelrådene* spiller en rolle i det politiske styringssystemet. Er du enig eller uenig i følgende påstander om bydelrådenes rolle?

29. Bydelrådene har de siste to- tre årene fått en viktigere rolle i det politiske styringssystemet.

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5

30. Bydelrådene har ingen betydning for mitt daglige virke i distriktsadministrasjonen.

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5

31. I hvilke sammenhenger henvender du deg til bydelrådspolitikere? Er det i forbindelse med? (Kryss av for aktuelle svarkategorier)

- 1  Faste og formelle møter
- 2  "Lufting" eller drøfting av saker dere arbeider med
- 3  Annet: \_\_\_\_\_
- 4  Jeg har ikke kontakt med bydelrådspolitikere
- 5  Vet ikke

Innenfor *det politiske styringssystemet* er det innført såkalt *politisk målstyring*. Er du enig eller uenig i følgende påstand om virkninger av dette endringstiltaket?

32. De politisk vedtatte mål i bystyret, formannskapet mv. er like mangetydige og til dels motstridende som de alltid har vært.

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5

I forbindelse med Nye Trondheim er *de politiske sektororganene*, avdelingsstyrene, avviklet og erstattet med bystyrekomiteer. Er du enig eller uenig i følgende påstander om virkninger av dette endringstiltaket?

33. Det er blitt mer ryddighet og bedre rolleavklaring i forholdet mellom politikk og administrasjon?

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5

34. På samme måte som vi før brukte avdelingsstyret som et forum for "lufting" og drøfting av saker vi i administrasjonen hadde til behandling, bruker vi nå aktuell bystyrekomiteé.

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5



35. På mitt arbeidssted har vi i dag mindre behov for å "lufte" eller drøfte saker med politikere enn det vi hadde tidligere.

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>

36. Når snakket du *sist* med en politiker om en sak du arbeider (arbeidet) med?

- 1  Denne uken
- 2  For to-fire uker siden
- 3  For én-to måneder siden
- 4  Mer enn to måneder siden
- 5  Husker ikke
- 6  Uaktuelt

Trondheim kommunes nye organisasjonsmodell skal utvikles videre både på politisk og administrativ side. Erfaringene den enkelte har med den nye organisasjonen er viktige for å etterspore muligheter for slik videreutvikling.

37. Hva vil du si er de to viktigste forholdene du ser behov for videreutvikling eller endring innenfor?

---

---

---

---

---

---

---

---

38. Hvilke forslag til løsninger for de nevnte forhold (spm. 37) har du?

---

---

---

---

---

---

---

---

### DEL III. VIRKNINGER AV NYE TRONDHEIM FOR ANDRE ANSATTE, POLITIKERE OG BRUKERE?

Vi vil nå rette oppmerksomheten mot hvilke *virkninger og effekter* DU mener *Nye Trondheim* har hatt for ANDRE, dvs. andre ansatte, politiske instanser og brukerne.

I det følgende har vi formulert en del spørsmål og påstander om slike *virkninger og effekter* som vi ønsker at du skal ta stilling til.

39. Ansatte på enhetsnivå - førskolelærere, lærere, bibliotekspersonell, renholdsarbeidere osv. - har opplevd betydelige virkninger av Nye Trondheim for sin arbeidssituasjon.

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>

40. En virkning av Nye Trondheim er at kvaliteten på tjenestene er blitt bedre.

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>

41. Publikum får raskere svar på sine henvendelser nå enn tidligere
- |           |                            |             |                            |              |                            |            |                            |          |                            |
|-----------|----------------------------|-------------|----------------------------|--------------|----------------------------|------------|----------------------------|----------|----------------------------|
| Helt enig | <input type="checkbox"/> 1 | Delvis enig | <input type="checkbox"/> 2 | Delvis uenig | <input type="checkbox"/> 3 | Helt uenig | <input type="checkbox"/> 4 | Vet ikke | <input type="checkbox"/> 5 |
|-----------|----------------------------|-------------|----------------------------|--------------|----------------------------|------------|----------------------------|----------|----------------------------|
42. Distriktsorganisering av avdelingene Oppvekst og Helse og omsorg har gjort det vanskeligere å opprettholde et likeverdig tjenestetilbud til brukerne i de ulike distriktene.
- |           |                            |             |                            |              |                            |            |                            |          |                            |
|-----------|----------------------------|-------------|----------------------------|--------------|----------------------------|------------|----------------------------|----------|----------------------------|
| Helt enig | <input type="checkbox"/> 1 | Delvis enig | <input type="checkbox"/> 2 | Delvis uenig | <input type="checkbox"/> 3 | Helt uenig | <input type="checkbox"/> 4 | Vet ikke | <input type="checkbox"/> 5 |
|-----------|----------------------------|-------------|----------------------------|--------------|----------------------------|------------|----------------------------|----------|----------------------------|
43. Avvikling av avdelingsstyrene og opprettelse av bystyrekomitéer har styrket bystyrets funksjon som sentralt politisk beslutningsorgan.
- |           |                            |             |                            |              |                            |            |                            |          |                            |
|-----------|----------------------------|-------------|----------------------------|--------------|----------------------------|------------|----------------------------|----------|----------------------------|
| Helt enig | <input type="checkbox"/> 1 | Delvis enig | <input type="checkbox"/> 2 | Delvis uenig | <input type="checkbox"/> 3 | Helt uenig | <input type="checkbox"/> 4 | Vet ikke | <input type="checkbox"/> 5 |
|-----------|----------------------------|-------------|----------------------------|--------------|----------------------------|------------|----------------------------|----------|----------------------------|
44. Endringene av det politiske styringssystemet har gjort det mer interessant for byens innbyggere å engasjere seg i kommunal politikk.
- |           |                            |             |                            |              |                            |            |                            |          |                            |
|-----------|----------------------------|-------------|----------------------------|--------------|----------------------------|------------|----------------------------|----------|----------------------------|
| Helt enig | <input type="checkbox"/> 1 | Delvis enig | <input type="checkbox"/> 2 | Delvis uenig | <input type="checkbox"/> 3 | Helt uenig | <input type="checkbox"/> 4 | Vet ikke | <input type="checkbox"/> 5 |
|-----------|----------------------------|-------------|----------------------------|--------------|----------------------------|------------|----------------------------|----------|----------------------------|

**DELIV. DELTAKELSE I OG VURDERING AV  
GJENNOMFØRINGEN AV NYE TRONDHEIM**

I denne delen vil vi stille noen spørsmål om DIN deltakelse i og vurdering av selve gjennomføringen av Nye Trondheim/omorganiseringsprosessen.

45. Hvordan opplevde du informasjonen om Nye Trondheim i utredningsfasen, dvs. i fasen fram mot bystyrets vedtak om iverksettning?
- 1  Informasjonen var god
  - 2  Informasjonen var dårlig
  - 3  Informasjonen var sånn passe
  - 4  Vet ikke
46. Og hvordan mener du informasjonen innad i organisasjonen har vært i iverksettings- og driftsfasen?
- 1  Informasjonen har vært god
  - 2  Informasjonen har vært dårlig
  - 3  Informasjonen har vært sånn passe
  - 4  Vet ikke
47. Har du i løpet av de to-tre siste årene gjennomført ett eller flere av trinnene i kommunens *ledelsesutviklingsprogram*? (Kryss av for de trinnene du har gjennomført.)
- 1  Trinn I
  - 2  Trinn II
  - 3  Trinn III
  - 4  Nei, jeg har ikke deltatt i ledelsesutviklingsprogrammet (Gå til spm. 38)
  - 5  Vet ikke

48. Hvor stor betydning mener du deltakelsen i ledelsesutviklingsprogrammet har hatt *for deg* med hensyn til å takle arbeids-situasjonen de to-tre siste årene?

- 1  Stor betydning
- 2  Noe betydning
- 3  Liten betydning
- 4  Ingen betydning
- 5  Vet ikke

49. I hvilken grad mener du ledelsesutviklingsprogrammet har bidratt til utvikling av *en mer mål- og resultatorientert kultur* i Trondheim kommunes organisasjon?

- 1  I stor grad
- 2  I noen grad
- 3  I liten grad
- 4  Har ikke bidratt til en slik organisasjonskulturell endringsprosess
- 5  Vet ikke

50. Har du *deltatt i (deltar i) arbeids- eller prosjektgrupper* opprettet for å utrede problemstillinger ifm. iverksettingen av Nye Trondheim?

- 1  Ja
- 2  Nei
- 3  Vet ikke

51. Omorganiseringsprosessen (Nye Trondheim) ble gjennomført:

- 1  I et for raskt tempo
- 2  I et for sakte tempo
- 3  I passe tempo
- 4  Vet ikke

52. Ta stilling til følgende påstand: Nye Trondheim er å foretrekke framfor "den gamle organiseringen" (modellen man hadde inntil 1. januar 1992).

- |           |                            |             |                            |              |                            |            |                            |          |                            |
|-----------|----------------------------|-------------|----------------------------|--------------|----------------------------|------------|----------------------------|----------|----------------------------|
| Helt enig | 1 <input type="checkbox"/> | Delvis enig | 2 <input type="checkbox"/> | Delvis uenig | 3 <input type="checkbox"/> | Helt uenig | 4 <input type="checkbox"/> | Vet ikke | 5 <input type="checkbox"/> |
|-----------|----------------------------|-------------|----------------------------|--------------|----------------------------|------------|----------------------------|----------|----------------------------|

#### DEL V. BAKGRUNN OG STILLING

Til slutt vil vi stille noen spørsmål om DIN bakgrunn og stilling.

53. Kjønn?

- 1  Kvinne
- 2  Mann

54. Alder?

- 1  Under 30 år
- 2  30-40 år
- 3  40-50 år
- 4  50-60 år
- 5  Over 60 år

55. Hva er din høyeste utdanning?

- 1  Folkeskolenivå (inntil 8 års skolegang)
- 2  Ungdomsskole/real skolenivå (9-10 års skolegang)
- 3  Videregående skole/gymnasnivå (11-13 års skolegang)
- 4  Universitets-/høgskolenivå (mer enn 12 års skolegang + studier)

56. Hvor lenge har du vært ansatt i Trondheim kommune?

- 1  Ansatt etter 1. januar 1992
- 2  3-5 år
- 3  5-10 år
- 4  10-20 år
- 5  Mer enn 20 år

57. Hvilket distrikt jobber du i?

- 1  Sentrum distrikt
- 2  Nardo distrikt
- 3  Byåsen distrikt
- 4  Strinda distrikt
- 5  Heimdal distrikt
- 6  Saupstad distrikt

58. Hvilken avdeling jobber du i?

- 1  Avdeling Oppvekst
- 2  Avdeling Helse og omsorg

59. Hvilken stilling har du?

- 1  Distriktsjef
- 2  Fagansvarlig
- 3  Økonomi eller personalkonsulent

60. Hvor lenge har du vært ansatt i denne stillingen?

- 1  Ansatt etter 1. januar 1992 (Gå til spm. 50)
- 2  3-5 år (Gå til spm. 51)
- 3  5-10 år (Gå til spm. 51)
- 4  10-20 år (Gå til spm. 51)
- 5  Mer enn 20 år (Gå til spm. 51)

61. Dersom du ble ansatt i din nåværende stilling etter 1. januar 1992 - kom du fra?

- 1  Stilling sentralt i den avdelingen du nå jobber
- 2  Stilling i sentraladministrasjonen
- 3  Stilling sentralt i en av de andre avdelingene
- 4  Annet: \_\_\_\_\_

62. Er du/har du vært medlem av bystyret i Trondheim?

- 1  Ja
- 2  Nei

**Helt til slutt: Hva mener du generelt sett er de to mest positive og de to mest negative effektene av omstillingsprogrammet Nye Trondheim?**

63. De to mest positive effektene av Nye Trondheim er:

---

---

---

---

---

---

---

---

64. De to mest *negative* effektene av Nye Trondheim er:

---

---

---

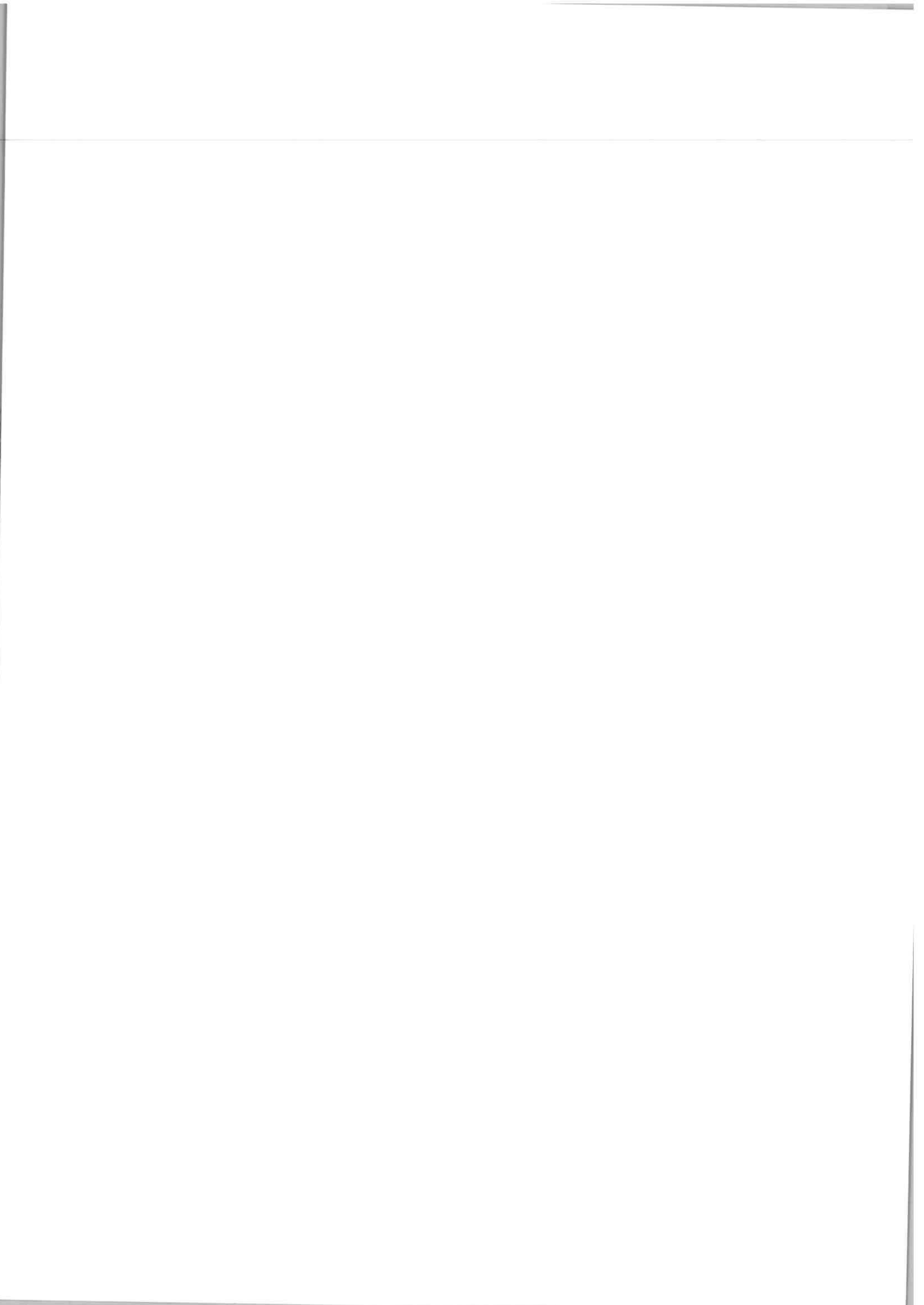
---

---

---

---

---



## Gjennomførte intervjuer

Dato	Navn	Stilling/Posisjon	Type intervju
28.6.94	Anne C. Moseng og Marit Sivertsen	<i>Distriktssjefer</i> for hhv. Nardo og Sentrum, Avdeling helse og omsorg	Standardisert intervju <sup>39</sup>
28.6.94	Birger M. Myraunet og Eilif Olsen	<i>Distriktssjefer</i> for hhv. Nardo og Saupstad, Avdeling oppvekst	- " -
29.6.94	Axel Buch, Erik Helgesen, Knut Gabrielsen, Lars Nygård, Trond Singsaas, Trond Skjefstad, Eyvind Senneset og Inge Nordeide	<i>Toppledergruppen:</i> Hhv. rådmann, ass. rådmann, informasjonssjef, direktør Avd. helse og omsorg, direktør Avdeling oppvekst, direktør Avdeling byutvikling, administrasjonsdir. og økonomidirektør	- " -
29.6.94	Arne Garnes, Turid Innstrand, Torbjørn Bratt og Steinar Nygaard	<i>Politikere:</i> Hhv. varaordfører (KrF), kommunalråd (A), leder av Oppvekstkomité (V) og medlem av Budsjett/finanskomité og tidligere medlem av Strukturkomitéen (Bylista)	- " -
30.6.94	Arvid Opdahl, Kurt Olsen og Frits Hvitsand	<i>Fagforeningene:</i> Hhv. hovedtillitsvalgt for NKF, leder for Trondheim Lærergag og tidligere hovedtillitsvalgt for NKF samt medlem av Strukturkomitéen	- " -
24.11.94	Odd Sjaastad	<i>Konsulent</i> , Administrasjonsavd.	Uformelt intervju
25.11.94	Eyvind Senneset og Ingeborg Lund	<i>Direktør og konsulent</i> , Administrasjonsavdelingen	- " -
25.11.94	Tore Gotaas og Hans Ole Rolfsen	<i>Konsulenter</i> , Økonomiavdelingen	- " -

<sup>39</sup> Standardisert intervju er en betegnelse som brukes om intervjuer der emnene og spørsmålene ligger fast på forhånd, men der de fleste av dem er åpne, dvs. at det ikke opereres med faste svarkategorier.

19.12.94	Arvid Opdahl og Frøydis Gaare, Unni Scheldrup, Rachel Vorren, Jan Erik Block	<i>Fagforeningene (9-gruppa):</i> 2 fra NKF, Lærerlaget, Fellesorganisasjonen for sosionomer, barnevern-pedagoger vernepleiere, Norsk Energi- og Kraftstasjonslag. (Møtte ikke: Sykepleierforbundet og Hjelpepleierforbundet)	Standardisert intervju
19.12.94	Svein O. Nilsen, Asle Bjørgen, Torbjørn Bratt og Steinar Nygaard	<i>Politikere:</i> Hhv. leder av Kirke/kulturkomité (Frp), kommunalråd (Bylista), leder av Oppvekstkomité (V) og medlem av Budsjett/finanskomité og tidligere medlem av Strukturkomitéen (Bylista). (Møtte ikke: RV)	- " -
19.12.94	Trond Skjefstad	<i>Direktør Avd. byutvikling</i>	- " -
19.12.94	Arnfinn Stabbursvik, Kåre Rypdal, Bjørn Ekle, Anne Åker og John Denstadli	<i>Fagsjefer m.v. Avdeling byutvikling:</i> Hhv. kontorsjef ved Byplankontoret, leder for Byggesakskont., leder for Utbyggingskont., leder for Bolig- og byfornyelseskont. og konsulent i dir. stab	- " -
20.12.94	Lars Nygård	<i>Direktør Avdeling helse og omsorg</i>	- " -
20.12.94	Trond Singsaas	<i>Direktør Avd. oppvekst</i>	- " -
20.12.94	Agnar Auran, Arve Brennevann, Geir Almås, John Gunnes og Geirmund Lykke	<i>Styreledere for kommunale bedrifter:</i> Hhv. Trondheim Bydrift, Trondheim Bygg og Eiendom, Trondheim Parkering, Trondheim Renholdsverk og Trondheim Kino. (Møtte ikke: Styrelederne for Trondheim Energiverk og Trondheim Havnevesen)	- " -
20.12.94	Marvin Wiseth	<i>Ordfører (H)</i>	- " -
16.1.95	Jorid Midtlyng	<i>Distriktssjef Byåsen, Avdeling oppvekst</i>	- " -
16.1.95	Marit R. Berg	<i>Distriktssjef Byåsen, Avdeling helse og omsorg</i>	- " -



16.1.95	Torstein Johansen	<i>Politiker:</i> Nestleder i Byåsen bydelsråd (Bylista)	- " -
16.1.95	Birger M. Myraunet	<i>Distriktssjef</i> Nardo, Avdeling oppvekst	- " -
16.1.95	Anne C. Moseng	<i>Distriktssjef</i> Nardo, Avdeling helse og omsorg	- " -
16.1.95	Signe Stokke og Arnfinn Brechan	<i>Politikere:</i> Hhv. leder (SP) og nestleder (A) i Nardo bydelsråd	- " -
17.1.95	Synnøve Torgersen, Bodil Husby, Per Johansen, Terje Woldseth, Eli Jahn Hjort, Hilde Staxrud, Kirsten Bjellaanes, Elin Østgaard og Emmanuel Revis	<i>Distriktsadmin. Byåsen,</i> Avd. oppvekst og Avd. helse og omsorg: Hhv. leder for sosialtjenesten, ruskoordinator, konsulent nærmiljø/fritid, konsulent funksjonsh., enhets-/omsorgsleder, enhets-/omsorgsleder, konsulent skole, konsulent barnehage og leder for hjelpetjenesten for barn og unge	- " -
17.1.95	Jann Krangnes, Laila Lien, Rolf Erik Fiskvik, Lillibeth Landaas, Erik Roos, Lisbeth Bjugan, Britt Unni Fors, Tom Hefring	<i>Distriktsadmin. Nardo,</i> Avd. oppvekst og Avd. helse og omsorg: Hhv. prosjektleder, leder for sosialtjenesten, personal-konsulent, leder for hjelpe-tjenesten for barn og unge, omsorgsleder, økonomi-konsulent, leder for helse-tjenesten og barnehagekons.	- " -
17.1.95	Britt Holm, Roar Brechan, Bente Gjettum, Walburga Schroeter, Marit Grindstad, Kjellaug Lereim, Inger Wold Arnesen, Turid Stenseth og Merete Moe	<i>Enhetsledere og utøvende pers. Byåsen:</i> Hhv. Barnehagestyrer, leder Myrvangsvingen bofellesskap, logoped Hjelpetjenesten, ledende fysioterapeut, rektor, ledende helsesøster, styrer, rektor og styrer.	- " -
17.1.95	Ola Harald Hauge, Bernt Aune, Oddveig Aftret Nielsen, Berit Abiesland, Kirsti M. Mathiesen, Helga Mjøen Berg, Anne Waaberg og Marit Ramo Viken	<i>Enhetsledere og utøvende pers. Nardo:</i> Hhv. Rektor, rektor, barnehagestyrer, styrer, konsulent, ledende helsesøster, avd. sykepleier og avd. sykepleier	- " -
18.1.95	Randi Reese	<i>Politiker:</i> Kommunalråd (SV)	- " -

18.1.95	Vigdis Moe Skarstein	<i>Direktør Avd. kirke og kultur</i>	- " -
---------	----------------------	--------------------------------------	-------