

Trond Lie

Komplekse forsøk i komplekse organisasjonar
Iverksetting og utfall av frikommuneforsøka med
bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim

Rapport RF 294/93



Trond Lie

Komplekse forsøk i komplekse organisasjoner

Iverksetting og utfall av frikommune-
forsøka med bydelsforvaltning
i Stavanger og Trondheim





ROGALANDSFORSKNING

Postboks 2503 Ullandhaug
4004 Stavanger
Tlf: 51 87 50 00, telefax: 51 87 51 00

Rapport nr.:

RF 294/93

Tilgjengelighet:

Rapport: Åpen
Tittelside: Åpen

Dato: 28.12.93

Antall sider: 139 + vedlegg

Tittel: Komplekse forsøk i komplekse organisasjoner

Iverksetting og utfall av frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim

Forfatter: Trond Lie

Resymé:

Tema for denne rapporten er iverksetting og utfall av kommunale forsøksprosjekt. Rapporten omhandlar frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim. Fokus blir sett på forsøksprosessen som *politisk* prosess. To problemstillinger blir drøfta: Spørsmålet om kvifor det tok kommunane tre gonger så lang tid som føresett (3 år) å få prosjekta frå autoritative politiske vedtak til operativ utprøving. Samt spørsmålet om kvifor forsøksprosessen i dei to kommunane kom til å få ulike utfall med omsyn til beslutning om vidareføring (reform eller reversering).

I analysen blir det tatt utgangspunkt i og nytta eit *organisasjonsteoretisk grunnlag*. Dette omfattar ein beslutningsteoretisk modell, som blir nytta som forståingsramme, samt fire typar forklaringsfaktorar - trekk ved *politikken* som skulle iverksettast, trekk ved den iverksettande *organisasjonen*, trekk ved *konteksten* og trekk ved *omgivnadene*.

Datagrunnlaget er personlege intervju med deltakarar på politikk- og administrasjonssida i dei to kommunane, samla inn i fleire rundar over fleire år (i alt omlag 100 intervju), samt kommunale dokument og oppslag i lokalaviser.

English summary:

This report analyses the free commune experiments in Stavanger and Trondheim (1987-1992). These two cities did both carry out experimental projects involving decentralization of public services and decentralized submunicipalities councils. The report examines the experimental process in the two municipalities, especially the problems concerning the implementation of the decentralized organisational model.

Emneord:

1. Kommunale forsøksprosessar
2. Bydelsforvaltning
3. Iverksetting

ISBN: 82-7220-547-5



Forfatter



Forskningsjef, RF-Samfunn

Forord til rapporten

Denne rapporten er eit opptrykk av hovedoppgåva mi. Oppgåva var den avsluttande delen av embetsstudiet i samfunnsvitenskap (cand. polit.-graden) ved Universitetet i Tromsø, Institutt for samfunnsvitenskap, Seksjon for samfunnsplanlegging/lokalsamfunnsforskning. Oppgåva blei levert i september 1993.

Stavanger, desember 1993

Trond Lie

Forord

Arbeidet med denne hovedoppgåva kan delast i to etappar. Som forskar ved Rogalandsforskning (RF) deltok eg i perioden 1987-90 i evalueringa av frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim. Mesteparten av datamaterialet som er nytta i oppgåva blei samla inn som ein del av evalueringsarbeidet. Våren 1993 fekk eg så innvilga permisjon frå jobben ved RF for å fullføra hovedfagsutdanninga mi, herunder skriva føreliggande hovedoppgåve. I denne perioden blei datamaterialet supplert. Men hovudsakleg blei perioden nytta til å utvikla eit teoretisk rammeverk for oppgåva, og, med dette som utgangspunkt, til å analysere iverksettinga og utfalla av bydelsforvaltningsprosjekta i dei to kommunane.

Føreliggande hovedoppgåve er med andre ord resultatet av ein langvarig prosess, og eg har mange å takka for hjelp og støtte undervegs. Først, gode forskarkollegaer ved RF: Kjell Harald Olsen, som har vore ein sterk inspirator og god rettleiar gjennom mange år, og som gav nyttige kommentarar til eit utkast til oppgåva. Jarleiv Hauge deltok i evalueringsprosjektet nemnt over, og mange av resonnementa i oppgåva er henta frå samtalar under felt-turar vi gjorde saman. Han kommenterte dessutan eit delutkast til oppgåva. Det same gjorde Hilmar Rømmetvedt og Dag Runar Jacobsen. Eg vil også få takka sektordirektør Jan Erik Karlsen ved RF-Samfunn for støtte i samband med permisjonen og fullføringa av hovedfagsarbeidet.

Ved Universitetet i Tromsø har førsteamanuensis Nils Aarsæther vore ein god og konstruktiv rettleiar.

Eg vil vidare få takka tidlegare spesialkonsulent, nåverande kommunaldirektør i Trondheim kommune, Trond Singaas og administrasjonssjef Terje Kristoffersen i Stavanger kommune for hjelp med å framskaffa relevante kommunale dokument, samt for mange og lange intervju og samtalar om bydelsforvaltningsprosjekta.

Til slutt: Takk til Sidsel, for oppbakking og støtte, og til John Campbell, Guy Clark, Cowboy Junkies, Creedence Clearwater Revival, Bob Dylan, Nanci Griffith, Chris Isaak, Hal Ketchum, k.d. Lang, Delbert McClinton, Willie Nelson, The Neville Brothers, Gram Parsons, John Prine, Bruce Springsteen, Hans Theessink, Van Morrison, Townes Van Zandt, Tom Waits, Kevin Welch, Neil Young, m.fl., for musikalsk følge gjennom lange og seine arbeidsøkter!

Stavanger, september 1993

Trond Lie

Innhold

Forord	2
Innhold	3
DEL I. INNLEIING	6
1. Introduksjon og oversikt	7
1.1 Tema	7
1.2 Problembakgrunn	7
1.2.1 Det norske frikommuneforsøket	7
1.2.2 Frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim	9
1.3 Fokus og problemstillingar	11
1.3.1 Forsøksprosessen	11
1.3.2 Iverksettingsproblema	12
1.3.3 Prosessutfalla	12
1.4 Relevans	13
1.5 Disposisjon	15
DEL II. TEORI OG METODE	16
2. Forsøka som politisk beslutningsprosess	17
2.1 Eit politisk prosess-perspektiv	17
2.2 Ein beslutningsteoretisk strøymingsmodell	19
3. Iverksettingsproblema og prosessutfalla - forklaringsfaktorar og hypoteser	23
3.1 Kva skal forklarast - kva kan forklara?	23
3.2 Trekk ved politikken	26
3.2.1 Innleiing	26
3.2.2 Bydelsforvaltningsprosjekta som desentraliseringsprosess	26
3.2.3 Kva slags forsøksprosess?	34
3.3 Trekk ved organisasjonane	50
3.4 Trekk ved konteksten	52
3.5 Trekk ved omgivnadene	54
3.6 Oppsummering	55

4. Metode og datamateriale.....	57
4.1 Metodisk opplegg.....	57
4.2 Metodisk gjennomføring og datamateriale	59
DEL III. FORSØKSPROSESSEN.....	62
5. Fasar, aktivitetar og beslutningar	63
6. Søknadsfasen.....	65
6.1 Innleiing.....	65
6.2 Stavanger.....	65
6.3 Trondheim	69
6.4 Oppsummering - aktivisering og defineriing i søknadsfasen.....	71
7. Planleggingsfasen.....	73
7.1 Innleiing.....	73
7.2 Stavanger.....	74
7.3 Trondheim	85
7.4 Oppsummering - aktivisering og defineriing i planleggingsfasen	96
8. Utprøvingsfasen	98
8.1 Innleiing.....	98
8.2 Stavanger.....	98
8.3 Trondheim	103
8.4 Oppsummering - aktivisering og defineriing i utprøvingsfasen.....	111
DEL IV. DRØFTING	113
9. Kva forklarar iverksettingsproblema og prosessutfalla?	114
9.1 Innleiing.....	114
9.2 Forsøka som politisk beslutningsprosess.....	114
9.3 Bydelsforvaltningsprosjekta som desentraliseringsprosess	116
9.4 Kva slags forsøksprosess?	118
9.5 Organisering, leiing og styring	121
9.6 Konteksten og omgivnadene.....	124
DEL V. AVSLUTNING	129
10. Oppsummering og konklusjonar.....	130
Litteratur.....	134
Vedlegg.....	140

"People now appear to think that implementation should be easy; they are therefore, upset when expected events do not occur or turn out badly. We would consider our effort a success if more people began with the understanding that implementation, under the best of circumstances, is exceedingly difficult. They would, therefore, be pleasantly surprised when a few good things really happened." (Pressman og Wildavsky 1973:xii-xiii)



DEL I. INNLEIING

Del I består av eitt kapittel. I dette introduserar eg temaet, problembakgrunnen, fokuset og dei sentrale problemstillingane for oppgåva. Vidare grunngir eg valet av tema og problemstillingar. Til slutt presenterar eg den vidare disponeringa av oppgåva.



1. Introduksjon og oversikt

1.1 Tema

Denne oppgåva handlar om kommunal forsøksverksemd. Nærare bestemt om frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim.

Fokus blir sett på *forsøksprosessen*, og eg skal prøva å forklara kvifor *iverksettinga* av forsøka kom til å ta så mye lenger tid enn kommunane sjølve hadde planlagt, samt kvifor forsøksprosessen kom til å resultera i ulike *utfall* i dei to kommunane.

Oppgåva bygger på intervju med sentrale deltakarar på politikk- og administrasjonssida i dei to kommunane, samt på studiar av kommunale dokument og lokalaviser.

1.2 Problembakgrunn

1.2.1 Det norske frikommuneforsøket

Idéen om ordningar med såkalla frikommunar spreidde seg på 1980-talet frå Sverige via Danmark til Norge og Finland. I alle dei fire landa blei frikommuneordninga innført som ein del av ein breiare moderniserings- og reformprosess med sikte på fornying av den offentlege forvaltninga. Baldersheim (1991) konstanterar at dei nordiske landa langt frå var åleine om å gjennomføra slike breie forvaltningspolitiske fornyingsprosessar i denne perioden (jf. også Olsen 1988b og Bentzon 1988). Imidlertid var dei åleine om frikommuneordninga. Dette forklarar han med to forhold. For det første at dei nordiske landa merkar seg ut i internasjonal samanheng med ein særskilt stor kommunesektor. "Utbygging av velferdsstaten og utbygging av kommunane har vore omtrent samme sak i Norden" (Baldersheim 1991:7). I Norge står eksempelvis kommunane i dag for omlag 2/3 av den offentlege sysselsettinga (St.meld. nr. 38 (1990-91)).

Det andre forholdet han trekker fram, er at statsforvaltninga og kommuneforvaltninga ikkje bare er tett samanvevde i Norden, slik dei også er det i andre land, men at det i tillegg rår større semje om problemoppfatning og oppgåve- og arbeidsfordeling enn i mange andre land.

På denne bakgrunnen var det defor naturleg å satsa sterkt på kommunesektoren i arbeidet med fornying av den offentlege forvaltninga i dei nordiske landa. Og sjølv om frikommuneidéen var radikal, var han altså ikkje dristig - sett frå staten si side.

Det *norske* frikommuneforsøket starta ved årsskiftet 1986/87. Med heimel i ei eiga lov, blei 20 kommunar og 4 fylkeskommunar innvilga frikommunestatus.¹ Kjerna i frikommuneforsøket var at kommunar, etter søknad, kunne få dispensasjon frå nasjonale lovverk som dei meinte var til hinder for ei rasjonell tilpassing av forvaltning og tenesteyting til lokale forhold. Kommunane måtte deretter sjølve utarbeida eit alternativt regelverk (vedtekter) til erstatning for bestemningar og ordningar dei hadde søkt dispensasjon frå. I sin tur skulle dette godkjennast av Regjeringa.² Forsøksperioden var opprinneleg bestemt til fire år, men blei undervegs forlenga to gonger - i begge tilfella med eitt år -, slik at forsøket strakk seg til 31.12.92. (St.meld. nr. 15 (1988-89) og St.meld. nr. 38 (1990-91))

Sett i forhold til anna forsøksverksemd dei seinare åra,³ skil frikommuneforsøket seg ut på fleire måtar. For det første fordi det ikkje var avgrensa til bestemte problemfelt, konkretisert til saksområde eller sektorar. I frikommunelova blei det foretatt enkelte negative avgrensingar mot forhold som det *ikkje* kunne søkast om avvik frå. Men bortsett frå dette, var det opp til kommunane sjølve å definera problem og fremma prosjektsøknader.

For det andre skil frikommuneforsøket seg ut fordi det frå sentralt hald ikkje blei stilt opp bestemte løysingsmodellar, i form av styrings- og/eller organisasjonsmodellar, som ein ønskte utprøvd.

¹ Talet på frifylkeskommunar blei seinare utvida til seks.

² Godkjenningskompetansen blei seinare delegert til Kommunal- og arbeidsdepartementet.

³ Som eksempel kan nemnast "Miljøvern i kommunene" (Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund), det såkalla "RESULT-prosjektet" om samarbeid mellom den vidaregåande skulen og næringslivet (Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet) og "Alternativ organisering av barnevernet" (Kommunenes Sentralforbund og Barne- og familiedepartementet).

Og for det tredje blei det ikkje stilt økonomiske verkemiddel til disposisjon for forsøkskommunane, eksempelvis til lokal prosjektleiing. Det verkemidlet staten derimot lokka med, var altså *fristilling* i forhold til eksisterande lover og reglar.

1.2.2 Frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim

Stavanger og Trondheim fekk innvilga frikommunestatus for å gjera forsøk med *bydelsforvaltning* i to bydelar i kvar av kommunane. I forsøksbydelane skulle det opprettast ein tverretatleg *bydelsadministrasjon*. Denne skulle dels samordna eksisterande tenester på bydelsnivå, dels få ansvaret for oppgåver som etter gjeldande lover og eksisterande organisasjonsstruktur var lagde til dei sentrale etatane/avdelingane.⁴ Aktuelle tenestemråde var barnehage, skule, kultur og fritid samt helse- og sosialtenester - i tillegg også park og idrett i Stavanger. Bydelsadministrasjonen skulle få status som etat, og leggest direkte under rådmannen.

I tillegg skulle det etablerast eit politisk styringsorgan på bydelsnivå. Konkret tenkte ein seg her ei vitalisering av eksisterande *bydelsutval*. Frikommunestatusen skulle nyttast til omfattande delegering av politisk styresmakt som etter gjeldande lover og eksisterande styringsstruktur var lagt til hovedutval/avdelingsstyre⁵ eller bystyre. Bydelsutvalet/bydelsstyret⁶ skulle få status som hovedutval/avdelingsstyre og leggest direkte under bystyre, formannskap og kommunalutval. Stavanger søkte også om å få gjera forsøk med direkte val til bydelsutvala, men dette blei ikkje innvilga. Bydelsutvala skulle såleis oppnemnast av bystyret i dei to kommunane.

⁴ Mens ein i Stavanger nytta nemninga etat på dette tidspunktet, nytta ein i Trondheim nemninga avdeling. I denne oppgåva nyttar eg som regel nemninga etat.

⁵ Mens ein i Stavanger nytta nemninga hovedutval på dette tidspunktet, nytta ein i Trondheim nemninga avdelingsstyre. I denne oppgåva nyttar eg som regel nemninga hovedutval.

⁶ Mens ein i Stavanger valde å halda på nemninga bydelsutval, valde ein i Trondheim å gi det politiske styringsorganet i dei to forsøksbydelane nemninga bydelsstyre. I denne oppgåva nyttar eg som regel nemninga bydelsutval.

Kommunane sette seg omfattande mål for forsøka. Dei skulle bidra til:

- meir effektiv ressursutnytting,
- betre service overfor publikum,
- betre samordning av kommunale tenester,
- demokratisering av forvaltninga, og
- utvikling av meir meningsfylte arbeidsplassar for dei tilsette.

Slagordsmessig kan ein seia at forsøka handla(r) om *desentralisering* av tenesteyting og politisk styring, med sikte på *effektivisering* av tenesteytinga og *demokratisering* av det politiske styringssystemet. For å kunna gå så radikalt til verks, var det nødvendig med fristilling i forhold til ei rekke lover og forskrifter.⁷

Forsøka kan karakteriserast som omfattande og radikale. Gjennomført fullt ut (i alle bydelar), inneber ei desentralisering som skissert over, ein overgang frå hovedutvalsmodellen til *områdemodellen* som organisasjonsprinsipp for den kommunale forvaltninga. Mens hovedutvalsmodellen er fagbasert og sektoriell, er områdemodellen målgruppe-/brukarbasert og tverrsektoriell. Kommunen legg vekt på å møte innbyggjarane der dei kjenner seg heime - i lokalmiljøet. Med dette som utgangspunkt siktar modellen mot ei mest muleg heilskapleg styring og effektiv tenesteyting innanfor det gitte territoriumet. Strategien blir då omfattande desentralisering til underkommunalt nivå. For det sentrale kommunale nivået er konsekvensen av dette at hovedutvala fell bort eller blir gjort om til saksførebuande komitéar for bystyret, at bystyret og formannskapet får ei meir reindyrka rolle som overordna strategiske organ, og at det administrative apparatet dels blir flytta ut i lokalmiljøa, dels får funksjon som sekretariat for formannskap og bystyre, med eventuelt tilliggande komitéar (Kommunenes Sentralforbund 1989:36ff og NOU 1990:13:121ff).

Kommunane rekna i utgangspunktet med å bruka eitt år på (vidare) planlegging av forsøka, og tre (av opprinneleg fire) år til konkret utprøving i bydelane. Etter forsøksperioden skulle så bystyra, basert på evaluering, ta stilling til vidareføringa. Grovt sett kan alternativa for vidareføring delast i tre: *Reversering* til utgangspunktet, det vil seia normalmodellen (sektor-/hovedutvalsmodellen), *modifisert reform*, det vil seia vidareføring og permanent innføring (i alle bydelar) av enkelte element i forsøka, eller *fullskala reform*, det vil seia innføring av bydelsforvaltning i alle bydelar (overgang til områdemodellen).

⁷ Dette skal eg koma tilbake til og presisera nærare i del III.

Det viste seg raskt at denne framdriftsplanen sprakk: Det kom til å ta tre år før kommunane kom igang med operativ utprøving av forsøka. Og relativt kort tid etter kom den vidare prosessen til å ta forskjellig retning i dei to kommunane. Allereie før utløpet av frikommuneperioden, og basert på foreløpige evalueringsrapportar, gjorde *Trondheim* kommune hausten 1990 vedtak om framtidig kommunal styrings- og organisasjonsmodell. Vedtaket innebar ei fullstendig reorganisering av heile det politisk-administrative systemet i kommunen. For forsøket med bydelsforvaltning innebar vedtaket ei *modifisert reform*: Frå 1.1.92 er kommunen delt i seks administrative distrikt, med kvar sin bydelsadministrasjon. Bydelsstyra er på si side erstatta av ei ordning med (politiske) bydelsråd i kvart distrikt. Bydelsråda rår imidlertid ikkje over budsjettmidlar. Dei skal ikkje (i same grad som bydelsstyra) forma ut og setta i verk politikk nedanfrå, men heller "gjera teneste" for bystyret som hørings- og rapporteringsorgan. Det er denne "vengeklyppinga" av det politiske elementet, sett i forhold til opplegget for forsøksverksemda, som er bakgrunnen for at eg vel å kalla dette for ei modifisert reform.

Stavanger kommune har på si side søkt om og fått forlenga forsøksperioden til 1.1.94. Stavanger er med andre ord framleis i ein forsøkssituasjon. Våren 1993 blei det gjennomført ei avsluttande evaluering av forsøket, og nå i haust skal bystyret ta stilling til spørsmålet om vidareføring.

1.3 Fokus og problemstillingar

1.3.1 Forsøksprosessen

I denne oppgåva er det *forsøksprosessen* i samband med bydelsforvaltningsprosjekta i dei to kommunane som står i fokus. Eg skal forsøka å forklara to forhold ved prosessen - det eg vil kalla iverksettingsproblema, samt ulikskapen med omsyn til prosessutfall.

I det følgande skal eg kort presentera og presisera desse problemstillingane. Ei meir utførleg teoretisk tilnærming til og drøfting av fokus og problemstillingar blir foretatt i del II.

1.3.2 Iverksettingsproblema

Det tok altså kommunane tre gonger så lang tid som planlagt, tre av i utgangspunktet fire forsøksår, å få bydelsforvaltningsprosjekta over frå ein planleggingsfase til operativ utprøving. Spørsmålet eg stiller, er kva det er som kan forklara dette avviket i forhold til planane.

Med iverksettingsproblema siktar eg altså i denne samanhengen til problema med å få sett i verk forsøksprosjekta som prosjekt - til det å få forsøka over frå autoritative politiske vedtak til konkret utprøving. Med Sannerstedt (1991) kan vi kalla dette for *iverksettinga av dei strukturelle føresetnadene for ein alternativ politikk*. Med referanse til nærbyråkratiperspektivet til Lipsky, som legg vekt på at politikk (innhaldsmessig) blir utforma nedanfrå og opp - der input skjer i møtet mellom bakkebyråkratar og brukarar/klientar -, peikar Sannerstedt på at dette ikkje tyder at politiske beslutningsorgan på sentralt nivå i organisasjonen "bare" blir sittande att som "sandpåstrørar" til allereie utforma politikk, men også kan styra ovanfrå og ned gjennom vedtak om organisatoriske, økonomiske og tekniske føresetnader for ein alternativ politikk.

Generelt blir det i iverksettingslitteraturen gjerne lagt vekt på at politikk først kan seiast å vera sett i verk når han har resultert i substansielle eller innhaldsmessige endringar (jf. f.eks. Elmore 1978, Offerdal 1979 og 1992). I forhold til dette vel eg altså å avgrensa meg til iverksettinga av dei strukturelle føresetnadene for ein alternativ politikk, forstått som oppretting av bydelsforvaltningar i to bydelar i kvar av dei to forsøkskommunane.

1.3.3 Prosessutfalla

Forsøksprosessen i dei to kommunane har så langt resultert i ulike *utfall*.⁸ Mens utviklinga dei første åra var nokså parallell (jf. iverksettingsproblema), så tok etter kvart prosessen ulik retning. I og for seg er ikkje dette så unaturleg eller dramatisk. Intuitivt kan ein tenka seg at dei to kommunane hausta forskjellige erfaringar, og dermed valde ulik retning for vidareføringa. Imidlertid veit vi at utprøvinga kom seint igang, og dermed at erfaringsgrunnlaget var relativt spinkelt på det tidspunktet Trondheim valde å kon-

⁸ Som det skulle gå fram av kapittel 1.2.2, er utfallet i Stavanger av foreløpig karakter.

kludera: Evalueringsmaterialet var foreløpig og prosess-orientert, og gav relativt få svar med omsyn til meir substansielle effektar. Dessutan var frikommuneperioden utvida med eitt år (til 31.12.91) på dette tidspunktet, og det var gitt signal frå statleg hald om ei ytterlegare utviding (til 31.12.92), for å tilpassa overgangen frå forsøksverksemda til innføringa av den nye kommunelova og den generelle forsøkslova.

Mot denne bakgrunnen er spørsmålet eg stiller, kva det er som kan forklara at Trondheim valde å konkludera og i ein viss forstand *reversera* prosessen såpass raskt, mens Stavanger på si side valde å halda fram med, og seinare søkte om å få *forlenga*, forsøksdrifta.

Eg vil forøvrig venda tilbake til og presisera utfallsbegrepet og -problematikken innleiingsvis i kapittel 3.

1.4 Relevans

Sætren (1983:12) skriv i ein polemikk mot Pressman og Wildavsky (1973), at heller enn å hevda at "iverksetting i de senere år har vært mye diskutert, men lite studert", er det "ingen tvil om at det ville være langt mer korrekt å hevde det motsatte". Nå kunne det innvendast mot dette at det ligg ti år mellom Sætren si bok og Pressman og Wildavsky si, og at nettopp sistnemnde bok var med på å dra igang den "bølga" av meir eksplisitte iverksettingsstudiar som kom utover på 70- og 80-talet. Sætren ville neppe vera ueinig i det. Poenget hans er imidlertid at det innanfor samfunnsvitskapane lenge har eksistert fagtradisjonar "som har vært opptatt av de samme problemstillinger som iverksettingslitteraturen tar opp, men ut fra andre *begreper* enn iverksetting/implementering".

Ti år etter Sætren og tjue år etter Pressman og Wildavsky er iverksettingslitteraturen blitt omfattande, ikkje minst her til lands. Trass i dette, og trass i at offentlege instansar har fått eit stadig større innslag av tilsette med høgare utdanning, tilsette som ofte sjølve har hatt delar av iverksettingslitteraturen som pensum, så opplever vi altså framleis at politiske prosessar går på "iverksettings-skjer". Dette kan, som Sætren var inne på for ti år sidan, skuldast at vi er flinkare til å studera enn til å diskutera (og læra av?) iverksettingsproblema. Meir grunnleggande sett er dette imidlertid ikkje bare eit kunnskaps-, lærings- og styringsproblem, men må også forståast i lys av "politikkens vesen", gitt at vi ser på politiske beslutningar og gjennomføring av offentleg politikk gjennom andre "briller" enn bare dei strengt instrumentelt-rasjonelle. På den andre sida kan sjølv sagt nye

studiar av politiske prosessar og iverksettingsproblem auka kunnskapen og forståinga om desse fenomen, og slik betra grunnlaget for organisering og styring av slike prosessar. Dette er særleg aktuelt i ei tid der mange iverksettingsprosessar går føre seg innanfor andre kontekstar og i andre former enn tidlegare.

Den klassiske iverksettingslitteraturen fokuserte gjerne på *lokal iverksetting av politiske initiativ og reformer vedtatt på sentralt nivå*.⁹ Med kommunenivået si auka tyding som velferdsprodusent, og med overgangen frå kommunane som "statstenarar" - iverksettarar av statleg utforma og relativt standardisert politikk - til "stifinnarar" (Baldersheim 1987), er fokus i aukande grad flytta til *iverksetting av kommunale forsøk*.

Forsøk er generelt blitt "tidens melodi" i moderniseringa av offentleg forvaltning. Ved å gjennomføra tidsavgrensa prosjekt i delar av forvaltninga/kommuneorganisasjonen, heiter det gjerne at formålet er å hausta erfaringar og læring av eksperimenta, med sikte på reform av større delar av forvaltninga/kommuneorganisasjonen. Å nytta eksperimentlogikken, med sine strenge kausalitetskrav, på forsøk i politiske organisasjonar, er imidlertid høgst problematisk. Dessutan kan det, som Bukve (1991:86) peikar på, "finnast mekanismar som blokkerer for læring på organisasjonsnivå". Vidare peikar han på at forsøk kan vera "rituale som ikkje rokkar ved dei grunnleggjande rutinane". Og at "målretta aktørar kan bruke forsøk som maktmiddel heller enn som læringsreiskap". Mistanke om eller oppleving av det siste, kan føra til at prosjektaktørar vel å forhalda seg til "forsøk" som ei form for iverksetting av ei reform - ikkje som klassisk læringsstykke. Begrepa og fenomen iverksetting og forsøk kan altså vera knytta saman på (minst) to måtar: Iverksetting av forsøk, og forsøk som iverksetting. (Jf. forøvrig om forsøk i kap. 3.)

Korleis kommunar definerar, formar ut og setter i verk forsøk, er såleis generelt interessant i ei "forsøks-tid". I tilfellet med frikommuneforsøka i Stavanger og Trondheim, kan det også tenkast at noe av svaret på problemstillingane eg trakk opp over, nettopp ligg i kommunane si forståing av forsøksbegrepet og deira handtering av prosessen som *forsøksprosess*.

⁹ Eit "alment akseptert (.....) pionérverk" (Sætren 1983:12) er Pressman og Widavsky (1973) sin studie av iverksettinga i Oakland av eit sentralt initiert program for lokal nærings- og sysselsettingsutvikling. Sætren (1983:10ff) gir ein god, og kritisk, oversikt over klassisk iverksettingslitteratur. Også Van Meter og Van Horn (1975), Elmore (1978), Offerdal (1979 og 1992) og Sannerstedt (1991) presenterar oversikter over iverksettingslitteraturen. Eg vil koma tilbake til og referera til delar av denne litteraturen utover i oppgåva.

1.5 Disposisjon

Oppgåva er delt i fem delar. I *denne delen* har eg gitt ein introduksjon til og oversikt over temaet, problembakgrunnen, fokuset og dei sentrale problemstillingane.

I *del II* presenterar eg den teoretiske tilnærminga, og drøftar eit sett av forklaringsfaktorar. I tillegg presenterar eg det metodiske opplegget og datamaterialet. Den teoretiske drøftinga er spissa inn mot å formulera delproblemstillingar og hypoteser om forsøksprosessen i dei to kommunane.

I *del III* tar eg så føre meg sjølv forsøksprosessen - frå søknadsfasen via planleggingsfasen og over i utprøvingsfasen. Denne delen er av meir beskrivande art, men gjennomgangen av dei enkelte fasane blir oppsummeringsvis kort drøfta opp mot delar av det teoretiske rammeverket i del II.

Drøftinga blir ført vidare i *del IV*. Her vender eg eksplisitt tilbake til dei to hovedproblemstillingane for oppgåva, og prøver ut og vurderar dei ulike forklaringsfaktorane si kraft.

Oppgåva blir oppsummert og avslutta i *del V*.

Forøvrig blir det gitt ein oversikt over innhald og kapittelinnndeling innleiingsvis i kvar del.

DEL II. TEORI OG METODE

Del II består av tre kapittel. I kapittel 2 rissar eg først opp eit politisk prosess-perspektiv for analysen av forsøksprosessen i samband med frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim. Fordi politiske prosessar gjerne blir forsøkt styrt med utgangspunkt i, og retta inn mot å fatta, beslutningar om mål og middel, er generelt det å fatta beslutningar - og sjølve beslutningane - med på å strukturera prosessforløp. I den andre delen av kapittel 2 drøftar eg, på denne bakgrunnen, ein beslutningsteoretisk modell. Eg vil nytta modellen som forståingsramme for analysen av forsøksprosessen.

For å kunne forklara iverksettingsproblema og utfalla av forsøksprosessen i dei to kommunane, er det, i tillegg til den beslutningsteoretiske modellen, nødvendig å etablera eit sett forklaringsfaktorar basert på spesifikke forhold eller trekk ved bydelsforvaltningsprosjekta som politiske prosjekt, og Stavanger og Trondheim som kommunale organisasjonar og politisk-administrative system. Det blir gjort i kapittel 3.

I kapittel 4 følger så ein presentasjon og ei drøfting av det metodiske opplegget, den metodiske gjennomføringa og datamaterialet for studien.

2. Forsøka som politisk beslutningsprosess

2.1 Eit politisk prosess-perspektiv

I kapittel 1 definerte eg forsøksprosessen i samband med frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim som studieobjekt for denne oppgåva. Fordi rammene for forsøksprosessen i dette tilfellet altså er to kommunar - og "det er eit særkjenne ved kommunar at dei er politiske institusjonar" (Offerdal 1992:8) -, og fordi forsøksprosessen i dette tilfellet grip over og inn på dei fleste kommunale saks- og politikk-område - og altså ikkje er avgrensa til eksempelvis budsjett- eller bygningstekniske forhold -, må forsøksprosessen i dette tilfellet forståast som ein *politisk* prosess.

Dette inneber at *iverksettinga* av bydelsforvaltningsprosjekta ikkje blir sett på som eit teknisk-rasjonelt "mellomspel", men som ein sentral fase i den politiske prosessen (Sannerstedt 1991:21). Dette bryt med det rasjonalistiske organisasjonsperspektivet, der politikk blir sett på som fastsetting av mål og strategi, iverksettinga som ei teknisk-administrativ oppfølging og gjennomføring av dei politiske vedtaka (jf. f.eks. Banfield 1959 og Scott 1981). Men fordi det i røynda er slik at "när stora projekt med många aktörer inblandade skall genomföras, är det många beslut som skall fattas för att projektet skall realiseras" (Sannerstedt 1991:12-13), er det meir realistisk å sjå på iverksetting som "a process of *interaction* between the setting of goals and actions geared to achieving them" (Pressman og Wildavsky 1973:xv, mi uth.). Offerdal presiserar dette på følgande måte:

"..... politikken (...) lar seg (ikkje) skilje klart frå administrasjon og tekniske utgreiingar når ein kjem til korleis tiltak blir gjennomførde i praksis. Politikken og dermed politikarane er også viktige i gjennomføringsfasen av eit tiltak." (Offerdal 1992:9-10)

Men kva er då eigentleg politikk - og ein politisk prosess?

Offerdal (1992:92ff) refererar til forskjellige tradisjonar i synet på politikk. Politikk som begrep og fenomen har fleire sider, og dei forskjellige tradisjonane vektlegg desse ulikt.

Politikk kan for det første sjåast på som det staten, fylkeskommunane og kommunane gjer. Denne synsmåten framhevar *den institusjonelle sida* ved politikken.¹⁰ For det andre kan politikk seiast å handla om å utøva makt, styring og autoritet. Dette er ein synsmåte som framhevar *den instrumentelle sida* ved politikken - dei reiskapane politiske aktørar ønsker å få hand om, og kunne nytta, for å fremma dei interessene dei står for. For det tredje har vi det synet at politikk handlar om å fordela gode og byrder på ein måte som blir akseptert av samfunnsmedlemmene. Dette synet fokuserar altså på politikken si *innhaldsside*. Den fjerde og siste synsmåten som Offerdal tar opp, er politikk som ein måte å løysa konflikatar på - til forskjell frå vald og undertrykking. Offerdal kallar dette politikken si *prosess-side*.

Ein politisk prosess vil imidlertid gjerne føregå innanfor rammene av staten, fylkeskommunane eller kommunane. Frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim er eit eksempel på dette. Vidare vil ein politisk prosess også handla om å få kontroll over og kunne utøva makt, styring og autoritet. Og om å få gjennomslag for verdi- og interessestandpunkt, i tydinga å fordela gode og byrder på ein måte som blir akseptert av samfunnsmedlemmene. Slik sett er også dette tre aspekt ved politikken som prosess.

Når Offerdal likevel legg vekt på *konfliktløysing* som politikken si (eigentlege) prosess-side, er det fordi det er dei latente og manifeste konfliktane i samfunnet som konstituerar politikken:

"Konflikatar er grunnlaget for politikken. Det er når interesser står mot interesser, når arbeidarar står mot kapitaleigarar, når nordbygda står mot sørbygda, når kvinner står mot menn, når kristne står mot heidningar, at politiske prosessar kan gjere seg gjeldande. Det viktige ved desse konfliktane er at det ikkje finst noka kjend logisk eller teknisk løysing som opphevar dei. Det finst ingen teknisk kunnskap som kan brukast for å fjerne konfliktane. Dei berre er der. Det finst heller ingen politisk kunnskap som kan oppheve desse konfliktane, men politisk kunnskap kan nyttast til å halde konfliktane under kontroll." (Offerdal 1992:93-94)

¹⁰ Halsaa Albrektsen (1977:21) kallar dette "dagliglivets politikk-begrep" - "våre umiddelbare, hverdagslige forestillinger om politikk". I ein gjennomgang av definisjonar av politikk som begrep, skil ho mellom respektive dagleglivets, teoretiske og empiriske politikk-begrep. "Forskjellige som disse tre politikk-begrepene er, så har de likevel vesentlige likhetstrekk. Den mest slående likhet, (.....), er den at *politikk dreier seg om utesfæren*: Hjemmesfæren, eller privatsfærens politikk, blir ikke tatt opp. Skillet mellom hjemmesfære og utesfære blir ikke diskutert - det er som om det ikke eksisterer. Men skillet mellom hjemmesfære og utesfære er samtidig skillet mellom kvinners og menns verden" (Halsaa Albrektsen 1977:23). Med "utesfæren" siktar Halsaa Albrektsen til "den offentlige sfære, produksjons-sfæren", mens ho med "hjemmesfæren" siktar til "den private sfære, reproduksjonssfæren".

Denne oppgåva handlar om politikk i "utesfæren", i "den offentlige sfære", innanfor *kommunen* som politisk-administrativt system.

I dette perspektivet kan kommunale forsøksprosessar - som politiske prosjekt - forståast som forsøk på å handtera konflikhtar. Utgangspunktet vil då gjerne vera *manifeste*, dags-aktuelle (prioriterings)konflikhtar - mellom partigrupper, profesjonar, befolkningsgrupper, lokalsamfunn (eksempelvis bydelar), organisasjonar eller i forholdet mellom kommune og stat. Som eg skal koma nærare inn på i det følgande, vil gjerne ein politisk prosess også bli ein anledning og ein arena for grupper i den kommunale organisasjonen til å ta opp (att) *latente* konflikhtar, eksempelvis det eg seinare skal drøfta som uløselege problem - der fridoms-/likskapsdilemmaet er det klassiske eksemplet (Danielsen 1987).

Konflikthandtering gjennom politiske prosessar bygger normalt på beslutningar om spelereglar for prosessen. Siktemålet med prosessen vil vera å nå fram til beslutningar om mål og middel for ein framtidig (alternativ) politikk. Generelt er det å skulle *fatta beslutningar* - og sjølv *beslutningane* - med på å *strukturera* politiske prosessforløp. Vi kan, seier Sannerstedt (1991:21), "uppfatta beslutsprocess och implementeringsprocess som deler av en policyprocess", der "implementeringsprocessen (...) naturligvis också (er) en beslutsprocess, eller en kedja av beslutsprocesser".

Med dette som utgangspunkt, skal eg i det følgande skissera ein generell beslutnings-teoretisk modell. Eg vil nytta han som *forståingsramme* for forsøksprosessen i samband med frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim.

2.2 Ein beslutningsteoretisk strøymingsmodell

Beslutningsprosessar i politisk-administrative system kan beskrivast og studerast som ein møtestad mellom fire straumar (Cohen, March og Olsen 1972, Olsen 1976 og 1978:84ff):

- Ein straum av *beslutningsmuleghetar*, det vil seia situasjonar der det blir føresettt at organisasjonen fattar beslutningar om organisering, styring og innhald i politikken,
- ein straum av *problem*, det vil seia forhold som blir trekte inn i beslutningssituasjonane,
- ein straum av *løysingar*, det vil seia svar på problema og/eller (andre) standardløysingar som blir trekte inn i beslutningssituasjonane, og
- ein straum av *deltakarar*, som bringar med seg ressursar, problem og løysingar inn i beslutningssituasjonane.

Beslutningssituasjonane kan vidare sjåast som avhengige av to prosessar som heng nøye saman:

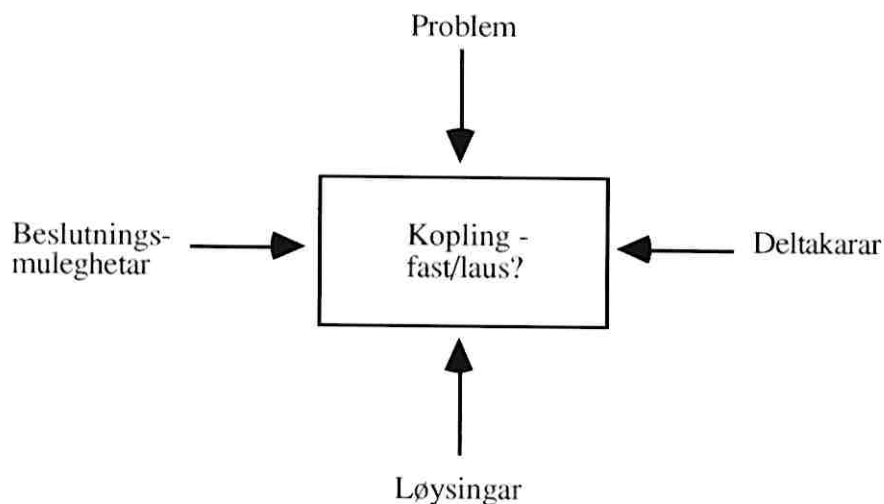
- *Aktiviseringsprosessen*, det vil seia kva slags deltakarar som blir aktiviserte, og korleis forholdet mellom dei blir organisert, og
- *defineringsprosessen*, det vil seia kva slags problemoppfatningar og løysingsalternativ som blir definerte inn i beslutningssituasjonane.

Forløp og *utfall* av beslutningsprosessar må med dette som utgangspunkt forståast i lys av graden av *kopling* mellom dei fire straumane. Graden av kopling vil vera avhengig av *organiseringa*. To ytterpunkt av politisk organisering er det reindyrka segmenterte systemet og det reindyrka anarkiet.

Innanfor eit sterkt *segmentert* politisk-administrativt system vil bestemte typar beslutningsmuleghetar bli knytta saman med bestemte typar deltakarar, problem og løysingar. Velkjende løysingar vil bli brukte på velkjende problem, ved hjelp av standardprosedyrar og bruk av ekspertar, og under velkjende handlingsvilkår, som blant anna inkluderar ei viss akseptering frå berørte maktsentrum. Problem, løysingar og deltakarar som fell utanom dette mønsteret, vil bli avviste. Dei kan imidlertid latent bli verande i organisasjonen, nettopp fordi dei ikkje har tilgang på og adgang til ein beslutningsmulegheit (Egeberg, Olsen og Sætren 1978:122ff, Olsen 1978:88).

I eit reindyrka *anarki* derimot kan dei fire straumane flyta saman utan hindringar. Prosessforløpet vil såleis bli prega av usikkerhet og tilfeldighetar, og det vil vera vanskeleg å postulera utfallet. Beslutningsmuleghetar, problem, løysingar og deltakarar blir nok så tilfeldig dumpa i "beslutnings-boskassen" ("garbage can", Cohen, March og Olsen 1972). *Tidspunktet* for beslutningane vil verka regulerande for kva slags deltakarar som blir aktiviserte, og for kva slags problem og løysingsforslag som blir (forsøkt) kopla saman. Politiske beslutningssituasjonar er generelt prega av tvisyn og til dels uklare mål-middel-samanhengar, og av aktørar som normalt bare har høve til sekvensiell merksemd om kvar enkelt sak. Utfalla vil såleis vera avhengige av kva slags deltakarar som ikkje er opptatte andre stadar, og av kva slags problem og løysingsforslag som er aktuelle og attraktive, på dei aktuelle beslutningstidspunkta (Olsen 1978:86f).

Figurativt kan denne beslutningsteoretiske strøymingsmodellen framstillast slik:

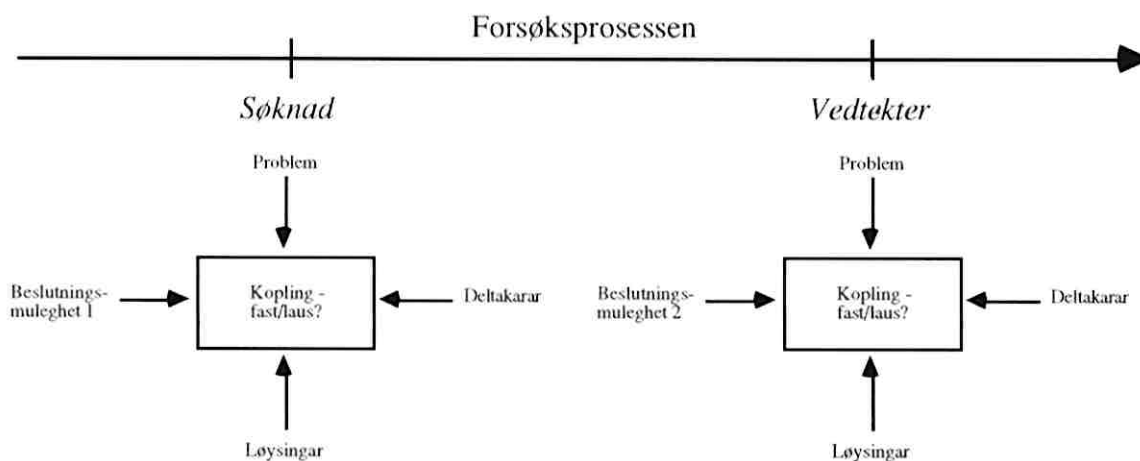


Figur 2.1 Beslutningsteoretisk strøymingsmodell

Overført på frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim, har forsøksprosessen for det første stilt kommunane overfor *mange beslutningsmuleghetar*. Etter at invitasjonen om deltaking i frikommuneforsøket var mottatt, skulle søknad utformast og vedtas. Og etter at frikommunestatusen var innvilga, skulle prosjektorganisering, eit meir konkret prosjektdesign og -innhald, utkast til frikommunevedtekter, samt framlegg til konkret overføring av oppgåver, ansvar og styresmakt frå sentralt til lokalt kommunalt nivå, utgreiast og vedtas. Seinare skulle erfaringar vurderast og vedtak om vidareføring fattast.

For det andre har beslutningsmuleghetane stilt kommunale aktørar overfor ei sak, eller rettare eit sakskompleks, prega av ei *ikkje-rutinisert form* (forsøk), og med eit innhald som har *femna vidt*, og, som eg skal visa i del III, i høg grad har vore *prega av tvisyn* med omsyn til mål og mål-middel-samanhengar. I slike tilfelle vil det, som nemnt over, i mindre grad enn elles vera snakk om rutinisert bruk av standardprosedyrar for å kopla velkjende løysingar med velkjende problem. Og i utgangspunktet vil slike tilfelle åpna for usikkerhet og kamp om deltakingsrettar og maktfordeling.

Men sidan vi i dette tilfellet har å gjera med ein forsøksprosess som har strekt seg over fleire år - og som over tid har stilt kommunale aktørar overfor mange og *ulike* beslutningsmuleghetar -, er eit sentralt spørsmål om graden og typen av kopling mellom dei fire straumane har endra seg utover i prosessen.



Figur 2.2 Strøymingsmodellen og forsøksprosessen - illustrert med to beslutningar innanfor forsøksprosessen i Stavanger og Trondheim

Som nemnt framfor, vil eg nytta denne beslutningsteoretiske strøymingsmodellen som ei *forståingsramme* for forsøksprosessen i samband med frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim. Men for å kunne *forklara* iverksettingsproblema og prosessutfalla av desse, er det i tillegg nødvendig å etablera eit sett forklaringsfaktorar basert på *spesifikke* forhold eller trekk ved bydelsforvaltningsprosjekta som politiske prosjekt, og Stavanger og Trondheim som kommunale organisasjonar og politisk-administrative system. Det er dette neste kapittel handlar om.

3. Iverksettingsproblema og prosessutfalla - forklaringsfaktorar og hypoteser

3.1 Kva skal forklarast - kva kan forklara?

I kapittel 1 definerte eg iverksettingsproblema og ulikskapen med omsyn til prosessutfall av forsøksprosessen i samband med frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim som problemstillingar for denne oppgåva. Eg vil her presisera at eg ser dette som forskjellige aspekt ved og, som eg skal koma nærare inn på etterkvart, som forskjellige fasar i den *same* politiske prosessen. Eg vil vidare presisera at når det gjeld prosessutfalla, så er det, slik eg skisserte det i kapittel 1, *beslutningane* som gav desse eg er opptatt av. Spørsmålet eg stiller, er kva det er som kan forklara at ein i Trondheim fatta eit vedtak om ei modifisert reform, mens ein i Stavanger gjorde vedtak om å søka forlenging av forsøksperioden? Det ein kunne kalla dei vidare og meir innhaldsmessige utfallsaspekta - i tydinga demokratisering og effektivisering - ligg utanfor rammene for denne oppgåva. Med referanse til kapittel 2, kan det som skal forklarast såleis kallast ei rad med beslutningssituasjonar og -muleghetar - om iverksetting og utfall.

Mellom iverksettinga, slik eg har definert dette i kapittel 1, og beslutningane om utfall, ligg ein periode med operativ utprøving av ordninga med bydelsforvaltningar. Allereie i utgangspunktet er det såleis klart at beslutningane om utfall ikkje åleine kan søkast forklart med dei same faktorane som iverksettingsproblema. Utprøvsperioden gav eit *erfaringsgrunnlag* som kan tenkast å ha vore medverkande for beslutningane om utfall. Dessutan kan det tenkast at hendingar i det eg under vil kalla den kommunalpolitiske *konteksten* rundt forsøksprosessen, *i utprøvsperioden og på beslutningstidspunktet*, har verka inn.

På den andre sida kan det hevdast at utfall av forsøksprosessar ikkje kan sjåast isolert frå iverksettinga - iverksettinga må, som eg argumenterte for i kapittel 2, sjåast som ein sentral del av den politiske prosessen det skulle fattast beslutning om utfall av. Dette forholdet blir ekstra viktig i dette tilfellet, all den tid iverksettingsperioden her kom til å utgjera den sentrale delen (Trondheim)/ein sentral del (Stavanger) av det politiske erfaringsgrunnlaget som skulle oppsummerast og leia til beslutning om utfall.

På denne bakgrunnen vil eg i det følgande legga stor vekt på forklaringsfaktorar generert ut frå organisasjonsteoretisk iverksettingslitteratur. Med omsyn til beslutningane om utfall, vil eg dessutan kontrollera for dei faktorane *utover* iverksettingsproblematikken som eg nemnde over.

Litteraturen om iverksetting av offentleg politikk femnar om ei rad med tilnærmingar, perspektiv og forklaringsmodellar (jf. f.eks. Pressman og Wildavsky 1973, Van Meter og Van Horn 1975, Elmore 1978, Baier, March og Sætren 1986, Sætren 1983, Offerdal 1979 og 1992, og Sannerstedt 1991). Det mest vanlege har vore såkalla "*top-down*"-perspektiv og -forklaringar (Elmore 1978, Sannerstedt 1991 og Offerdal 1992). Desse bygger på ei instrumentell-rasjonell organisasjonsforståing, og ser iverksetting som eit spørsmål om graden av samsvar mellom sentralt utforma mål og måten dei blir gjennomførde på. Iverksettingsproblem blir gjerne forklart med uklare styringssignal - i form av uklare og gjerne motstridande mål og mål-middel-modellar -, mangel på styrings- og kontrollmekanismer, kompetansesvikt hos iverksettarane, samt interesseulikskap mellom politiske beslutningstakarar og administrative iverksettingsorgan (Baier, March og Sætren 1986).

Motsatsen til dette er såkalla "*bottom-up*"-perspektiv og -forklaringar (Elmore 1978, Sannerstedt 1991 og Offerdal 1992). Desse bygger på ei forståing av organisasjonsutvikling og -endring som ein naturleg prosess. Iverksettingsprosessar startar nedanfrå, og må forståast som stegvise tilpassingar av politikken til endringar i omgivnadene. Input skjer i møtet mellom bakkebyråkratar og brukarar/klientar. Politiske beslutningar på sentralt hald i organisasjonen, kan såleis oppfattast som formelle "etterslep" til ei allereie langt på veg iverksett politikk-endring.

Alternativt kan ein, som Sannerstedt argumenterar for, sjå iverksettingsprosessen meir som eit dynamisk samspel over tid mellom botn- og topp-nivåa i organisasjonen, der politiske beslutningsorgan på sentralt nivå ikkje bare blir sittande att som "sandpåstrørarar" til allereie utforma politikk, men også kan styra ovanfrå og ned gjennom vedtak om organisatoriske, økonomiske og tekniske *føresetnader* for ein alternativ politikk. Som nemnt i kapittel 1, ser eg på oppretting av bydelsforvaltningar som ein slik *organisatorisk* føresetnad.

I eit slikt perspektiv kan iverksettingsproblem skuldast mangel på samsvar mellom lokal realpolitisk tilpassing og sentralt vedtatte formalpolitiske vedtak. Dette kan på si side skuldast mangel på kommunikasjon mellom organisasjonsnivåa, slik at toppen ikkje "ser" og forstår kva som går føre seg på bakkebyråkrati-nivå. Men det kan også skuldast interesseulikskap - at toppen både "ser" og forstår det som skjer "ute" i organisasjonen, men vil forsøka å korrigera eller endra kursen for dette.

Den tredje gruppa perspektiv og forklaringar kan sjåast som ei vidareutvikling av Sannerstedt sitt perspektiv i avsnittet over. Desse perspektiva og forklaringane tar ikkje utgangspunkt i kor initiativet kjem frå, men ser på iverksettingsprosessar i det Sannerstedt kallar eit *nettverksperspektiv*. Iverksettinga skjer i eit nettverk av aktørar, med ulike posisjonar, roller og interesser i organisasjonen. I dette perspektivet blir iverksettinga eit spørsmål om interesseveging/-kamp, koalisjonsbygging og forhandlingar, der politikk-ending ikkje utelukkande blir sett som resultat av beslutningar og styring frå toppen, eller naturleg tilpassing på botnen, men som ei søking etter kompromiss, "det mulege", på "midten" - i møtet mellom leiinga og bakkebyråkratane (Elmore 1978, Baier, March og Sætren 1986 og Sannerstedt 1991).

Med utgangspunkt i desse ulike tilnærmingane, perspektiva og forklaringsmodellane, kan det trekkast ut eit sett faktorar som kan forklara kvifor det ofte oppstår problem med iverksetting av offentleg politikk. Med utgangspunkt i Offerdal (1979), Baier, March og Sætren (1986), Olsen (1988a) og Sannerstedt (1991) vil eg fokusera på fire typar forklaringsfaktorar:

- Trekk ved *politikken* som skulle iverksettast,
- trekk ved den iverksettande *organisasjonen*,
- trekk ved *konteksten*, og
- trekk ved *omgivnadene*.

I det følgande skal eg gjera meir utførleg greie for, og drøfta, desse faktorane. Fordi det som skulle iverksettast - politikken - i dette tilfellet er komplekse, sektor-/saksområde-/politikkområde-overgripande prosjekt, kjem eg i drøftinga av denne forklaringsfaktoren til å trekka opp fleire organisasjonsteoretiske perspektiv og fleire problemstillingar som er relevante også for drøftinga av dei andre forklaringsfaktorane. Drøftinga av desse vil på denne bakgrunnen kunne gjerast noe enklare, meir kortfatta og poengtert.

3.2 Trekk ved politikken

3.2.1 Innleiing

Når det gjeld *politikken* som skulle iverksettast, vil eg fokusera på at ein *innholdsmessig* har stått overfor omfattande og komplekse *desentraliseringsprosjekt*, og at ein *formmessig* har hatt å gjera med *forsøksprosjekt*.

Med omsyn til bydelsforvaltningsprosjekta som desentraliseringsprosess, skal eg, i del III, koma tilbake til kva slags oppgåver, ansvar og styresmakt innanfor dei ulike kommunale sektorane desentraliseringa har omfatta. Her er det sjølve desentraliseringa som fenomen og politisk prosess som skal stå i sentrum.

Med omsyn til det formmessige, avgrensar eg altså analysen frå sjølve *fristillingsproblematikken*. Den legale fristillinga var, sett frå staten si side, det sentrale verkemidlet i det nasjonale frikommuneforsøket. Sett frå min kommunale ståstad, var dette eitt verkemiddel *i* prosessen, som gav rom for meir radikale forsøk enn elles. Fristilling i forhold til eksisterande lover og forskrifter var ein føresetnad for å kunne prøva ut den forma for bydelsforvaltning som Stavanger og Trondheim ønskte. I del III skal eg koma tilbake til og visa kva slags lover og forskrifter det var nødvendig å søka fristilling frå. Utover *det* er det ikkje så mye meir å seia om dette forholdet. Då er det meir interessant og relevant å fokusera på forsøksforma som sentralt trekk *ved* den politiske prosessen i dei to kommunane. Spørsmålet er korleis kommunane har definert dette, og kva slags organisatoriske og styringsmessige konsekvensar dette har hatt for den politiske prosessen.

3.2.2 Bydelsforvaltningsprosjekta som desentraliseringsprosess

Kva er desentralisering?

Desentralisering tyder opprinneleg *bort frå sentrum* (Bladh 1987), eller meir presist, å *auka delane sin autonomi i forhold til sentrum og i forhold til kvarandre*, ved *flytting av ansvar og makt frå eitt samfunns- eller organisasjonssentrum til eit anna, på eit lågare*

hierarkisk nivå (Amnå 1989). "Sentrumet" og "delane" kan vera av organisatorisk eller samfunnsmessig art, på nasjonalt, regionalt eller kommunalt nivå.

Ved flytting av ansvar og makt er det viktig i utgangspunktet å hugsa skiljet mellom mål og verkemiddel. Desentralisering kan såleis anten omfatta styring og kontroll over målfastsetting, eller styring og kontroll over verkemiddel som økonomi, organisering og konkret utforming av tenesten/velferdsgodet sitt innhald, eller begge delar.

Desentralisering viser vidare til eigenskapar ved sosiale relasjonar mellom eit sentrum og ein eller fleire delar, for eksempel eit meir perifert ledd innan ein større organisasjon (Bladh 1987, Baldersheim 1979). Ved bruk av begrepsparet *autonomi* og *aksess* viser Baldersheim (1979), at desentralisering kan studerast som eit spørsmål om territorielt avgrensa politisk-administrative einingars autonomi i forhold til ei sentral forvaltnings-eining (maktsentrum), eller som eit spørsmål om relasjonen mellom desse ledda, eksempelvis den territorielt avgrensa eininga si avhengigheit av den sentrale forvaltningseininga, eller omvendt evna til å påverka dette maktsentrumet.

I dette perspektivet er desentralisering ein *dynamisk prosess* - eit utviklingsforløp, og ofte ein maktkamp, med kontinuerlege pendelsvingingar mellom sentrum og delane. Det tyder at ein alltid må spørja seg om planar og vedtak om desentralisering har ført til desentralisering i praksis. Sagt på ein annan måte: Nye organisasjonskart og forflytting av folk og oppgåver er ikkje tilstrekkeleg for at ein organisasjon skal bli meir desentral. I følge Brorström (1987) er det ikkje organisasjonsstrukturen åleine som avgjer desentraliseringsgraden. Reell desentralisering fordrar også at organisasjonsledda på lågare nivå får ein meir framskoten og dominerande posisjon og funksjon. Brorström hevdar såleis, at ein sterkt desentralisert organisasjon har følgande kjenneteikn:

- Mange og viktige beslutningar blir fatta på lågare hierarkiske nivå i organisasjonen,
- få/færre beslutningar i hierarkiet sine nedre delar er "sandpåstrøing" til beslutningar fatta i organisasjonen si leiing, og
- organisasjonen sine ulike funksjonar - også i øvre sjikt - blir til dels sterkt påverka av beslutningar fatta på lågt nivå.

Mens det i daglegtalet og den politiske retorikken om desentralisering er vanleg å fokusera nokså utelukkande på autonomi- eller sjølvstyredimensjonen, impliserar Brorström sitt forsøk på operasjonisering såvel autonomi- som aksessdimensjonen.

Ein ting er operasjonisering, noe anna å skulle måla desentraliseringsgrad, og ein eventuell forandring av denne gjennom reorganisering. Som Selle (1990) peikar på, er dette generelt problematisk. Eitt viktig aspekt i denne samanhengen er tidsdimensjonen:

Trass i formelle vedtak, vil det opplagt måtte ta tid før ein eventuelt kan snakka om det Brorström altså kallar reell desentralisering.

Bydelsforvaltningsprosjekta i Stavanger og Trondheim

For desentralisering i offentleg forvaltning er det vanleg å skilja mellom politisk og administrativ desentralisering på den eine sida, og funksjonell og geografisk desentralisering på den andre. Mens *politisk desentralisering* inneber forflytting av styresmakt frå eit høgare politisk eller administrativt nivå til regionale, kommunale eller lokale organ med ei politisk leiing, og der denne leiinga er basert på allmenne (demokratiske) val, inneber *administrativ desentralisering* forflytting av styresmakt frå eit høgare politisk eller administrativt nivå til eit lågare administrativt nivå. Og mens det ved *funksjonell desentralisering* er fag-/profesjons-/sektorspesifikke forhold som står i sentrum, er det ved *geografisk desentralisering* territoriumet, området - og forvaltninga av dette - som står i sentrum (Bladh 1987). Denne siste skilnaden kan vera vanskeleg å "få tak på". Dette fordi funksjonell desentralisering har ein romleg, geografisk, dimensjon, mens geografisk desentralisering på si side omfattar besemte teneste- og styringsfunksjonar. Skilnaden er imidlertid knytt til utgangspunktet for og siktemålet med desentraliseringa. Ved funksjonell desentralisering er utgangspunktet eit bestemt funksjonsområde, eksempelvis dei kommunale helsetenestene, og siktemålet eksempelvis effektivisering innanfor dette området. Ved geografisk desentralisering er utgangspunktet eit geografisk område, eksempelvis ein bydel, og siktemålet eksempelvis betre samordning av dei mange ulike funksjonane/tenestene innanfor dette området.

Kombinerar vi nå desse typane eller dimensjonane langs to aksar, får vi fire analytiske kategoriar for desentraliseringstiltak i offentleg forvaltning. Sjølv om konkrete desentraliseringsreformer og -forsøk ofte låner litt frå fleire av desse kategoriane, og såleis vanskeleg kan karakteriserast som anten det eine eller andre, har dei likevel ein profil og eit tyngdepunkt som gjer det muleg å kategorisera dei. I figur 3.1 har eg med dette utgangspunktet kategorisert frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim som desentraliseringsprosjekt. For å komplettera storby-biletet - og for samanlikning - har eg også tatt med bydelsreforma i Oslo (1988) og desentraliseringa av helse- og sosialtenestene til bydelsnivå i Bergen (1989).

	<i>Administrativ</i>	<i>Politisk</i>
<i>Funksjonell</i>	Bergen	Oslo
<i>Territoriell</i>		Trondheim Stavanger

Figur 3.1 Frikommuneforsøka i Stavanger og Trondheim som desentraliseringsprosjekt - samanlikna med desentraliseringsreformer i Oslo og Bergen

Frikommuneforsøket med bydelsforvaltning i *Stavanger* er det klaraste eksemplet på *territoriell-politisk desentralisering*. Det prinsipielle utgangspunktet var her at sentrale politiske og administrative organ skal ta seg av bydelsovergrepande saker, mens saker som har "bydels rekkevidde" skal leggest til bydelsutvala/bydelsadministrasjonane. Innanfor denne ramma skal mest muleg ansvar, inklusive driftsansvar for dei ulike aktivitetane, leggest til bydelane. Overføringa av ansvar skal følgast opp med delegering av styresmakt, inklusive budsjettfullmakter. I praksis tyder dette at bydelsforvaltningane, med få unntak, har hand om alle tenester innanfor skule-, barnehage-, helse- og sosial- og kultur- og fritidssektoren, og at bydelsutvala fungerer som både helse- og sosialstyre, skulestyre og kulturstyre for den enkelte bydelen.

Frikommuneforsøket med bydelsforvaltning i *Trondheim* omfattar langt på veg dei same forvaltningsområda/tenestene som i Stavanger, og er også omtrent identisk med Stavanger med omsyn til delegering av politisk styresmakt. Når eg likevel har valt å plassera dette forsøksprosjektet i "*grenselandet*" mellom *territoriell-politisk* og *politisk-funksjonell desentralisering*, er det fordi utgangspunktet og siktemålet var meir funksjonsorientert enn det prinsipielle utgangspunktet for forsøksprosjektet i Stavanger. Forsøket i Trondheim sikta mot samordning av tiltak overfor barn og unge.¹¹ I dette

¹¹ Denne forskjellen skal eg koma tilbake til og konkretisera i del III.

perspektivet blir det territoriale, det vil seia bydelane som forvaltningseiningar, og i tillegg sjølve desentraliseringa, primært verkemiddel, ikkje utgangspunkt og/eller siktemål.

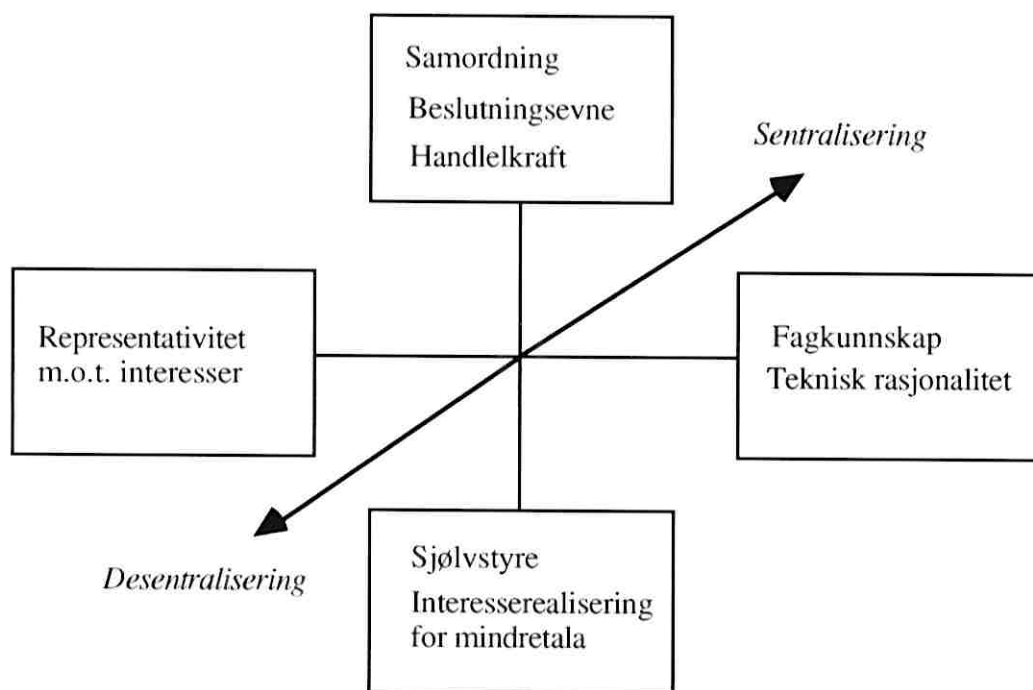
Funksjonsorienteringa er endå eit hakk klarare i bydelsreforma i *Oslo*. Sjølv om ho hadde både demokratiserings- og effektiviseringsmål, og sjølv om ho sjølv sagt har ein territoriell dimensjon, blei fokus i utgangspunktet ikkje sett på territoriumet (som i Stavanger) eller bestemte befolknings-/målgrupper (som i Trondheim), men på forvaltninga av og behovet for effektivisering av helse- og sosialtenestene. Såleis er det desse tenestene, og i tillegg barnehagesektoren, som er overførte til bydelsforvaltningane. Også her er denne overføringa av ansvar følgt opp med delegering av politisk styresmakt til bydelsutvala. Og sidan forvaltningsområda som er tillagt bydelsforvaltningane omfattar omtrent heile spekteret av kommunale omsorgsfunksjonar, framstår det i praksis eit bilete av denne desentraliseringsreforma som territoriell-politisk. Men ut frå utgangspunktet og siktemålet representerar altså reforma ei *politisk-funksjonell desentralisering*.¹²

Desentraliseringa av helse- og sosialtenestene til bydelsnivå i *Bergen*, er det klaraste eksemplet på *funksjonell-administrativ desentralisering*. Desentraliseringa var både i utgangspunkt (fokus og siktemål) og praksis avgrensa til helse- og sosialektoren som funksjonsområde. Dessutan var ho klart avgrensa til det administrative. Dei "gamle" bydelsutvala blei ikkje som i Stavanger, Trondheim og Oslo tilført "nytt liv" ved omfattande delegering av politisk styresmakt (Jensen, Vaage og Venneslan 1991).

Kvifor desentralisering?

I eitkvart kommunalt styringssystem ligg det innebygd ulike *forventningar* eller latente forventningskonfliktar. Jansen (1983) har ordna desse i to par, som dannar motpolar til kvarandre. For det første gjeld dette kravet om samordning, evne til å skjera gjennom og fatta vedtak og visa handlekraft på den eine sida, kontra kravet om medbestemming for interessegrupper og sjølvstyre for mindretal, eksempelvis innbyggjarane innanfor ein del av kommunen, på den andre sida. Og for det andre gjeld det kravet om fagkunnskap og teknisk rasjonalitet på den eine sida, kontra kravet om representativitet og å ta omsyn til innbyggjarane sine interesser på den andre sida.

¹² I innstillinga frå det såkalla "Perspektivutvalget" - "Strategi for økonomisk handlefrihet" (Oslo kommune 1990) - blir det gitt ein grei oversikt og innføring i nyare endringar av organisasjonen og styringssystemet i Oslo kommune.



Figur 3.2 *Latente forventningskonflikter i kommunale styringssystem*
 Kjelde: Jansen 1983:175 (sentraliserings-/desentraliseringsaksen er lagt på av undertekna)

Samordning av aktivitetar innanfor ein storbykommune (på tvers av bydelar) gjennom overordna styring (beslutningsevne og handlekraft), basert på planlegging (fagkunnskap), fordrar ei rimeleg sterk sentralisering. Motsett vil omsynet til det representative demokratiet og borgarane/innbyggjarane si interesserealiserig, gjerne føra til ønske om og behov for desentralisering av styresmakt til bydelsnivå (jf. eksempelvis avstandsproblematikken om forholdet mellom styrande og styrte i storbykommunar). Ei slik desentralisering vil sjølvsagt kunne gi samordningsvinstar innanfor den enkelte bydelen. På den andre sida vil ein reell desentraliseringsprosess over tid svekka sentraliseringa, og slik redusera høva for samordning og styring på tvers av bydelane (eksempelvis i konfliktsituasjonar).

Etter modellen over blir altså desentraliseringstiltak primært tiltak for å styrka innbyggjarane sine interesser og representativitet på den eine sida, samt medbestemming for interessegrupper og sjølvsyre for mindretal på den andre sida. Slik sett kan ein forstå slike tiltak som forsøk på i sterkare grad å etterleva tradisjonell politisk teori om borgarleg demokrati, teori som føreskriv "nærhet, kontinuerlig kontakt og gjensidig påvirkning mellom velgere og representanter i lokalpolitikken" (Jansen 1983:180).

Imidlertid står også måla om *effektivisering* sentralt i storbykommunane sine reformer og forsøk med desentralisering til underkommunalt nivå. Dersom ein då føreset at effektivisering fordrar auka samordning - ikkje bare innanfor, men også på tvers av bydelar -, skulle ein etter modellen ha å gjera med reformer og forsøk med innebygde mål- og forventningskonfliktar. Opp mot dette kan ein på den andre sida halda ein modell som seier at vegen til effektivisering nettopp går gjennom desentraliseringstiltak. Effektivisering av tenesteproduksjon kan definerast som betre tenester billigare. Med betre tenester forstår eg då mellom anna eit tenestetilbod betre tilpassa befolkinga sitt behov og ønsker. Desentraliseringstiltak kan i denne samanhengen oppfattast som forsøk på å føra såvel administrasjonen som det politiske systemet i nærkontakt med lokalbefolkinga.

Allereie her ser vi at det kan argumenterast for desentralisering ut frå ulike siktemål (demokratisering og effektivisering) og ut frå ulike teoretiske posisjonar (demokratiteori og økonomisk teori om effektivisering). Sett på denne bakgrunnen er det ikkje så underleg at desentraliseringslinja har fått, og får, tilslutning frå relativt forskjellige "leirar" (jf. eksempelvis King 1989).

Tidleg på 80-talet oppsummerte Jansen argumentasjonen for vidare desentralisering i storbykommunane slik:

"Motstanderne (mot ytterligere konsentrasjon) hevder at storbykommunenes største problemer ikke kan løses gjennom ytterligere maktkonsentrasjon (.....). Storbykommunenes alvorligste problemer ligger tvert imot i disse organisasjonenes størrelse og uoversiktighet og i avstanden mellom dem som styrer og dem som blir styrt. (.....) Et særlig problem i storbykommunene er derfor å skape nærhet mellom representanter og velgere og å lage en kommuneorganisasjon der innbyggerne deltar og har medinnflytelse." (Jansen 1983:181-182)

På dei åra som er gått sidan, har storbykommunane sin økonomi forverra seg relativt dramatisk. På denne bakgrunnen har argumentasjonen for desentraliseringslinja etterkvart i aukande grad også fått eit meir pragmatisk tilsnitt: Desentraliseringa er blitt strategi, ikkje så mye ideologi - strategi for demokratisering av det politiske styringssystemet, med vektlegging av "brukardemokratiet", og, ikkje minst, strategi for effektivisering av serviceytinga.

Desentraliseringsprosessen

Fordi desentralisering altså inneber flytting av ansvar og makt frå eit samfunns- eller organisasjonssentrum til eit ledd på eit lågare hierarkisk nivå, vil generelt desentraliseringsprosessar i organisasjonar verka til å synleggjera *interesseulikskap* mellom for-

skjellige delorganisasjonar, og mellom ulike grupper organisasjonsmedlemmer på ulike nivå. Ikkje sjeldan vil denne interesseulikskapen slå ut i åpne *maktkampar*, noe som kan lamma heile desentraliseringa som prosess.

Interesseulikskapen og maktkampane har gjerne si rot i *organisasjonsstrukturen*. Dette fordi einkvar organisasjonsstruktur representerar ei viss maktfordeling (Olsen 1988a). Forsøksprosessar som "utfordrar" eksisterande organisasjonsstruktur, vil derfor gjerne få eit innslag av kamp om kontrollen over organisasjonen.

Eitt interessant trekk ved prosessen i samband med bydelsforvaltningsprosjekta i Stavanger og Trondheim, er at han ikkje har vore avgrensa til ein sektor, ein etat eller eit bestemt saksområde innanfor sektoren/etaten, men at han har omfatta omtrent heile den kommunale styrings- og organisasjonsmodellen. Slik sett kan ein seia at han har "utfordra" mange interesser og maktsentra.

Hypotese

Med utgangspunkt i drøftinga av bydelsforvaltningsprosjekta i Stavanger og Trondheim som desentraliseringsprosjekt - og forsøksprosessen som desentraliseringsprosess -, vil eg, med tanke på den empiriske gjennomgangen, venta å finna forsøksprosessar prega av mellom anna:

- tvisyn, usikkerheit og usemje omkring desentralisering som mål og strategi,
- tidvis kaotiske defineringsprosessar,
- gradvis aukande aktivisering og mobilisering - blant tilsette, politikarar og i grupper i omgivnaden - i takt med konkretiseringa og iverksettinga av prosjekta, samt
- interesse- og maktkampar mellom delorganisasjonar og blant grupper av organisasjonsmedlemmer.

3.2.3 Kva slags forsøksprosess?

Kva er forsøk?

Det andre trekket ved politikken som eg vil fokusera på, er at ein *formmessig* har hatt å gjera med ein *forsøksprosess*. Forsøk kan definerast som *problemorienterte tiltak og ordningar* der ein eksplisitt aksepterar ein *prøve-og-feile-logikk*, og der tiltaka og ordningane (oftast) er avgrensa til eit *utval einingar* samt *avgrensa i tid* (Rose 1990 og St.meld. nr. 38 (1990-91)).

Forsøk er altså for det første ein reiskap som kan nyttast for å prøva ut nye løysingsmodellar i forvaltninga, med sikte på å takla erfarte eller forventta *problem*. Det tradisjonelle tankeskjemaet ser då slik ut: Problem genererar søking etter alternative/nye løysingsmodellar. Imidlertid kan prosessen også gå motsett veg. Fordi "det finns gott om olösta problem i alla organisationer" (Czarniawska-Joerges 1990:216), kan eksempelvis ein invitasjon frå sentrale styresmakter om deltaking i forsøksverksemd med to-tre alternative/nye løysingsmodellar på eit saksområde, gi kommunar - eller grupper av kommunale aktørar - høve til å henta fram (att) eit uløyseleg problem. Og fordi uløyselege problem gjerne botnar i verdikonfliktar, kan forsøksverksemd slik sett bli ein reiskap i den politiske kampen om organisasjonen sitt verdigrunnlag.

I tillegg til dei to nemnde måtane, kan det også vera at "förändringen börjar när någon tycker att det skulle vara roligt att förändra någonting!" (Czarniawska-Joerges 1990:216). Dette føreset då at den eller dei som "tycker att det skulle vara roligt", er i ein posisjon og har makt til å initiere og etablera forsøksprosessen.

Det skal vidare leggst til at problemet(a) på førehand ikkje nødvendigvis treng å vera avklart(e) og vel definert(e). Forsøksprosjekt er gjerne kjenneteikna med løysingskonsept prega av det Brunsson (1990) kallar "enkelthet och klarhet":

"de idéer som föreslås (...) är ofta både mindre komplicerade och tydligare än de flesta organisationsmedlemmar tycker att organisationens nuvarande funktions-sätt är. (.....) de (reformerna) representerar försök att bringa ordning i en kaotisk verklighet" (Brunsson 1990:27-28)

Forsøk er for det andre kjenneteikna av at utprøvinga av alternative/nye løysingsmodellar oftast (men ikkje nødvendigvis) blir avgrensa til eit *utval einingar* (kommunar, sektorar, avdelingar, osv.). Dette fordi det ofte rår uvisse med kva slags verknader og effektar alternative løysingsmodellar vil resultera i. Hadde ein vore rimeleg trygg på eller sterkt overtydd om at verknadene og effektane ville bli av hovudsakleg positiv og intendert art, ville det vera liten grunn til å gå (om)vegen om ein forsøksprosess - ein kunne straks inn-

føra permanente endringar for alle einingar. Gitt slik uvisse, vil det framstå som fornuftig å gå stegvis fram i endringsprosessen, ved først å prøva ut løysingsmodellen(ane) i delar av ein organisasjon eller i noen organisasjonar. I tillegg kjem sjølvstøtt det økonomiske kostnadsargumentet - forsøk krev ekstra ressursar til planlegging, organisering, leing, opplæring og eventuelt innkjøp av ny teknologi (eksempelvis EDB). Utvalstorleiken blir derfor gjerne eit kompromiss mellom omsynet til desse to kostnadselementa på den eine sida, og på den andre sida omsynet til at forsøks erfaringane skal vera representative.

Utprøvinga av løysingsmodellar blir for det tredje også *avgrensa tidsmessig*. Forsøksverksemd har med andre ord noe midlertidig eller temporært over seg. Ikkje sjeldan opplever ein likevel at ein forsøksperiode undervegs blir forlenga (som eksempelvis med det norske frikommuneforsøket, jf. kapittel 1). Dette kan skuldast at ein feilrekna tida som ville gå med til å koma i gang med aktiv utprøving, og/eller at ein finn at ein treng eit meir "solid" erfaringsgrunnlag om verknader og effektar. I noen tilfelle kan ein då oppleva at forsøket får ein glidande overgang frå eksperimentell modellutprøving til primært å handla om vidare modellutvikling og iverksetting (jf. om forsøksstypar under).

Endeleg er forsøksverksemd altså basert på det ein kan kalla for ein *prøve-og-feile-logikk*. "Logikken" er at så lenge det rår uvisse om verknader og effektar av alternative løysingsmodellar, så må ein prøva seg fram, og då på ein slik måte at det er legitimt å feila. "Feil" kan gi like god læring som "suksess", er "logikken". Dersom erfaringsinnhenting og læring undervegs tilseier det, gjer denne "logikken" det vidare legitimt og ønskeleg å endra anten middel og/eller mål undervegs i ein forsøksprosess. Og den gjer det legitimt å reversera heile prosessen, anten undervegs eller ved avslutninga av forsøksperioden. *Reversiabilitet* er eit sentralt poeng med forsøksverksemd, og gjer det ofte muleg å få med "nølarar" og "motstandarar" på ein forsøksprosess. Beslutning om framtidig permanent ordning skal først fattast på grunnlag av erfaringane frå forsøket, heiter det gjerne.

Forsøk og reformer

Kva er så forskjellen på eit forsøk og ei reform? La meg då først presisera at ein begrepsmessig kan skilja mellom *reformer* som bevisste og intenderte forsøk på omstilling, og *endringar* som alle typar forandringar, anten desse er intenderte eller alternativt uantisiperte resultat av andre handlingar eller hendingar (Kiviniemi 1988 og Dente og Kjellberg 1988).

Ei reform er vidare ein beslutning om permanent endring. Sjølv om også ei reform over tid generelt blir avløyst av nye reformer (Brunsson 1990), er reformvedtak ikkje tids-

avgrensa slik vedtak om forsøk vil vera. Vidare vil som oftast eit reformvedtak vera ein beslutning om endring for alle landets kommunar eller alle sektorar i ein kommune, og ikkje bare omfatta eit utval kommunar, sektorar, avdelingar, osv. Dessutan inneber ikkje ei reform at ein legg ein prøve-og-feile-logikk til grunn, men at vedtaket nettopp er basert på at ein gjennom utgreiing og/eller forsøksverksemd i forkant har konkludert med at dei sannsynlege verknadene og effektane av endringa(ane) i hovudsak vil vera av positiv og intendert art.

Dette bringar meg over til forholdet *mellom* forsøk og reform. På den eine sida kan, og blir, gjerne forsøk nytta(st) til å henta inn kunnskap, som eit supplement eller alternativ til utgreiing, i *forkant* av eit reformvedtak. På den andre sida kan det vera at eit reformvedtak blir gitt ei så vid eller rammemessig form, at staten eller enkeltkommunar vel å setta i verk forsøksprogram eller -prosjekt i *etterkant* av eit slikt vedtak - i samband med den meir konkrete utforminga og gjennomføringa -, med sikte på å henta inn erfaringar om meir innhaldsmessige aspekt ved politikken. Dette skiljet blir forklart nærare i det følgande.

Forsøk og læring

Til skilnad frå kunnskapsbasert læring gjennom utgreiing, kan altså forsøk sjåast på som ein reiskap for *erfaringsbasert læring*. Dette er særleg aktuelt i situasjonar der ein ikkje har etablert eit (tilstrekkeleg) kunnskapsgrunnlag om verknader og effektar av alternative løysingsmodellar i forvaltninga, og/eller i situasjonar der ein ikkje har definert klare førestellingar om reforminnhald utover intensjonsstadiet.

Sidan ståstaden og referanseramma mi er kommunen som politisk-administrativt system og organisasjon, er det læring forstått som såkalla organisatorisk læring eg er opptatt av i denne samanhengen. Og med referanse til avsnittet over, kan dette nå presiserast til *erfaringsbasert organisatorisk læring*.

Likevel vil eg starta dette punktet med å minna om at organisasjonar ikkje lærer direkte, men gjennom dei individa som inngår i dei. Vi kan i utgangspunktet altså skilja mellom *læring på individnivå i organisasjonar*, og *organisatorisk læring* (Offerdal 1992).

Erfaringsbasert læring i organisasjonar er i røynda "en kompleks mosaikk av mangfoldige prosesser" (Røvik 1992:27). Røvik skil likevel analytisk mellom to hovedypar prosessar: På den eine sida å *klargjera* verknadene av tidlegare handlingar, og på den andre sida å *gjera seg nytte* av denne innsikta til å korrigera rutinar, program, tiltak, osv. Læring fordrar altså ikkje bare tileigning av kunnskap, men også at denne blir omsett til

åtfærd/handling. Her er Røvik på linje med Offerdal (1992:28), som meiner at læringsomgrepet (i samband med spørsmålet om læring i organisasjonar) bør reserverast til "situasjonar der aktørar reagerer aktivt i høve til kva dei ynskjer å oppnå". Dette til skilnad frå "situasjonar med passive og lite medvitne tilpassingar". Med Offerdal si presisering - "reagerar aktivt i høve til kva dei *ynskjer* å oppnå" (mi uth.) - vil tileignings- og omsettingsprosessen også gjera at åtfærd/handling(ane) vil vera intensjonell(e). Dermed fell "læring" (i denne tydinga) i same kategori som "reformer" i punktet over - reformer er altså læringsbaserte handlingar.

Organisatorisk læring føreset læring på individnivå, men er ikkje det same som aggregatet av individa si læring. Dette fordi individ og grupper i organisasjonar gjerne vil trekka *ulik* lærdom ut av *same* læringsprosess. Forskjellig innplassering i *den formelle organisasjonsstrukturen* - der eg med den formelle organisasjonsstrukturen forstår relativt stabile, personuavhengige og eksplisitt formulerte ordningar som mellom anna seier noe om *kva slags* oppgåver ein gitt organisasjon (eventuelt delorganisasjon) skal ta seg av, og *korleis* organisasjonsmedlemmene skal spesialisera og koordinera med sikte på oppgåveløysing (Egeberg 1984) -, gir i utgangspunktet individa og gruppene eit ulikt utgangspunkt og ei ulik referanseramme for å vurdere eksempelvis ei forsøksverksemd. I læringsprosessen sin omsettingsfase vil dei såleis relatere den innhenta informasjonen til sitt/gruppa sitt eksisterande handlingsprogram av ideologiar, kulturar, normer, reglar og rutinar. Alt etter kor stor skilnaden mellom ulike handlingsprogram var i utgangspunktet, og/eller kor ein-/fleirtydig informasjonen frå for eksempel ei forsøksverksemd er, vil ein i ulik grad kunna oppleve at individ eller grupper trekker forskjellig lærdom av prosessen. Skal læringa på individnivå slå ut i organisatorisk læring, forstått som endra organisasjonsåtfærd, fordrast det derfor ofte at noen individ/grupper si læring får gjennomslag på kostnad av andre si læring. Offerdal (1992:28) uttrykker dette slik:

"Organisasjonar lærer i den grad ulike aktørar med bakgrunn i eigne røynsler maktar å få lagt sine oppfatningar av situasjonen til grunn for nye prioriteringar eller handlingsmodellar på kollektivt nivå i organisasjonen."

Organisert forsøksverksemd i forvaltninga kan med dette som utgangspunkt oppfattast som å etablere *lærings situasjonar og -arenaer* med sikte på handling i forhold til opplevde eller forventede problem. Skal slike situasjonar og arenaer kunna resultere i organisatorisk læring, må det også opprettast såkalla *læringsløyper*: Det må settast i verk tiltak og ordningar for systematisk innhenting, tilbakeføring og fortolking av erfaringsinformasjon frå forsøkspraksis til styrande og besluttande organ. Røvik (1992) kallar altså dette å klargjere verknadene av tidlegare handlingar. Det er først når denne klargjeringa av erfaringsinformasjonen frå ei forsøksverksemd resulterer i at ein gjer seg nytte av han, i

form av val av nye prioriteringar eller handlingsmodellar på kollektivt nivå i ein organisasjon, at vi kan snakka om *erfaringsbasert organisatorisk læring*.

Relatert til forsøksverksemd, er det her verd å merka seg at nye prioriteringar eller handlingsmodellar anten kan tyda permanent innføring av den alternative løysingsmodellen som er prøvt ut, eller - dersom modellen ikkje har gitt intenderte verknader og effektar -, prioritering av vidare forsøksverksemd med *andre* løysingsmodellar (gitt at problemet som var utgangspunkt for forsøksverksemda består). Her siktar eg til forsøk med sikte på læring i *forkant* av eit reformvedtak.

Men forsøk kan også sjåast på og nyttast som *utviklingsmetodisk reiskap* i ein politisk reformprosess. Då er det meir snakk om å forma (vidare) ut løysingsmodellar som *allereie* er vedtatte som reform(er).

Dette skiljet viser at forsøk kan sjåast på og nyttast ulikt. Imidlertid impliserar begge typane ein læringsmodell - respektive det ein i organisasjonsteorien omtalar som enkeltkrins- og dobbeltrinslæring (Argyris og Schön 1978). *Enkeltrinslæring* inneber enkelt sagt læring for å finna fram til dei beste midla for å nå gitte mål. Ein er opptatt av å korrigera kursen innanfor gjeldande handlingsprogram for verksemda. *Dobeltrinslæring* inneber at ein også stiller spørsmål ved sjølvne måla og verdigrunnlaget som ligg til grunn for handlingsprogrammet. Desse to læringsmodellane skal eg koma tilbake til og sjå i relasjon til forsøksverksemd under. Men først:

Sjølv om forsøksprosessar gjerne blir initierte og presenterte som læringsstykke, kjem dei undervegs ofte til å fylla andre funksjonar enn det å vera ein reiskap for læring. Ein slik annan funksjon er *legitimering*, forstått som legitimering av politikk som eksempelvis sentrale styresmakter eller ei organisasjonsleiing ønsker sett i verk. I det neste punktet skal eg utdjupa dette forholdet nærare.

Forsøk, legitimitet og legitimering

Organisasjonar blir generelt sett gjerne vurderte av omgivnadene ut frå dei produkta og tenestene dei yter. Men ikkje bare det:

"Organisationer värderas också utifrån om de använder strukturer, processer och ideologier som viktiga grupper i omgivningen uppfattar som rationella, effektiva, rimliga, rättvisa, naturliga och moderna. Värderingar som på detta sätt är en del av en kulturell ordning är särskilt viktiga för organisationer där det är svårt att värdera kvaliteten på produkterna och där sammanhanget mellan strukturer, processer och ideologier å ena sidan och produkter å den andra är oklar." (Brunsson og Olsen 1990:19)

Kommunar kan sjåast på som organisasjonar og politisk-administrative system som fungerer i eit åpent samhandlingsforhold med veljar- og brukargrupper, eller opinionen generelt (Thompson 1967, Scott 1981 og Brunsson og Olsen 1990). For å oppretthalda nødvendig *legitimitet* overfor omgivnadene, må altså kommunane både yta dei tenester og den servicen som blir forventa, og gjera dette på ein måte, eller innanfor rammer, som blir akseptert av dei fleste, eller i det minste eit fleirtal.¹³

Over har eg drøfta forsøksverksemd som ein reiskap for læring om verknader og effektar av alternative løysingsmodellar i forvaltninga. *Ein* slik effekt er nettopp løysingsmodellen(ane) sin legitimitet - spørsmålet om ulike grupper i omgivnadene, og internt i den aktuelle organisasjonen, oppfattar modellen(ane) som effektiv, rettferdig og moderne. Politikk handlar som kjent ikkje bare om utforming og beslutning om mål, tiltak og ordningar, men også om å vinna oppslutning for idéane, måla og verkemidla. Når det gjeld reformprosessar, uttrykker Olsen (1988a) dette slik:

"For det politiske demokratiet er *oppslutningen* om reformtiltak et avgjørende kriterium. Reformene må derfor vurderes ikke bare ut fra økonomiske kriterier, men også ut fra effektene på det politiske fellesskapet, på konfliktnivå, tillitsforhold og samarbeidsvilje." (Olsen 1988a:114)

Dersom forsøksverksemd imidlertid ikkje har karakter av eksperimentell modellutprøving i forkant av eit eventuelt reformvedtak, men heller av vidare modellutvikling eller fordekt iverksettingsstrategi (jf. under, punktet "Forsøk som utviklingsmetodisk reiskap - enkeltkrinslæring"), kan ein i staden for testing av løysingsmodellen(ane) sin legitimitet heller snakka om eit opplegg for *legitimering* av ønskt, og allereie langt på veg gjennomført, endring. Metodisk er ein då gjerne relativt lite opptatt av representativitet med omsyn til utvalseiningar, men desto meir opptatt av å nytta forsøksprosessen til å visa fram "fyr-tårn" eller gode eksempel - for å overttyda "nøllarar", "skeptikarar" og "motstandarar", og for å "visa veg" for andre (alle).

I begge desse tilfella - anten vi ser på ein forsøksprosess som ein test av legitimiteten til alternative løysingsmodellar, eller om vi ser på prosessen som ein legitimeringsprosess for ei allereie langt på veg iverksett endring - vil styrande og besluttande organ måtte kombinera *ord* og *handling*. Løysingsmodellen(ane) sine verknader må ikkje bare

¹³ Offentlege styresmakter sitt legitimitetsgrunnlag er eit sentralt tema i mye statsvitskapleg litteratur - frå Weber via Habermas og til eksempelvis nyare arbeid av Brunsson og Olsen (1990). Habermas har, i følge Perdue (1986:383), peika på at "The state, as a system of legitimated force, requires an *input* of loyalty and confidence from the people to support its *output* of autocratic administrative decisions." Og vidare på at legitimitetskriser kan forklarast "(.....) both structural and cultural. In the former sense, the system cannot deliver what it promises. In the latter, the justifications for the failure to deliver do not wash, and/or people change their expectations (for example, expecting more state services) and are less responsive to various appeals to private interests." (Perdue 1986:384)

demonstrerast og dokumenterast, men desse og dei vidare effektane må også formidlast og debatterast, slik at grupper i og utanfor den aktuelle organisasjonen blir *overtydde* om "modellens fortrefelighet".

Det er imidlertid ikkje alltid at ord og handling, eller "talk" og "action" (Brunsson 1985 og 1989), går "hand i hand". Ikkje sjeldan opplever ein at det er vanskeleg å demonstrera og dokumentera verknader av alternative løysingsmodellar. Dette gjeld ikkje minst i tilfelle der forsøksverksemda blir ei "krusning på overflata" (Bukve 1991:91), og ikkje blir kopla til - eller får ei svak kopling til - "action", til den eksisterande handlingsorganisasjonen, og dermed heller ikkje verkar (nemneverdig) inn på organisasjonsmedlemmene si åtferd. I slike tilfelle vil gjerne "talk" *overta* for "action" - forsøksverksemda blir eit rituale og til symbolproduksjon. I andre tilfelle kan det vera at det rår usemje mellom forsøksaktørane om verknadene. I begge tilfella blir "talk" det sentrale i vurderinga av løysingsmodellen(ane) - vurderinga blir ein kamp om forståinga av, siktemålet med og "fortrefeligheten" av modellen(ane). Forholdet mellom ord og handling, eller "talk" og "action", skal eg forøvrig koma meir utførleg tilbake til i det følgande.

Ulike forsøksstypar

Litteraturen om forsøks- og reformprosessar i offentleg forvaltning gir forskjellige forståingsrammer for forløp og utfall av slike prosessar. Sjølv om det altså er vanleg å sjå det slik at forsøks- og reformprosessar siktar mot læring og endring, kan det for det første vera at aktørane handlar med utgangspunkt i ulike *læringsmodellar*. For å vinna oppslutning og kunne bli vedtatt, må forsøksplanar gjerne utformast som kompromiss mellom ulike verdi- og interessestandpunkt. Det er derfor ikkje gitt at det rår ei felles forståing og semje om kva slags spørsmål ein gitt forsøksprosess primært skal gi svar på. Eit grunnleggande skilje går på om siktemålet med forsøksverksemda er å utforma og iverksetta nye verkemiddel innanfor *eksisterande* handlingsprogram, eller om siktemålet er å prøva ut og vurdere *alternative* handlingsprogram, for den aktuelle organisasjonen.

For det andre er det ikkje alltid læringsperspektivet som gir det beste inntaket til forståing av forsøksprosessar. I noen tilfelle kan det vera at slike prosessar er initierte og blir styrte ut frå andre omsyn enn læringsbehovet. Meir vanleg er det nok at forsøksprosessar blir *initierte* og *presenterte* som læringsstykke, men *undervegs* får ei anna rolle, og kjem til å fylla *andre funksjonar*, enn det å vera ein reiskap for læring. Ein slik annan funksjon er altså *legitimering*, her forstått som legitimering av politikk som eksempelvis sentrale styresmakter eller ei organisasjonsleiing ønsker sett i verk. Det kan også vera at forsøks-

prosesser får eit meir *rituelt* preg, og primært blir nytta som anledningar for *symbolproduksjon*.

Desse perspektiva på forsøks- og reformverksemd impliserar på eit djupare plan ulike *rasjonalitetsmodellar*, eller oppfatningar om kva som verkar styrande for handlingsvala til aktørane i prosessane.

I det følgande skal eg konsentrera merksemda om *tre hovedtypar* forsøksverksemd som nettopp impliserar ulike læringsmodellar, funksjonsforklaringar og rasjonalitetsmodellar: (1) Forsøk som eksperimentell modellutprøving - dobbeltkrinslæring, (2) forsøk som utviklingsmetodisk reiskap - enkeltkrinslæring, og (3) forsøk som rituale og symbolproduksjon.

(1) Forsøk som eksperimentell modellutprøving - dobbeltkrinslæring

Med denne typen forsøksverksemd siktar eg til utprøving av nye løysingsalternativ i forvaltninga. Løysingsalternativa blir gjerne presenterte som ein eller fleire alternative *modellar*, for eksempel i forhold til eksisterande styringsmodell, organisasjonsmodell, osv. Siktemålet med forsøksverksemda er erfaringsbasert læring om verknader og effektar av den eller dei alternative modellen(ane). Forsøksverksemda blir (oftast) avgrensa til noen einingar, for eksempel noen kommunar, eller som i frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim, til to bydelar i kvar av kommunane. Vidare blir forsøksprosessen avgrensa i tid. Og endeleg blir han presentert som ein reversibel prosess.

Metodisk blir det i samband med denne typen forsøksverksemd gjerne forsøkt utforma eit *eksperimentelt* opplegg (Bukve 1991). Influert av det naturvitskaplege metode-paradigmet om testing av årsak-verknadsrelasjonar, prøver forsøksmakarane å få til ein *systematikk i det som blir variert*. For eksempel slik at eit kommuneutval blir delt i store kommunar (A), mellomstore kommunar (B) og små kommunar (C). Dersom det då er to nye modellar som skal prøvast ut (modell I og II), vil ein gjerne setta saman eit utval slik: A₁I, A₂II, B₁I, B₂II, C₁I, C₂II. Men sidan ein i utgangspunktet ikkje kan sjå bort frå at det i forsøksperioden kan dukka opp spesielle forhold i eksempelvis kommune A₁ - forhold som kan koma til å verka inn på resultatet av forsøksverksemda -, vil ein gjerne ønska minst to A-kommunar per modell. På denne måten blir utvalet dobla - eller helst tre-firedobla - av omsyn til spørsmålet om representativitet.

Dette *isolasjonsproblemet* er som kjent eit klassisk problem i samfunnsvitskapen. Der ein i naturvitskaplege laboratorie-eksperiment kan isolera prosessar, og halda alt anna

konstant medan dei nye modellane får verka, er det metodiske problemet med forsøksverksemd i forvaltninga, at ho ikkje går føre seg i eit slik vakuum, men tvert om *samverkar* med - påverkar og blir påverka av - ei rad andre prosessar. I den grad ein då kan etterspora verknader eller effektar i samband med ein forsøksprosess, blir det eit spørsmål om *kva slags* årsak-verknadsforhold ein eigentleg har målt, med andre ord eit spørsmål om *kausalitet*. For å bøta på dette, kan forsøksmakarar inkorporera såkalla *kontrollgrupper* i utvalet. Det vil eksempelvis seia grupper av kommunar der ein i same perioden *ikkje* utfører forsøk med alternative løysingsmodellar på det gitte området. Dersom ein då, basert på eit sett resultatindikatorar, finn mye den same utviklinga på dette området i både forsøkskommunane og kontrollgruppa, kan ein (i det minste, eller desverre) ikkje utan vidare konkludera med at "modellane verkar". Snarare er det grunn til å tru at dei har (hatt) ingen eller liten verknad - i alle fall på det som er målt.

Forsøk som eksperimentell modellutprøving bygger på eit *rasjonelt organisasjonsperspektiv*, der ein ser på organisasjonar som målretta einingar (Scott 1981, Morgan 1988 og Bukve 1991). I dette perspektivet er *organisasjonsendringar* resultatet av planlagde, organiserte og styrte prosessar - ikkje spontane prosessar. Organisasjonar utviklar prosedyrar og kunnskap for å kunne initiere og gjennomføra kontrollert endring av seg sjølv. Kunnskapen kan utviklast gjennom utgreiing og/eller forsøksverksemd. Slik framstår organisasjonsendring som eit *instrument* som kan aktiviserast og nyttast for å påverka andre prosessar (Egeberg 1984).

Forsøk som eksperimentell modellutprøving bygger altså på ei teknisk-rasjonell forståing av forsøksverksemd - på såkalla *instrumentell rasjonalitet*. Det vil seia at handlingane innanfor ein forsøksprosess er resultatorienterte - resultatata blir vurderte opp mot utgangsmåla. Handlingane søker etter dei beste midla for å nå desse måla (Eriksen 1992:277ff).

Overført på frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim, tyder dette at modellen med bydelsforvaltning (eller det ein i dag gjerne omtalar som områdemodellen) må(tte) vurderast opp mot den tradisjonelle hovedutvalsmodellen (sektormodellen) i spørsmålet om kva som er det beste midlet for å nå overordna mål om demokratisering og effektivisering.

Generelt fordrar dette at måla, midla og ikkje minst mål-middel-samanhengane i samband med ei forsøksverksemd, er klare og velkjende for aktørane, slik at handlingsvala blir styrte ut frå dette, erfaringar kan vurderast opp mot måla, og middelutforminga eventuelt tilpassast undervegs.

Forsøk som eksperimentell modellutprøving er samanfallande med det som blei *sagt* og *skrive* frå forsøksmakarane si side om siktemålet med frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim. Men spørsmålet er korleis dette blei følgt opp *i praksis*. Meir grunnleggande sett, er spørsmålet kor god forståing dette perspektivet på forsøksverksemd eigentleg gir av forsøksprosessen i dei to kommunane.

Hypotese

Med utgangspunkt i det eksperimentelle modellutprøving-perspektivet, vil eg, med tanke på den empiriske gjennomgangen, venta å finna forsøksprosessar i Stavanger og Trondheim prega av mellom anna:

- eit forsøksopplegg der ein ut frå faglege kriterium, og ikkje politisk hestehandel, har valt to mest muleg ulike eller mest muleg like bydelar i kvar av kommunane,
- at ein vidare har lagt til grunn at erfaringane frå dei svært få forsøkseiningane skulle - og er blitt - analyserte opp mot utviklinga på gitte resultatindikatorar i ei gruppe kontrollbydelar,
- at det er lagt stor vekt på klarleik med omsyn til kva som *er* bydelsforvaltning - det vil seia på kva slags oppgåver, ansvar og styresmakt dei lokale politiske og administrative organa er tillagde, slik at flest muleg har hatt best muleg føresetnad for å vurdere kva som (kan) skuldast "modellen", og kva som heller, eller i vel så stor grad, skuldast andre forhold,
- at det er lagt stor vekt på å utforma og formidla klare og konsise mål - om demokratisering og effektivisering -, slik at utgangspunktet og referansepunktet for erfaringsvurderinga har vore klar,
- at det er lagt stor vekt på systematisk erfaringsinnhenting undervegs, samt
- at styrande organ har sytt for å oppretta læringssløyfer, konstituert anledningar og arenaer for tolking, meningsutveksling og læring om verknader og effektar av den alternative styrings- og organisasjonsmodellen.

(2) Forsøk som utviklingsmetodisk reiskap - enkeltkrinslæring

Forsøk som utviklingsmetodisk reiskap skil seg frå forsøk som eksperimentell modell-utprøving ved at ein er *forbi* utprøvingsfasen, og over i fasen for vidare innhaldsmessig utforming og iverksetting.¹⁴ Denne typen forsøksverksemd blir hyppig nytta i utviklinga av forvaltninga. Eitt eksempel er dei mange lokale forsøksprosjekta innanfor "Program for utvikling av kommuneplanleggingen", som Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund sette i verk umiddelbart etter vedtaket om ny plan- og bygningslov i 1985. Siktemålet var utvikling av kommunale planleggingsprosedyrar, -rutinar, -prosessar og -dokument. Arbeidsopplegget innebar lokale forsøksprosjekt, med ekstern utviklings- og evalueringsbistand, samt nasjonal formidling. Poenget her er at forsøksverksemda ikkje sikta mot dobbeltkrinslæring, i tydinga utprøving av planlegging som instrument for meir effektiv styring av kommunane, men i staden mot enkeltkrinslæring, i tydinga å finna fram til gode prosedyrar, rutinar, prosessopplegg og dokumentmalar - *gitt at* ein, som lova sa, *skulle* driva kommunal planlegging.

I denne tydinga kan forsøk som utviklingsmetodisk reiskap i politikktutformingsprosessar forståst med utgangspunkt i det same rasjonelt-instrumentelle perspektivet som over. Skilnaden går på i kva fase av politikktutformingsprosessen forsøksverksemda er sett inn, og såleis på kva som er siktemålet med ho.

Alternativt kan forsøk som utviklingsmetodisk reiskap i politikktutformingsprosessar forståast med utgangspunkt i eit perspektiv på organisasjonsendringar som *naturleg utvikling* (Scott 1981 og Morgan 1988). I dette perspektivet ser ein på organisasjons-

¹⁴ Denne typen forsøksverksemd kan eigentleg delast i to - forsøk som utviklingsmetodisk reiskap i politikktutformingsprosessar, og manipulativ bruk av forsøk som reiskap i politiske iverksettingsstrategiar. Denne siste varianten inneber at siktemålet med forsøksverksemda er *fordekt*. Utgangspunktet kan illustrerast slik: Sentrale styresmakter eller leiinga i ein organisasjon ønsker å innføra eit nytt løysingsalternativ, men erfarer at dette er omstridd. I ein slik situasjon kan det verka samlande å gå utanom formelle reformvedtak i forkant, og i staden invitera partane med på ein forsøksprosess. Denne vil då bli *famstilt* som eksperimentell modellutprøving, og "skeptikarar" og "motstandarar" vil bli forsøkt "temma" med at "det ikkje er noen grunn til å bråka nå" - forsøksprosessen og erfaringsinnhentinga skal avgjera kven som har "rett", og belstning om eventuell permanent endring skal først gjerast med dette grunnlaget på plass. Gitt utgangspunktet, vil imidlertid ikkje styresmaktene eller organisasjonsleiinga i det vidare vera opptatte av å utforma og gjennomføra eit eksperimentelt forsøksopplegg, men av å kunna *kontrollera* og *styra* iverksettingsprosessen. Det *formelle* vedtaket om modell-skifte (reform) vil då gjerne koma som ein "naturleg" konsekvens i etterkant av forsøksverksemda.

Det har lite føre seg å forsøka og formulera hypoteser om forsøksprosessane i Stavanger og Trondheim med utgangspunkt i perspektivet om manipulativ bruk av forsøk som reiskap i politiske iverksettingsstrategiar. Fordi vi her snakkar om *skjult* strategisk handling, vil ikkje dette på same måten som perspektiva og hypotesene elles i kapittel 3.2.3 la seg etterprøva empirisk. Dersom mange av dei involverte aktørane gjennom intervju gav til kjenne inntrykk og synspunkt frå forsøksprosessane om "skinndebattar", om å føla seg "brukt i eit spel", osv., så kunne ein sjølv sagt *argumentera* for ei slags "manipulasjons-forklaring". Men vitskapleg sett ville dette vera heller tvilsamt. Mot denne bakgrunnen vil eg la denne forsøkstypen - dette perspektivet - ligga i denne samanhengen.

endringar som resultatet av kontinuerlege tilpassingar til indre og ytre forandringar - ikkje som "oppsamla", planlagde og styrte prosessar. Endringar av det formelle - eksempelvis den formelle organisasjonsstrukturen - fordrar sjølvstendig at det må gjerast beslutningar om dette, men etter dette perspektivet er slike beslutningar bare uttrykk for inkrementelle eller *stegvise tilpassingar* av det formelle til observerte og erkjente utviklingstrekk i organisasjonsmedlemmene si åtferd (Egeberg 1984).

Umiddelbart kan det verka underleg å snakka om forsøk i dette perspektivet - forsøk er då ikkje naturleg utvikling, men heller planstyrt utvikling! Det er då grunn til å minna om at perspektivet på organisasjonsendringar som naturleg utvikling først og fremst gir ei forståing av kva det er som initierer og driv fram slike endringsprosessar - eksempelvis forandringar i samhandlingsforholdet mellom bakkebyråkratar og klientar, ikkje initiativ, vedtak og rasjonell styring frå toppen av organisasjonar. For å møte slike kontinuerlege utviklingsprosessar, må styringssystemet, organisasjonen, budsjettprosedyrane og planleggingsprosessane løpande tilpassast utviklinga. Det er i samband med dette ein kan sjå på slik meir avgrensa forsøksverksemd som ein reiskap i tilpassingsarbeidet.

Overført på frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim, inneber forsøk som utviklingsmetodisk reiskap i politikktutformingsprosessar, at det ikkje var modellen med bydelsforvaltning som sådan som skulle vurderast, men heller ulike aspekt knytt til utforminga av han, eksempelvis arbeidsdelinga og kommunikasjonen mellom bydelsforvaltningane og det sentrale nivået i kommuneorganisasjonen. Reversibiliteten var då knytt til desse prøveaspekta, ikkje til modellen med bydelsforvaltning som sådan.

Med utgangspunkt i det eg nemnde over om forsøksmakarane i Stavanger og Trondheim sine *uttalte* intensjonar med frikommuneforsøka med bydelsforvaltning, kan det umiddelbart framstå som "søkt" å trekka inn dette perspektivet på forsøksverksemda. Då skal ein hugsa at forsøk som eksperimentell modellutprøving sjølvstendig også alltid vil ha eit innslag av det eg her har kalt modellutvikling. Dersom forsøksperioden er rimeleg lang, og gjerne blir forlenga undervegs, vil ein då ikkje sjeldan oppleva at *tyngdepunktet* i forsøksverksemda blir skifta frå intensjonar i utgangspunktet om eksperimentell modellutprøving, til i stadig sterkare grad å fokusera på (vidare) modellutvikling. Prosessen får dermed gradvis eit stadig meir irreversibelt preg. *I ettertid* kan forsøksdeltakarar ha problem med å peika på *når* og *kvifor* fokus og haldning skifta frå *om* den aktuelle løysingsmodellen var eit relevant og godt alternativ, til *korleis* han skulle utformast og settast i verk. Ein slik lærings- og meningsdanningsprosess er sjølvstendig naturleg. Det problematiske er om slike skifte ikkje blir formaliserte og uttrykte gjennom organisatoriske vedtak. Då kan ein koma til å oppleva konflikthaldning undervegs som grunnar seg i at forskjellige grupper av forsøksdeltakarar gjerne har ulik forståing av og haldning til sikte-

målet med forsøksverksemda. Og i ettertid kan organisasjonsleiinga/beslutningstakarane bli skulda for å ha utnytta andre grupper i organisasjonen i eit maktspel.

Dette resonnementet er særleg aktuelt i forhold til "store" og "tunge" forsøksprosjekt, eksempelvis dei komplekse og vidtfemnande styrings- og organisasjonsprosjekta i Stavanger og Trondheim. Som for ein supertankar, tar det tid å snu slike system, men har ein først fått dei på ein annan kjø, driv dei gjerne vidare i kraft av eigen tyngde.¹⁵

Hypotese

Med utgangspunkt i perspektivet om forsøk som utviklingsmetodisk reiskap i politikk-utformingsprosessar, vil eg, med tanke på den empiriske gjennomgangen, venta å finna forsøksprosessar i Stavanger og Trondheim prega av mellom anna:

- ein glidande overgang frå det intensjonelle utgangspunktet om forsøka som eksperimentell modellutprøving, til at forsøka i aukande grad har kome til å dreia seg om meir avgrensa modellutvikling - konkretisert til minkande merksemd om og interesse for dei meir prinsipielle modellspørsmåla (områdemodellen sett i forhold til hovedutvalsmodellen) og dei overordna måla, og aukande fokusering på ulike meir konkrete og praktiske delaspekt ved modellen,
- gradvis minkande merksemd om det eksperimentelle forsøksopplegget, og ein tiltakande tendens til - både i ord og handling - å trekka forsøka inn i og sjå dei som ein del av den ordinære drifta/organisasjonen (jf. over om isolasjonsproblemet),
- periodevise konfrontasjonar med grupper i og utanfor organisasjonen, etterkvart som desse opplever at prosessen får eit irreversibelt preg, og at usemje og konfrontasjonar om innhaldsmessige aspekt derfor må tas undervegs, og ikkje kan "sparast" til erfaringsoppssummeringa og debatten mot slutten av forsøksverksemda, samt
- auka vektlegging av "sal" av modellen som sådan, innad såvel som utad - konkretisert til vektlegging av informasjon, med sikte på å "berede grunnen" for eit "uungåeleg" reformvedtak.

¹⁵ Fevolden, Hagen og Sørensen (1992:204) hevdar at "norske kommuner er (omstillings)trege", om ein samanliknar med resultat frå andre land. Dessutan slår dei fast at "småkommuner gjennomfører omstillingar noe raskere enn større kommuner".

(3) Forsøk som rituale og symbolproduksjon

Når forsøksverksemd får karakter av "krusning på overflata", og ikkje blir kopla til - eller får ei svak, og gjerne tilfeldig, kopling til - den eksisterande handlingsorganisasjonen, kan ein snakka om forsøk som *rituale*, og om at den primære funksjonen ikkje er læring (med sikte på realpolitisk endring), men *symbolproduksjon*. Det ligg ikkje i dette perspektivet at sentrale styresmakter eller ei kommuneleing spekulerar i og aktivt og medvite vel å ty til forsøksverksemd, med ritualet og symbolproduksjonen som siktemål. Når forsøksprosessar likevel stundom får denne lagnaden og funksjonen, må det heller forståast i lys av utfordringane og dilemma som er knytte til det å styra komplekse politisk-administrative organisasjonar. Eit inntak til å forstå dette, har eg allereie gitt i drøftinga av legitimitetsproblemet og introduksjonen av Brunsson (1985 og 1989) sin "talk" og "action"-modell. I det følgjande skal eg drøfta dette meir inngåande.

Utgangspunktet til Brunsson er to idealtypiske organisasjonar, som skaffar seg legitimitet ut frå ulike prinsipp. "*Action*"-organisasjonen er handlingsretta og orientert mot å produsera fysiske produkt eller tenester. Snakk og beslutningar er instrument for å koordinera handlingar som skal resultera i produkt eller tenester. I "*talk*"-organisasjonen derimot er det nettopp snakket som er "produkta". Legitimiteten er avhengig av det som blir sagt (verbalt eller skriftleg).

I røynda er dei fleste organisasjonar ei blanding av "action" og "talk". Kommunar kan sjåast på som komplekse politisk-administrative system, med fleire delorganisasjonar, der eksempelvis renovasjonsverket har karakter av å vera ein "action"-organisasjon, mens dei politiske utvala har karakter av å vera "talk"-organisasjonar. Som eg var inne på framfor, er det såleis slik at kommunar, og andre offentlege instansar, sin legitimitet er basert på både handling og snakk. Legitimiteten i forhold til omgivnadene er avhengig av kvaliteten på og leveransene av produkta eller tenestene, og av at desse blir framstilt og levert innanfor strukturar, prosessar og ideologiar som grupper i omverda oppfattar som rasjonelle, effektive, rimelege, rettferdige og moderne (Brunsson og Olsen 1990:19). Sidan strukturar, prosessar og ideologiar er lite "handfaste" og "synlege" forhold, blir det viktig å "utfylla" eller *støtta oppom handlingane* med snakk. Snakket må forsøka å bygga opp eit "bilete" av at strukturane, prosessane og ideologiane som handlingane går føre seg innanfor, verkeleg *er* effektive, rettferdige og moderne.

Men snakk, slik eg har brukt omgrepet her, kan også ha to andre funksjonar:

"Talk, and image building, may substitute for action or create a future climate for action." (Olsen 1988b:17)

Snakk kan altså for det første *erstatta handling*, slik at når det frå omgivnadene blir reist kritikk mot "action"-organisasjonen(ane), så kan "talk"-organisasjonen(ane) dempa og forsøka å stagga kritikken ved å "produsera" (meir) snakk - eksempelvis snakk om at ein er i gang med forbetringar, snakk om at ein prøver ut nye løysingsmodellar med sikte på betre produkt eller tenester. Samtidig kan dette gi "action"-organisasjonen(ane) "skjerming" og rom for å setta i verk handlingar som det er grunn til å tru vil vera upopulære, eksempelvis økonomiske innstrammingar, med påfølgande kvalitetsreduksjon på produkta eller tenestene.

For det andre kan snakk også *skapa eit klima for framtidig handling*. Forsøksverksemd kan i dette perspektivet sjåast på som ein anledning og ein arena for dialog og meningsutveksling mellom grupper internt i ein organisasjon, og med omgivnadene - dialog og meningsutveksling om eksisterande produkt eller tenester, og eksisterande strukturar, prosessar og ideologiar, såvel som meningsutveksling om nye løysingsmodellar. Forstått på denne måten, gir det lita mening å vurdere forsøksverksemda i forhold til realpolitisk endring av "action"-organisasjonen(ane). Forsøksverksemda sin primære funksjon blir symbolproduksjon og "image building", med tanke på *framtidig* realpolitisk endring. Den viktigaste funksjonen til forsøksprosessar i offentleg verksemd ligg kanskje i nettopp dette, sjølv om prosessane, og evalueringane og vurderingane av dei, blir lagde opp ut frå det ein kan kalla for eksperimentidealet. Med utgangspunkt i ein studie av "kommundelsnämndsreformen" i Sverige, skriv Czarniawska-Joerges (1990) mellom anna:

"Denna studie och liknande resultat från andra studier avslöjar vissa viktiga funktioner som reformer uppfyller trots att de sällan nämns i allt tal om mål och effekter. Dessa funktioner är av en symbolisk karaktär även om deras effekter kan vara både materiella och politiska." (Czarniawska-Joerges 1990:229)

Anten ein ser på snakk som erstatning for handling, eller som det å skapa eit klima for framtidig handling, inneber det ei slags fråkopling mellom snakket og den parallelt pågåande produksjonen i handlingsorganisasjonen(ane). Brunsson (1985 og 1989) kallar dette *dekopling*, og han listar opp fire former for slik dekopling: *Dekopling i tid* (noen periodar for handling, andre for snakk), *i tema* (noen politikk-tema for handling, andre for snakk), *av omgivnadene* (noen typar etterspørsel og krav blir møtt med handling, andre med snakk) og *i delorganisasjonar* (noen delorganisasjonar får ta seg av handling, andre snakket).

Brunsson ser ikkje på dette som eit kynisk og strategisk spel frå ei organisasjonsleiing si side. Snarare ser han det som ei rasjonell tilpassing for komplekse organisasjonar - eksempelvis kommunar -, som kontinuerleg lever med eit krysspress av høgst ulike forventningar frå dei mest forskjellige grupper i omgivnadene. I dette perspektivet kan ein

derfor heller snakka om ein *kontekstuell handlingsrasjonalitet*, der handlingane må vurderast i lys av om dei er "kongruente med verdier og sosiale normer i handlingens kontekst", og forståast med utgangspunkt i "aktørenes handlingssituasjon" (Eriksen 1992:278). For ei kommuneleing vil handlingssituasjonen til ei kvar tid vera prega av utfordringar knytt til det eg over har drøfta som legitimitetsproblematikken. Derfor må eksempelvis gjennomføring og utfall av kommunale forsøksprosessar forståast ut frå herskande verdisett og sosiale normer i handlingane sin kontekst på det aktuelle tidspunktet. For eksempel er det hevda at moderniseringa av den offentlege forvaltninga i Norden på 80-talet først og fremst sikta mot "effektivisering", og at "effektiviseringsarbeidet" i stor grad hadde marknaden og bedrifta som modell (Olsen 1988b).

Hypotese

Med utgangspunkt i dette perspektivet om forsøk som rituale og symbolproduksjon, vil eg, med tanke på den empiriske gjennomgangen, venta å finna forsøksprosessar i Stavanger og Trondheim prega av mellom anna:

- at dei aktuelle prosjekta først og fremst blei valde, og sette i verk, som eit svar på frikommuneinvtasjonen frå sentrale styresmakter, og ikkje kan sjåast på som noe som hadde "vakse fram" innanfrå, og som ville ha kome uansett, om enn i moderert (ikkje-fristilt) form: Søknadane "låg ikkje klare og venta", planane var ikkje klare, men noe som raskt blei til ved adaptasjon (av målformuleringar og strategiar),¹⁶ og som gav kommunane eit "image" av å vera moderne og i gang med effektivisering og demokratisering,
- at ideelle målformuleringar med "gode" konnotasjonar - "desentralisering", "demokratisering" og "effektivisering" - ikkje er blitt nemneverdig konkretiserte og vege mot kvarandre, men brukt til "image building" etter "kafeteria-prinsippet" - det som til ei kvar tid, og i ein kvar situasjon, har "smakt best", er blitt valt,
- at det metodiske ved forsøksopplegga har fått lita merksemd, og at det har vore lita vektlegging av systematikk i innhenting og nyttiggjering av erfaringsinformasjon, samt
- at forsøksverksemda i stor grad har vore dekopla frå handlingsorganisasjonane.

¹⁶ Jf. eksempelvis at det i Oslo blei gjennomført ei bydelsreform i 1988, sjå kapittel 3.2.2.

3.3 Trekk ved organisasjonane

I iverksettingslitteraturen blir det peika på fleire forhold ved den iverksettande *organisasjonen* som kan forklara kvifor det ofte oppstår problem med gjennomføringa av autoritative politiske vedtak. Baier, March og Sætren (1986) legg vekt på fire slike faktorar. Dersom vi tar utgangspunkt i eit skilje mellom "policy makers" og "bureaucratic agents", kan det for det første tenkast at "bureaucratic agents" (iverksetterane - administrative organ, eller politiske organ på lågare hierarkisk nivå) manglar *kompetanse* om det som skal iverkasettast. I relasjon til punkta over, kan kompetansesvikten vera knytt til politikkinnhaldet, utprøvings-/gjennomføringsforma eller begge delar.

For det andre kan det tenkast at dei same organa er *disorganiserte og -leia* i forhold til iverksettingsutfordringa. Ved bruk av prosjektorganisering i gjennomføringa av offentleg politikk, er generelt sett utforminga av prosjektorganisasjonen, og koplingsmekanismane mellom denne og basisorganisasjonen, sentrale spørsmål.

Andre sentrale spørsmål er knytt til leiingsproblematikken:¹⁷ Kva slags form for leiing trengst for å handtera iverksettingsutfordringa - kva slags oppgåver bør/må prioriterast og kva slags roller bør/kan leiinga spela i iverksettingsprosessen? I analysen av forsøksprosessen i samband med frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim vil eg i denne samanhengen nytta meg av Adizes (1980) sine begrep om leiarsroller i organisasjonar. Han peikar på fire leiarsroller: (1) leiarskapen som *produsent*, det vil seia at han vektlegg produksjon av resultat på kort sikt, slik at organisasjonen overlever; (2) leiarskapen som *administrator*, det vil seia at han vektlegg utvikling av reglar, rutiner og planleggings- og styringssystem for rasjonell produksjon og styring; (3) leiarskapen som *entreprenør*, det vil seia at han vektlegg innovasjon og utvikling i organisasjonen; og (4) leiarskapen som *integrator*, det vil seia at han vektlegg utvikling av organisasjonen som heilskap ved å søka etablert felles verdiar, mål og ein samlande organisasjonskultur.

Eg oppfattar Adizes sine ulike rolletypar som analytiske kategoriar. I røynda vil ein såleis oftast finna leiarskap prega av ein kombinasjon av desse forskjellige typane. Særleg i store og komplekse organisasjonar vil ansvarsområda og utfordringane vera så mangearta, at leiarskapen gjerne vil forsøka å møte ulike utfordringar med å innta ulike rolle-

¹⁷ La meg presisera at når det gjeld leiingsproblematikken, så vil eg sjå han i eit *funksjonsperspektiv*, det vil seia som eit spørsmål om korleis leiinga har fungert i relasjon til organisasjonen sine mål (Vanebo og Busch 1988). Eg vil likevel også drøfta leiinga (ikkje den enkelte leiaren) med utgangspunkt i den meir åtferdsorienterte dimensjonen leiarsroller, jf. introduksjonen og bruken av (i teksten) Adizes (1980) sine begrep om leiarskapen.

typar. Dessutan varierar sjølvsagt utfordringane over tid, slik at ein bestemt rolletype/kombinasjon gjerne framstår som kjenneteikn ved leiarskapen si åtferd i ein bestemt tidsperiode.

Det er eit sentralt poeng i denne samanhengen at organisering og styring av kommunale forsøksprosessar generelt stiller *leiinga* overfor andre, og ofte meir kompliserte, utfordringar enn organiseringa og styringa av den løpande drifta av tenesteytinga, det vil seia leiing av rimeleg standardiserte og rutiniserte arbeidsoppgåver, med fastlagde mål og noenlunde stabile rammevilkår og omgivnader. I det siste tilfellet er administrator- og produsentrollene dei viktige, mens særleg entreprenørrolla - og over tid også integratorrolla - er viktig i samband med forsøksprosessar.

Den tredje faktoren Baier, March og Sætren (1986) trekker fram, er at det kan tenkast at det i organisasjonen ikkje er innebygd gode nok *styrings- og kontrollmekanismer*. I slike tilfelle vil den politiske leiinga ("the policy makers") lett mista oversikten og kontrollen med det som skjer i den vidare utformings- og gjennomføringsfasen.

Skiftar vi frå dette klassiske styringsperspektivet til eit interesseperspektiv, kan det for det fjerde tenkast at iverksettinga "går i stå" fordi det herskar *interesseuliksskap* mellom den politiske leiinga og administrative organ, eller fordi det herskar interesseuliksskap mellom forskjellige grupper i og utanfor organisasjonen. Politiske vedtak er nemleg ofte prega av tvisyn, og gir såleis gjerne rom for ulike tolkingar. Tvisyn og mangel på presise målformuleringar har å gjera med at politiske beslutningsfattarar må "balansera" ulike verdiar og interesser, og dessutan ofte etablera koalisjonar og søka etter kompromiss, i beslutningssituasjonar. Femnar i tillegg vedtaka vidt med omsyn til tema og saksområde, blir gjerne iverksettingsfasen ein brei aktiviseringsprosess av mange grupper som nyttar seg av sjansen til å definera inn i prosessen høgst ulike synspunkt, standpunkt og saker.

"I implementeringslitteraturen möter (...) läsaren ständigt insikten att en politik behöver vara förankrad hos tillämparen för att en effektiv implementering skall kunna äga rum. Tillämparen skall gilla politiken och vara motiverad att försöka genomföra den. Detta krav blir naturligtvis viktigare ju vagare den direkte styrningen är och ju mer begränsade kontrollmöjligheter som står till buds." (Sannerstedt 1991:33)

I studien av frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim er det nødvendig å supplera/presisera denne generelle oversikten over mulege organisatoriske forklaringsfaktorar. Stavanger og Trondheim er ikkje bare store kommunale organisasjonar, men også *komplekse* organisasjonar og politisk-administrative system. Organisasjonane er pålagde forvaltningsoppgåver, dei skal syta for effektiv tenesteyting - retta mot forskjellige målgrupper og utført av ulike profesjonar og yrkesgrupper -, dei må sørnga for å vera i kontinuerleg utvikling - for å tilpassa seg små og store forandringar i

omgivningen -, og dei skal "produsera" politiske beslutningar, og - som denne oppgåva altså handlar om - sørja for at desse blir sette i verk. Kommunale organisasjonar som politisk-administrative system inngår i ein sosiokulturell kontekst prega av ulikskap med omsyn til verdiar og interesser. Som eg var inne på i kapittel 2, er det nettopp denne ulikskapen, og dei konfliktane desse gir seg utslag i, som konstituerar politikken. Organisasjonane - som politiske institusjonar - har såleis inkorporert i seg eit mangslungent sett av verdiar, interesser, oppgåvetypar og mål (Czarniawska-Joerges 1992:8ff).

Det viktige i denne samanhengen er poengtert oppsummert av Sannerstedt på følgande måte:

"Kompleksa organisationers (.....) beteende styrs av kulturbestämde regler som viser seg i handlingsrutiner. Dessa rutiner bidrar till att ge handlandet regelbundet och innebörd. Rutinerna avspeglar värderingar och verklighetsuppfattningar, intressen och förväntningar. Det innebär att organisationer är svåra att förändra utifrån, och att de uppvisar motstånd eller tröghet när de ställs inför kravet att implementera nya reformer." (Sannerstedt 1991:37)

I tilfellet med frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim handla ikkje iverksettinga om ei reform som kom "utifrån", men om gjennomføring av interne autoritative politiske vedtak om forsøksverksemd. Bortsett frå at politiske beslutningstakarar i organisasjonen har betre føresetnader for å kunne ta omsyn til eksisterande verdiar, interesser osv. enn det beslutningstakarar utanfor har (eksempelvis Stortinget), står poenget ved lag:

"Skulle det politiska beslutet däremot strida mot organisationens intressen, identitet, kultur, värderingar, verklighetsuppfattning, så kommer organisationen att göra motstånd." (Sannerstedt 1991:37)

Merk at "organisationen" her kan tyda delorganisasjonen - etaten, avdelinga o.l.

3.4 Trekk ved konteksten

Den tredje typen forklaringsfaktorar har å gjera med forsøksprosessen sin *kontekst*. Med kontekst siktar eg i denne samanhengen til *den kommunalpolitiske situasjonen* i Stavanger og Trondheim i samband med iverksettinga og utprøvinga av frikommuneforsøka med bydelsforvaltning. Eg vil med andre ord fokusera på *parallelle kommunalpolitiske prosessar, hendingar og handlingar* "rundt" sjølve bydelsforvaltningsprosjekta.

I kapittel 1 hevda eg at ein slagordsmessig kan seia at bydelsforvaltningsprosjekta handla(r) om desentralisering av tenesteyting (endring av organisasjonsstrukturen) og politisk styring (endring av styringsstrukturen) med sikte på effektivisering av tenesteytinga og demokratisering av det politiske styringssystemet. Mot denne bakgrunnen vil eg spesielt fokusera på parallelle prosessar med sikte på effektivisering og demokratisering - det vil seia andre organisasjons- og styrings-strukturprosjekt, samt økonomiske effektiviseringstiltak.

Vidare vil eg i denne samanhengen vera opptatt av såkalla "*critical events*",¹⁸ det vil seia dramatiske beslutningar, tiltak og utfall - eksempelvis knytt til økonomien eller den politiske situasjonen - som det er grunn til å tru og meina må ha kunna verka inn på den aktuelle forsøksprosessen.

Utgangspunktet for det kontekstuelle perspektivet ligg i det eg tok opp i kapittel 3.3 - at kommunane er å sjå på som store og komplekse politisk-administrative system. Innanfor slike system pågår det heile tida parallelt mange små og store beslutnings- og gjennomføringsprosessar som konkurrerar om merksemd og ressursar. Derfor er det slik at "hva som skjer i en spesiell beslutningsprosess vil være avhengig av andre beslutninger og hendelser" (Olsen 1978:86). Andre beslutningar og hendingar kan oppta deltakarar som elles ville ha tatt (større) del i den aktuelle prosessen. På den andre sida kan det tenkast at prosessen (tidvis) blir (forsøkt) kopla saman med problem og løysingsforslag på andre beslutningsarenaer. Begge momenta kan tenkast å ha anten ei positiv eller negativ utfalls-side for den aktuelle prosessen.

Med omsyn til det første momentet kan det tenkast at fråver av deltaking, eller ei ekstrem form for deltidsdeltaking, kan føra til at prosessen "går i stå". Men det kan også tenkast at kaoset dermed blir redusert, og at ein derfor får "gjort noe". Spørsmålet blir kven som eventuelt "droppar ut", og kven som deltar over tid og med noenlunde stabilitet.

Med omsyn til det andre momentet kan det tenkast at problem og løysingsforslag frå andre beslutningsarenaer blir droppa på den aktuelle beslutningsarenaen, anten fordi dei har karakter av å vera uløselege problem - som roterer mellom tilgjengelege beslutningsarenaer -, eller fordi dei (meir aktivt) blir skuva ut frå andre arenaer. I så tilfelle vil den aktuelle beslutningsarenaen få karakter av å fungera som ein "bosskasse", med ein kaotisk og sterkt sprikande prosess som resultat. På den andre sida kan det tenkast at ei

¹⁸ I ei drøfting av mulege årsaker til regjeringskriser skil Browne, Frensdreis og Gleiber (1986:95) mellom "critical events of sufficient severity to induce a governmental dissolution" (kritiske hendingar som er så dramatiske/omfattande at dei resulterer i regjeringskrise), og "those events which do not bring about such a dissolution" (men likevel kan kallast "critical events"). Som det går fram av sjølve teksten over, er det særleg den første typen hendingar eg siktar til her.

slik kopling mellom ulike beslutningsprosessar og -arenaer kan gi den aktuelle saka auka legitimitet, fornya interesse og dermed eit "løft". Spørsmålet blir igjen kva slags prosessar og arenaer som eventuelt blir sett saman, og kva slags problem og løysingsforslag som blir forsøkt kopla.

3.5 Trekk ved omgivnadene

Den siste typen forklaringsfaktorar eg vil trekka inn i analysen, er dei kommunale organisasjonane sine *omgivnader*. Utgangspunktet her er det same som det eg drøfta i kapittel 3.2.3 - at kommunar som politisk-administrative system fungerer i eit åpent samhandlingsforhold med veljar- og brukargrupper, lag og organisasjonar, departement og Stortinget, m.v.. Handlingssituasjonen for ei kommuneleiing vil såleis til ei kvar tid vera prega av utfordringar knytt til det å oppnå oppslutning, støtte og *legitimitet* for valt politikk. Gjennomføring og utfall av kommunale forsøksprosessar må derfor forståast ut frå *herskande verdisett og sosiale normer* i omgivnadene på det aktuelle tidspunktet.

Omgivnadene si tyding er vektlagt i den såkalla *contingency-teorien*, som "innebær att oppfatta organisationers struktur som beroende, som n got vi v ljer eller tvingas annamma som f lj d av andra omst ndigheter - strukturen  r beroende, 'contingent'" (St hlberg 1990:33). I tillegg til omgivnadene blir det innanfor teorien lagt vekt p  avhengigheitsfaktorar som organisasjonen sin alder og storleik, teknologi(sk niv ), eigarforhold, medlesbehov og moter (Mintzberg 1979:220ff, St hlberg 1990:34f). Teorien er, i f lge St hlberg (1990:39), "p verkat av att de flesta unders kningar utg ende fr n perspektivet har gjorts inom ramen f r det privata n ringslivet". Markedsbaserte organisasjonar sin lagnad er fors kt forklart med evne til strukturell tilpassing til endringar i avhengigheitsfaktorane. Etter teorien vil mangel p  slik tilpassing over tid skapa ineffektive organisasjonar, og desse vil bli utkonkurrerte og d  ut.

For organisasjonar som er politiske institusjonar - eksempelvis kommunar - gir s kalla institusjonell teori, og begrepet *institusjonaliserte omgivnader* (Brunsson og Olsen 1990: 19ff), eit anna inntak til forst nding av omgivnadene si tyding for politikk-/organisasjonsutforming og -gjennomf ring. Teorien legg vekt p  at organisasjonane i samhandlingsforholdet til omgivnadene ikkje bare m  demonstrera at dei kan produsera dei tenester og produkt det blir forventa, men at dette ogs  skjer innanfor strukturar, prosessar og ideologiar som grupper i omverda oppfattar som rasjonelle, effektive, rimelege, rettferdige,

naturlege og moderne. Begge desse forholda må altså tas i vare om organisasjonane skal kunne oppretthalda nødvendig legitimitet.

Utforming og gjennomføring av offentleg politikk er altså avhengig av normer og oppfatningar i omgivnadene til dei politisk-administrative organisasjonane. Normer og oppfatningar i omverda - for eksempel om at "alle skal ha rett på ein god eldreomsorg same kor dei bur" (likskapstanken) - må sjåast som eit resultat av langsiktige, historisk-kulturelle utviklingsforløp. Men oppfatningane vil også pregast av meir kortsiktige og dagsaktuelle utfordringar, kriser e.l., og av kva som er alment "vedtatte sannheter" i nåtida - for eksempel at "offentleg forvaltning er ineffektiv" (Brunsson og Olsen 1990: 22, eksempla er mine).

"Implementeringsproblem kan (...) oppstå som følgd av att omgivningen ogillar det auktoritative politiska beslutet." (Sannerstedt 1991:35)

I analysen av forsøks- og beslutningsprosessen i Stavanger og Trondheim vil eg mot denne bakgrunnen fokusera på i kva grad bydelsforvaltningsprosjekta har "utfordra" meir almenne samfunnsmessige normer og verdiar, og i forlenginga av dette, i kva grad slike konflikhtar eventuelt er blitt definerte inn i prosessen. Eit aktuelt spørsmål i denne samanhengen er i kva grad desentraliseringsidéen har resultert i den klassiske likskaps-/ulikskapsdebatten med omsyn til tenestetilbodet. I så tilfelle er det neste spørsmålet kva slags *aksess* til beslutningsarenene grupper i omgivnaden har hatt/søkt for å påverka prosessen. *Direkte* aksess kan vera søkt gjennom samarbeid med og påverknad av aktørar som ved si plassering innanfor organisasjonsstrukturen har hatt adgang til beslutningsarenaene (politikarar, fagforeiningsrepresentantar osv.). *Indirekte* aksess kan på den andre sida vera søkt oppnådd gjennom eksempelvis bruk av media. I vår såkalte "medie-tid" ser vi stadige eksempel på at pressgrupper søker å påverka politiske beslutningsprosessar ved å "kuppa" dagsorden gjennom medieoppslag.

3.6 Oppsummering

Eg vil avslutta dette kapitlet med ei tabellarisk oppsummering av drøftinga av faktorar som kan forklara iverksettingsproblema og prosessutfalla av forsøksprosessen i samband med frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim. Tabell 3.1 under gir ein oversikt i form av ei opplisting av forklaringsfaktorane, samt spørsmål og moment eg har trekt fram i drøftinga.

Tabell 3.1 Forklaringsfaktorar og spørsmål/moment til analysen av iverksettingsproblema og prosessutfalla av forsøksprosessen i samband med frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim

<i>Forklaringsfaktor</i>	<i>Spørsmål/moment</i>
Trekk ved politikken	<ul style="list-style-type: none"> • bydelsforvaltning = desentralisering = struktur- endring = maktkamp? • forsøk = ekseperimentell modellutprøving, utviklings- metodisk reiskap eller rituale og symbolproduksjon?
Trekk ved organisasjonane	<ul style="list-style-type: none"> • mangel på kompetanse? • disorganiserte og -leia? • gode nok styrings- og kontrollmekanismar? • komplekse politisk-administrative system - organisasjonar med inkorporerte verdi- og interesse- konfliktar
Trekk ved konteksten	<ul style="list-style-type: none"> • kommunalpolitiske prosessar, hendingar og handlingar "rundt" forsøksprosessen - "critical events"?
Trekk ved omgivnadene	<ul style="list-style-type: none"> • institusjonaliserte omgivnader - aksept av bydels- forvaltningsmodellen som rasjonell, effektiv, rettferdig og moderne? I tråd med eller på kollisjonskurs med herskande verdisett og sosiale normer "i tida"? • aksess til beslutningsarenaene for grupper i omgivnaden?

4. Metode og datamateriale

4.1 Metodisk opplegg

Denne oppgåva er metodisk sett ein komparativ case-studie. Kva tyder dette? La meg ta det siste først. *Case-studie-strategien*¹⁹ blir gjerne valt for undersøking av nåtidige fenomen, der spørsmåla i undersøkinga er av "korleis"- og "kvifor"-typen. Ein styrke ved case-studie-strategien er at den gjer det muleg å nytta seg av fleire datakjelder - dokument, intervju, observasjonar m.v. -, mens andre strategiar og metodar avgrensar datatilfanget. På den andre sida kan ein ikkje nytta case-studiar som grunnlag for generalisering til ein populasjon eller eit univers (statistisk generalisering). Derimot kan resultatane nyttast til å utvida og generalisera teoriar (analytisk generalisering) (Yin 1984).

Det finst tre typar case-studiar: beskrivande, forklarande og eksplorerande²⁰. Med utgangspunkt i hovedproblemstillingane, slik eg skisserte desse i kapittel 1, og med referanse til den teoretiske tilnærminga og drøftinga av mulege forklaringsfaktorar - i kapittel 2 og 3 -, skulle det vera nokså innlysande at denne studien er lagt opp og forsøkt gjennomført som ein *forklarande* case-studie. Andersen (1990) kallar denne typen case-studiar for *teoretisk informerte*. Dette er studiar som "gjør bruk av etablerte begreper og teoretiske innsikter", og der "hensikten er å *anvende* generaliseringar for å kaste lys over spesielle saker" (Andersen 1990:369).

Komparative eller samanliknande case-studiar "egner seg (...) til å utforske *sammenhenger*" (Andersen 1990:371). Slike samanhengar kan ta utgangspunkt i *forklaringar av likskap eller ulikskap* på den avhengige variabelen (det som skal forklarast). Mens "like mønstre på de avhengige variablene er utgangspunkt for søking etter felles forklaringsfaktorar", er det eit viktig prinsipp for forklaring av ulike mønstre at "faktorar som er

¹⁹ Det engelske begrepet "case study" kan oversettast til eksempelstudie. Men sidan "case-studie" er innarbeidd som begrep også i norsk forsking, nyttar eg denne nemninga her.

²⁰ Ein eksplorerande studie er ein type studie som gjerne blir gjennomført i ein tidleg fase i eit forskingsprosjekt. Siktemålet er å finna fram til relevante og presise problemstillingar, som så kan undersøkast (vidare) i neste fase, eventuelt i neste prosjekt.

felles for de systemer som sammenliknes, ikke alene kan brukes til å forklare observerte forskjeller" (Andersen 1990:371).

Denne studien er altså ei samanlikning av forsøksprosessen i samband med frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim. Studien siktar både mot forklaring av likskap og ulikskap - *likskap* med omsyn til prosessforløp i det eg i del III skal definera som søknads- og planleggingsfasane; *ulikskap* med omsyn til prosessforløp i utprøvningsfasen og med omsyn til prosessutfall.

Frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim hadde, som eg var inne på i kapittel 3.2.2, eit noe ulikt utgangspunkt. Mens forsøket i Trondheim i utgangspunktet sikta mot samordning på bydelsnivå av tiltak overfor barn og unge, var det prinsipielle utgangspunktet i Stavanger at sentrale politiske og administrative organ skal ta seg av bydelsovergrepande saker, mens saker som har "bydels rekkevidde" skal leggest til bydelsutval/bydelsadministrasjonane. Også med omsyn til utgreiing og planlegging av prosjektet i søknadsfasen, var utgangspunktet ulikt. Dette kan på si side forklarast med ein noe ulik bakgrunnssituasjon med omsyn til samordning av tenesteyting på bydelsnivå i forkant av frikommuneforsøket. Desse forholda skal eg venda tilbake til og bretta meir utførleg ut i del III.

Trass i denne ulikskapen med omsyn til bakgrunn og utgangspunkt resulterte forsøksprosessen i første omgang i likt resultat i dei to kommunane, forstått som "like store" problem med iverksettinga av prosjekta.

I neste omgang resulterte altså dette nokså likearta prosessforløpet i søknads- og planleggingsfasane i ulike prosessforløp i utprøvningsfasen, samt i ulike utfall med omsyn til spørsmålet om bydelsforvaltningsmodellen sin vidare lagnad.

Med omsyn til forklaring av dette siste forholdet, vil eg legga til grunn at det Andersen (1990) kallar "*systemrammer*" - og som eg vil oversetta til kommunane/dei politisk-administrative systema - i dette tilfellet er, om ikkje "most similar systems", så i alle fall relativt like på sentrale punkt. For det første med tanke på storleik. Begge er storbykommunar: Trondheim har 140.000 innbyggjarar, og organisasjonen tel 5.500 årsverk, mens Stavanger på si side har 100.000 innbyggjarar, og ein organisasjon som tel 3.500 årsverk.²¹ Og for det andre med tanke på styrings- og organisasjonsmodell. Fordi, som eg har vore inne på framfor, bydelsforvaltningsmodellen kan seiast å utfordra sektor-

²¹ Trondheim er altså vesentleg større enn Stavanger, både målt etter innbyggjarar og kommunale årsverk. Poenget i denne samanhengen er likevel at dei begge er storbykommunar og at begge organisasjonane, med tanke på det å snu/omstilla seg, kan samanliknast med ein supertankar (jf. kapittel 3.2.3).

modellen, er det verdt å merka seg at både Stavanger og Trondheim var organiserte etter denne. I tillegg at begge kommunane hadde eit styringssystem basert på formannskaps-/forholdstalsmodellen, og ikkje - som i Oslo - ein parlamentarisk fleirtalsmodell. Slike strukturelle likskapstrekk på systemnivå er viktige ved forklaring av ulikskap, fordi, som Andersen (1990:372) peikar på, det er eit mål å oppnå "variasjon i de variable vi ønsker å utforske sammenhengen mellom, samtidig som mest mulig av annen variasjon kan utelukkes".

4.2 Metodisk gjennomføring og datamateriale

I analysen vil eg nytta meg av eit datamateriale frå Rogalandforskning si evaluering av frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim. Eg deltok i dette evalueringsarbeidet. Arbeidet starta i 1987 og blei avslutta ved årsskiftet 1990/91. I arbeidet med denne oppgåva har eg supplert datamaterialet frå evalueringsprosjektet. Det samla datamaterialet er basert på tre kjelder: *kommunale dokument*, *lokalaviser* og *intervju*. Dei kommunale dokumenta er frikommunesøknadene, utgreiingar, planar, andre sakspapir og vedtaksprotokollar. I samband med forsøksprosjekta har det også vore mange avisoppslag og -intervju med aktørar både på politikk- og administrasjonssida. Våre/mine intervju er personlege informantintervju med sentrale deltakarar på politikk- og administrasjonssida i dei to kommunane, innhenta i fleire "rundar" i tidsrommet januar 1988 - desember 1990, supplert i juli 1993. Intervjua blei gjennomførte med bruk av intervjuguidar. Til saman er det gjennomført i overkant av 100 intervju.

Første halvår 1988 blei det gjennomført ei rekke intervju i dei to kommunane, i all hovudsak med personar i den sentrale prosjektleiinga. Formålet var å nøsta opp trådane frå søknadsfasen og første del av planleggingsfasen.

Sommaren og hausten 1988 blei det så gjennomført intervju med omlag 20 informantar i kvar av kommunane.²² Informantane var sentralt plassert administrativt personell, såvel i sentraladministrasjonen som i etatane, samt sentrale politikarar. I tillegg blei bydelsutvalsléiarane intervjuua. (Bydelsadministrasjonane var ikkje etablerte på dette tidspunktet.)

²² Intervjua i Trondheim blei gjennomførte av IFIM (SINTEF) og NIBR, og er rapporterte i Levin og Lund 1989. Jf. forøvrig avsnittet i teksten om reliabilitet.

Intervjua søkte å fanga inn forhistoria og i særleg grad dei ulike aktørane sine forventningar til forsøksprosjektet.

Frå hausten 1988 og fram til årsskiftet 1989/90 blei datamaterialet jamleg oppdatert ved dokumentgjennomgang og eit mindre antal intervju med nøkkelaktørar.

1.1.90 kom bydelsforvaltningsprosjekta altså over i ein operativ utprøvningsfase. Våren og hausten 1990 blei det gjennomført to intervjurundar. Her var siktemålet i utgangspunktet å fanga opp erfaringar og eventuelle oppstartvanskar. Men sidan Trondheim på dette tidspunktet var inne i ein intensiv utgreiings- og beslutningsprosess om framtidig styrings- og organisasjonsmodell - ein prosess som også omfatta bydelsforvaltningsprosjekta sin vidare lagnad -, kom forhold knytt til denne prosessen til å stå sentralt i intervju her. Intervjuundersøkinga retta seg i begge kommunane i noen grad mot det sentrale nivået, avgrensa til nøkkelaktørar, i hovudsak på administrasjonssida. Hovedvekta blei imidlertid lagt på bydelsnivået. I kvar av dei fire forsøksbydelane blei bydelsutvalsleiaren pluss fire-seks tilsette (ansvarlege for ulike verksemdområde) i administrasjonen intervju. Til saman 20-25 informantar per runde.

Endeleg blei det sommaren 1993 gjennomført eit oppfølgingsintervju med administrasjonssjefen i Stavanger. Siktemålet med dette var å supplera informasjonen frå dokumentgjennomgangen knytt til beslutningsprosessen om foreløpig prosessutfall, våren/sommaren 1992.

Det er gitt ein oversikt over studien sitt intervjumateriale i vedlegg 1.

Med omsyn til datamaterialet sin *validitet*, forstått som *relevans* for problemstillingane i oppgåva, har det opplagt vore ein styrke å kunne følge forsøksprosessen over eit lengre tidsrom. Dette fordi vi/eg har kunna gjennomført mange rundar med datainnhenting. Mellom kvar runde er det innhenta materiale analysert og kopla opp mot teori om organisasjonar, politiske prosessar og iverksettingsproblem. Slik har vi/eg fått eit inntak til korrigering, eventuelt utviding, av intervjuguidane som er nytta i dei forskjellige intervjurundane.

Når det så gjeld *reliabiliteten*, forstått som datamaterialet sin *pålitelegheit* ut frå måten data er innhenta på, vil eg for det første trekka fram at alle intervju er gjennomførte som personlege intervju, og ikkje per telefon. Sjansen for at spørsmål og/eller svar blir misforstått, er alltid større ved telefonintervju enn ved personlege intervju. For det andre er det altså nytta faste intervjuguidar under intervju. Dette for å strukturera intervju, men også for å sikra at fleire intervjuarar hentar inn data om dei same forholda. I samband med dette skal det nemnast at Rogalandsforskning sitt evalueringsteam bestod av to personar. Det skal også nemnast at intervju i Trondheim hausten 1988, utført av IFIM

(SINTEF) og NIBR, blei gjennomførte med utgangspunkt i omtrent den same guiden som intervjuet i Stavanger sommaren/hausten same året. Intervjuguiden blei utarbeidd i samarbeid mellom forskarane frå dei tre involverte institutta. For det tredje er intervjuet skrivne ut og drøfta internt i evalueringsteamet i etterkant. Dette har i fleire tilfelle avdekka unøyaktigheit, og gjort det nødvendig med ein telefonisk sjekk. Og for det fjerde er analysar basert på dette datamaterialet presentert for referansegruppa for evalueringsprosjektet, med representantar frå begge kommunane, og publisert som notat og rapportar undervegs. Dette har gitt oss/meg høve til å "testa" materialet/fortolkinga av det mot ulike grupper - personar som er intervjuet, andre tilsette eller politikarar i dei to kommunane, samt forskarkolleger.

DEL III. FORSØKSPROSESSEN

Del III består av fire kapittel. I kapittel 5 rissar eg først opp ein oversikt over forsøksprosessen i samband med frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim. Eg delar forsøksprosessen i ein søknadsfase, ein planleggingsfase og ein utprøvingsfase. Oversikten er konsentrert om sentrale aktivitetar og beslutningar i dei forskjellige fasane.

I kapitla 6, 7 og 8 beskriv eg så meir utførleg forsøksprosessen i respektive søknads-, planleggings- og utprøvingsfasen. Beskrivinga blir gjort kommunevis innanfor kvar av fasane, men mot slutten av kapitla blir utviklinga i dei to kommunane oppsummeringsvis samanlikna. Samanlikningane er konsentrerte om likskap/ulikskeit med omsyn til beslutningsmuleghetar, deltakarar, problem og løysingar i dei enkelte fasane.

5. Fasar, aktivitetar og beslutningar

Studien av forsøksprosessen i samband med frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim omfattar empirisk perioden 1985-1992 - perioden frå dei første initiativa blei tatt frå kommunane si side for å koma med i frikommuneforsøket til og med beslutningane om utfall. Eg delar altså denne perioden tidsmessig i tre *fasar* - søknadsfasen, planleggingsfasen og utprøvningsfasen. Når eg tar med søknadsfasen - og, som det vil gå fram under, strekker denne lenger tilbake enn mottaket av den formelle invitasjonen om deltaking i frikommuneforsøket -, og altså ikkje går rett på planleggingsfasen og iverksettinga, heng det saman med "en antakelse om at årsakene til det som skjer i en fase kan ligge i en eller flere av de forutgående", for å låna ei formulering frå Sætren (1983:13). I det følgande skal eg gi eit kort riss av dei ulike fasane, med vekt på sentrale *aktivitetar og beslutningar*.

Den statlege invitasjonen om deltaking i frikommuneforsøket kom i mai 1986. Men allereie i forkant av dette hadde såvel Stavanger som Trondheim sysla med idéar om frikommuneforsøk. Etter at invitasjonen var mottatt, gjekk kommunane inn i eit meir aktivt og formalisert arbeid med idéspøking og søknadsutforming. Dette toppa seg med beslutning om frikommunesøknad hausten 1986. Eg vil altså kalla denne første fasen for *søknadsfasen*.

Kommunane blei tildelt frikommunestatus rett før årsskiftet 1986/87. Nå kom ein fase med aktivt utgreiingsarbeid. Hausten 1987 blei det lagt fram høyringsdokument, der ei styringsgruppe i kvar av kommunane konkretiserte prosjektdesignet. Utgreiingsarbeidet førte også fram til utforming av forslag til frikommunevedtekter. Vinteren 1987/88 og våren 1988 var prega av interne drøftingar, høyringsrunder og vidare utgreiingsarbeid. Bystyrevedtak om det meir substansielle innhaldet i prosjekta, samt forslaget til vedtekter, blei fatta i mai 1988 i Stavanger, og i september same året i Trondheim.

Frå sommaren/hausten 1988 til årsskiftet 1989/90 var arbeidet i kommunane konsentrert om ei rekke meir praktiske og detaljerte utgreiings- og planleggingsoppgåver. Dette dreidde seg om avklaring med etatane om konkret ansvars- og arbeidsfordeling, utarbeiding av budsjett/budsjettssystem, informasjon til og opplæring av bydelsutvala, forhandlingar med arbeidstakarorganisasjonar/vidare arbeid med sikte på godkjenning av vedtekter og sist, men ikkje minst, utarbeiding av sak for formannskap/bystyre om

konkret overføring av styresmakt og oppstart. Denne fasen kulminerte med vedtak om dette i formannskapet i Trondheim i oktober, og i bystyret i Stavanger i november, 1989. Eg vil kalla heile denne fasen - perioden frå årsskiftet 1986/87 til årsskiftet 1989/90 - for *planleggingsfasen*.

1.1.90 kom bydelsforvaltningsprosjekta over i operativ utprøving. Den første perioden etter dette var konsentrert om innflytting/etablering i administrasjonslokale, organisering av arbeidet internt i bydelsadministrasjonen, iverksetting av tiltak og prosjekt på ulike tenesteområde, vidare avklaring av arbeidsfordeling og samarbeidsrelasjonar med sentrale etatar, og - i noen grad - informasjonstiltak overfor publikum.

Gradvis utover hausten 1990, i 1991 og i 1992 kom aktiviteten over i meir normale, stabile og til dels rutiniserte driftsformer. Dette gjaldt særleg for Stavanger sitt vedkomande. I Trondheim fekk nemleg prosessen ein "knekk" i november 1990, då bystyret gjorde vedtak om ei fullstendig reorganisering av heile det politisk-administrative systemet i kommunen. For forsøket med bydelsforvaltning innebar vedtaket ei modifisert reform og ei reversering i forhold til det politiske elementet: Frå 1.1.92 er kommunen delt i seks administrative distrikt, med kvar sin bydelsadministrasjon. Bydelsstyra er på si side erstatta av ei ordning med bydelsråd, som imidlertid ikkje (lenger) rår over budsjettmidlar. I Stavanger derimot gjekk prosessen sin gang til mai 1992, då bystyret gjorde vedtak om å søka om forlenging av forsøksperioden til 1.1.94. Eg vil kalla heile denne fasen - perioden frå 1.1.90 til våren/sommaren 1992 - for *utprøvingsfasen*.

I dei følgjande kapitla i denne delen skal eg gi ei relativt fyldig beskriving av søknads- og planleggingsfasane (kapitla 6 og 7), med sikte på å "avdekka" iverksettingsproblema. Beskrivinga av utprøvingsfasen (kapittel 8) blir meir summarisk, og noe forskjellig for dei to kommunane sitt vedkomande. Summarisk fordi, som eg presiserte innleiingsvis i kapittel 3, det er beslutningane om utfall eg er opptatt av. Spørsmålet eg stiller, er altså kva det er som kan forklara at ein i Trondheim fatta eit vedtak om ei modifisert reform og ei reversering i forhold til det politiske elementet, mens ein i Stavanger gjorde vedtak om å søka forlenging av forsøksperioden? Det ein kunne kalla dei vidare og meir innhaldsmessige utfallsaspekta - i tydinga demokratisering og effektivisering - ligg utanfor rammene for denne oppgåva. Dette siste tyder at eg ikkje går "ned" i den konkrete utprøvinga og drifta av bydelsforvaltningane, men held meg på eit overordna politisk prosess-nivå.

Fokuseringa på beslutningane om utfall gjer også at beskrivinga må bli noe forskjellig for dei to kommunane sitt vedkomande i denne fasen. For Trondheim sitt vedkomande vil eg konsentrera meg om perioden frå 1.1.90 til november same året, mens eg for Stavanger sitt vedkomande må strekka beskrivinga til våren/sommaren 1992.