

6. Søknadsfasen

6.1 Innleiing

I dette kapitlet rettar eg merksemda mot idéstadiet og søknadsstadiet i forsøksprosessen i samband med frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim. Dei spørsmåla eg er interessert i, er korleis denne fasen fungerte som ein søkeprosess, det vil seia korleis ein fann fram til og prioriterte mellom ulike alternative idéar/prosjekt. Korleis blei søkeprosessen leia og koordinert? Kor kom initiativet frå, og kva for aktørgrupper var mest sentrale i denne fasen? Søknadsfasen starta i 1985, og kulminerte med beslutningane om frikommunesøknad hausten 1986.

6.2 Stavanger

Stavanger kommune var tidleg ute med å førebu deltaking i frikommuneforsøket. Kommunen var ekstra godt informert gjennom dåverande kommunalminister Arne Rettedal, tidlegare ordførar i byen. Ein annan politikar som hadde stor innverknad frå første steg i prosessen var Rettedal sin personlege sekretær, Kjell Ursin-Smith, også han med solid bakgrunn frå lokalpolitikken i Stavanger. I tillegg var der løpande kontakt med saksordføraren på Stortinget, Sverre Mauritzen, også han med utspring frå Stavanger Høgre.

På denne bakgrunnen blei det alt i februar 1985 vedtatt at ein skulle melda interesse for deltaking i frikommuneordninga. Og i juni blei det sendt brev frå ordføraren til Kommunaldepartementet, der ein gjorde merksam på dette. Dette blei følgt opp med eit nytt skriv i desember same året.

Idé- og søknadsfasen i Stavanger starta med andre ord over eit år før den formelle invitasjonen kom. På dette tidspunktet var det i hovudsak eit politisk initiativ, administrasjonen var ennå ikkje aktivisert i vesentleg grad. Eg vil vidare hevda at dette i sterk grad var eit ideologisk fundert initiativ: Rett nok hadde politikarane idéar om kva dei ville med ein

eventuell frikommunestatus, noe eg snart kjem til, men den politiske retorikken dominerte på dette tidspunktet. Sentrale Høgre-politikarar - som altså var leiande pådrivarar i denne fasen - nytta prosessen som ei anledning til å føra vidare det ideologiske oppgjeret med sosialdemokratiet. Dette var eit tema som hadde dominert den rikspolitiske debatten ei tid. Diskusjonen gjekk om "reelt kommunalt sjølvstyre", "frihet frå den statlege tvangstrøya", "frihet frå reguleringsstaten", "avbyråkratisering", osv.

Parallelt føregjekk det ein annan prosess lokalt som er viktig for å forstå Stavanger sin søkeprosess. Dette var ein søknad i regi av A/S Jæren Utviklingsselskap (JUS), som er eit interkommunalt organ for dei åtte kommunane i Jærregionen. Stavanger var altså også knytt til denne søknaden. Søknaden gjekk ut på å få fristatus for å få i stand ein regional arealdisponeringsplan, utan å måtte kopla inn fylkeskommunen.

Imidlertid: Då søknaden frå JUS var klar utpå hausten 1986, uttalte Rettedal at søknaden var "for lite progressiv" (Stavanger Aftenblad 3.10.86). Søknaden blei då heller aldri innvilga.

Etter dette arbeidde Rettedal for å få Stavanger meir aktivt "på banen". I Stavanger Aftenblad (3.10.86) uttalte han at Stavanger burde få ein forlenga frist på to veker til å utarbeida søknaden. Timeglasset var i ferd med å renna ut, og tilbake stod ein med ein JUS-søknad som altså var "for lite progressiv", og relativt lause fragment til ein søknad i Stavanger. Vidare uttalte han at politikarane burde ta eit nytt initiativ i saka. Dette blant anna fordi: "Det kan være en rekke bestemmelser som våre rådmenn ikke vil forandre, men som politikerne må forandre".

Kva hadde i mellomtida skjedd internt i kommunen?

Allereie før invitasjonen frå departementet kom, hadde finansrådmannen kontakta sosialrådmannen og teknisk rådmann og bede om at dei uttalte seg om potensielle forsøksområde.²³ Saman med brevet blei det lista opp ei rekke aktuelle forsøksområde, i alt 15 punkt. Det blei streka under at dette var "en del mulige forsøksområder", og at det ikkje måtte oppfattast som anna enn "påpeking av en del muligheter". Det var ingen innbyrdes samanheng mellom punkta. Vidare var dei i høg grad avgrensa og av relativt teknisk karakter.

Saka gjekk nå vidare til etatsjefane.

Korleis var så responsen frå etatane?

²³ Nemningane finansrådmann, sosialrådmann og teknisk rådmann er seinare endra til rådmann og kommunedirektørar.

I eit saksframlegg til formannskapet av 6.10.86 skriv finansrådmannen, at han har registrert at "responsen på utspillet har vært relativt liten". Han beklagar også at han ikkje har hatt kapasitet til å informera etatane skikkeleg undervegs.

Skulesektoren og teknisk sektor utmerka seg imidlertid ved å servera fleire og konkrete forslag til forsøksprosjekt.

I det vidare arbeidet føretok imidlertid finansrådmannen ei klar prioritering blant desse forslaga. Strategien var å konsentrera søknaden om noen få problemområde. Grunnen til dette var at ein samtidig var midt i ein omfattande prosess med sikte på omlegging av det sentrale administrative apparatet - noe som tok mye tid og merksemd, kort sagt krevde store ressursar.²⁴

Ein kan på denne bakgrunnen seia, at arbeidet med søknadsutforminga i denne fasen var toppstyrt, og at det føregjekk ei klar siling av idéane.

Det forslaget som gjekk frå finansrådmannen inneheldt til slutt desse punkta:

- Forsøk med å knytta dei tilsette i skuleverket til det kommunale arbeidsgivaransvaret.
- Forsøk med å la kommunen overta ansvaret for planlegging, bygging, vedlikehald og drift av fylkesvegar innanfor kommunegrensa.

Samtidig med dette kom altså Arne Rettedal, som då ikkje lenger var kommunalminister, på ny inn på arenaen. I det tidlegare nemnde avisintervjuet i Stavanger Aftenblad (3.10.86) uttaler han, at den endelege søknaden ikkje bør utformast av administrasjonen. I staden føreslår han at kommunalutvalet nå tar saka.

Saka blei på dette stadiet altså på ny politisert. Mens saka sidan april hadde vore reint administrativ, tok politikarane nå på ny styringa.

Den 16.10.86 vedtok så formannskapet einstemmig å søka om frikommunestatus. Imidlertid var det misnøye med innhaldet i administrasjonen sitt forslag. Det var for spinkelt. Saka blei derfor sendt over til kommunalutvalet for endeleg utforming.

²⁴ Denne omlegginga omfatta kommunen sitt sentrale administrative apparat. I staden for den gamle ordninga med tre formelt likestilte rådmenn, fekk finansrådmannen tittelen rådmann og dei to andre blei kommunedirektørar med ansvar for respektive driftsoppgåver og planleggingsoppgåver. Sentraladministrasjonen blei organisert etter prinsippet om funksjonsinndeling i staden for sektorinndeling. Reforma krevde mye arbeid av dei tilsette, og var temmeleg konfliktfylt.

Under denne politiske behandlinga blei ei rekke nye forslag lagt til. Blant anna var det først nå forslaget om forsøk med desentralisert bydelsforvaltning blei lansert. Dette prosjektet er altså eit resultat av den politiske og ikkje den administrative prosessen.

Dette må ein forstå i lys av at administrasjonen på dette tidspunktet altså var meir opptatt av andre og allereie igangsette prosjekt. "Då dette dukka opp hadde vi ikkje tid, ikkje lyst og ikkje nok kunnskap til å arbeida med det".²⁵ På den andre sida er det grunn til å streka under, at ei eller anna form for reorganisering og desentralisering til bydelsnivå av mange blei sett på som eit komande prosjekt - uansett frikommuneforsøk eller ikkje. Dette av to grunnar:

Generelt rekna mange med at dei tendensane til desentralisering til underkommunalt nivå ein kunne observera i mange bykommunar i Norden før eller seinare også ville nå Stavanger.

Konkret hadde det såkalla Iverksettingsutvalet, som blei sett ned i 1983 for å vurdere bydelsutvala sin framtidige status og skjebne, "møtt veggen". Då frikommunesøknaden "landa" i kommunalutvalet, såg dåverande kommunalråd for Arbeidarpartiet, som også var medlem av Iverksettingsutvalet, ein sjanse til å få bydelsutvalssaka ut av det vakuemet den var i. Ho kom derfor til å stå sentralt i sjølve søknadsutforminga for dette prosjektet.

Idé- og søknadsfasen resulterte i at Stavanger søkte om desse prosjekta:

1. Forsøksverksemd ved utvalde skular for å vurdere effektane av:
 - å knytta dei tilsette i skuleverket til det kommunale arbeidsgivaransvaret,
 - å innføra vanleg arbeidstid for dei tilsette,
 - å gi dispensasjon for reglar om skulen sine rådsorgan, og
 - å prøva ut ordningar med auka sjølvstyre på den einskilde skulen, knytt til budsjett, tilsettingar og etterutdanning.
2. Forsøk med kommunal overtaking av styresmakt for skilting/fartsgrense-regulering for private vegar innanfor kommunegrensa. Planlegging og drift av signalanlegg for alle vegar innafor kommunegrensa, samt at kommunen sjølv skal kunne godkjenna anlegg på kommunale og fylkeskommunale vegar.
3. Forsøk med overføring av ansvar frå Husbanken til kommunen.

²⁵ Intervju med informant i sentraladministrasjonen, januar 1988.

4. Forsøk med oppheving av alle lovbestemte sektorutval, eventuelt med overføring av styresmakt til bydels- eller grendeutval.
5. Forsøk med fritak frå reglar i jordlov, veglov og forureiningslov som avgrensar det kommunale sjølvstyret slik det er nedfelt i den nye plan- og bygningslova.

Ved tildeling av frikommunestatus blei bare prosjekta 2 og 4 godkjent. Prosjekt 4 - bydelsforvaltningsprosjektet - blei dessutan avgrensa til forsøk med desentralisering av styresmakt til bydelsnivå.

6.3 Trondheim

Diskusjonen om deltaking i frikommuneforsøket for Trondheim sitt vedkomande starta hausten 1985. Som i Stavanger var ein også her tidleg klar over at ei lov om forsøk med frikommunar var i ferd med å bli utarbeidd. Og som frå Stavanger blei det også frå Trondheim allereie i 1985 sendt brev til Kommunaldepartementet om at kommunen var interessert i å vera med på forsøket.

Vi ser at prosessen også her starta allereie i god tid før den formelle invitasjonen kom. Initiativet og dei første idéar kom frå kommunalutvalet og sentraladministrasjonen. Vi kan altså ikkje på same måten som i Stavanger snakka om eit reint politisk initiativ. Ein må snarare forstå dette som eit politisk-administrativt initiativ frå det fellesskapet som ofte oppstår mellom utviklingsorienterte byråkratar og sentrale, gjerne heiltidstilsette politikarar.

Til forskjell frå Stavanger var nok motivasjonen for å gå i gang mindre ideologisk. Her handla det meir om å prøva ut nye former i stat-kommune-relasjonen, om å prøva ut endra ansvarsdeling mellom kommunen og fylket på ein del område innan helsesektoren, og, ikkje minst, om å kunne halda fram med, og gå lenger i, det igangverande arbeidet på bydelsnivå med samordning av tiltak for barn og ungdom. Med omsyn til det siste hadde politiske drøftingar og administrativt forsøksarbeid over tid modna eit slags problemkompleks som frikommuneforsøket kunne gi rom for å vidareutvikla.

Det politisk-administrative initiativet resulterte i at det blei sendt eit skriv frå rådmannen til alle deler av administrasjonen. Her ba han om vurderingar av i kva grad og på kva område lover og forskrifter var til hinder for verksemda.

For å få fart på og for å få koordinert idéutviklinga i avdelingane, blei det så i mars 1986 arrangert ein idédugnad, der medlemmene i kommunalutvalet og representantar frå avdelingane deltok.

Ei rekke idéar kom nå på bordet, og saka blei etter dette drøfta i fleire møte i organisasjonskomitéen, som var sett saman av representantar frå dei to største politiske partia, administrasjonen og arbeidstakarorganisasjonane. Dette er i hovudsak ein rådgivande komité, og samansettinga gjer at signala ofte kan vera noe uklare eller mangetydige.

Det er her grunn til å merka seg, at i motsetning til i Stavanger kom her (i alle fall enkelte av) dei tilsette sine organisasjonar med i prosessen på ein formalisert måte på eit tidleg tidspunkt.

Idéutviklingsarbeidet blei meir målretta og konkret då den formelle invitasjonen kom. Rådmannen orienterte formannskapet om arbeidet så langt, og det blei oppnemnt ei arbeidsgruppe som skulle ha som oppgåve å utarbeida søknad om frikommunestatus. I denne gruppa var alle avdelingar representerte.

Arbeidsgruppa leverte innstilling om ein del prosjekt det kunne vera interessant å få gjennomført. På dette grunnlaget fremma rådmannen bystyresak i august 1986, bare noen månader etter at frikommunelova hadde passert Stortinget, og med sommarferie i mellomtida. Sak om frikommunesøknad blei vedtatt i bystyret med stort fleirtal, 81 mot 2 stemmer. Søknaden inneheldt desse elementa:

1. Forsøk med at staten si overføring av makt til det kommunale nivået skal skje gjennom kommunestyret i Trondheim.
2. Forsøk med administrativ og politisk samorganisering av kommunale tiltak ovanfor barn og ungdom i to prøvebydelar.
3. Forsøk med endra ansvarsfordeling mellom kommune og fylke på ein del område innan helsesektoren.
4. Forsøk med at kommunen overtar ansvaret for planlegging, bygging, drift og vedlikehald av fylkesvegar innanfor kommunegrensa.
5. Forsøksprosjekt med utgangspunkt i at Trondheim får disponera statstilskotet til kollektivtrafikken fritt, og sjølv bestemma takstpolitikken.

Dette vedtaket innebar visse endringar i forhold til formannskapet si innstilling. For eksempel var det opphævelege forslaget under punkt 2 å ha bare ein prøvebydel.

Som tilfellet var med Stavanger sin søknad, var heller ikkje alle punkta i Trondheim kommune sin søknad like godt konkretiserte og utgreia.

Men med omsyn til punkt 2, "forsøk med administrativ og politisk samorganisering av kommunale tiltak overfor barn og ungdom i to prøvebydelar" - bydelsforvaltningsprosjektet -, så var idégrunnlaget rimeleg klart. Som tidlegare nemnt, kan dette tilbakeførast til at det innebar ei vidareføring og utvikling av fleire års arbeid:

"Tverretattlig samarbeid på lokalnivå er ikke nytt i Trondheim kommune. Skole, helse/sosialsektoren og til dels fritidssektoren har i flere år samarbeidet om bl.a. målgruppa barn og unge. (.....) I 1980 startet kommunen to tverretattlige bydelsprosjekt (Romulslia og Lademoen) som hadde bedring av det totale oppvekstmiljøet som mål. Prosjektet "Barne- og ungdomsplan for Trondheim" som ble gjennomført i perioden august 1983-desember 1986 representerte en ytterligere kommunal satsing på dette området." (Trondheim kommune 1987: bilag 1:1)

Ved tildeling av frikommunestatus fekk Trondheim godkjent prosjekta 2, 3 og 4. Prosjekt 3 blei rett nok avgrensa til forsøk med utgangspunkt i HVPU-gråsoneproblematikken vis á vis fylkeskommunen.

6.4 Oppsummering - aktivisering og defineringsfasen

Kortfatta vil eg oppsummeringsvis samanlikna søknadsfasen i Stavanger og Trondheim slik:

Begge var tidleg ute. I Stavanger blei dei første initiativa tatt allereie på våren i -85, og i Trondheim på hausten same året. Begge kommunane var med andre ord igang på sett og vis 1/2 - 1 år før den formelle invitasjonen frå Kommunaldepartementet kom.

Mens initiativet i Stavanger kom frå leiande Høgre-politikarar, kom det i Trondheim frå fellesskapet av utviklingsorienterte byråkratar i sentraladministrasjonen og sentrale politikarar i kommunalutvalet.

Mens initiativet i Stavanger i utgangspunktet hadde ei sterk ideologisk forankring, hadde det i Trondheim ei klart meir praktisk, konkret og prosjektretta forankring.

For Stavanger sitt vedkomande var kontakten mot sentrale styresmakter i denne fasen direkte og sterk - kommunalminister på dette tidspunktet var gamle-ordføraren Arne Rettedal. For Trondheim var kontakten meir tradisjonelt tenesteveg-innretta og ikkje spesielt sterk.

Mens opplegget og organiseringa av idéutviklings- og søknadsutformingsprosessen i Trondheim var prega av plan, kontinuitet og rimeleg brei deltaking, var den i Stavanger prega av mangel på motivasjon og til dels handlingslamming i administrasjonen kombinert med ei sterkt ad hoc-prega oppfølging frå politikarane. Her var dessutan deltakinga smal. For eksempel blei arbeidstakarorganisasjonane ikkje trekte med verken i idéutviklinga eller søknadsutforminga. Dette blei då også påpeika i departementet sitt svarbrev på Stavanger sin søknad.

I begge kommunane var utviklings- og utformingsdesignet sterkt prega av top-down-tenking.

Forklarande element til utviklinga av prosessen i Stavanger er dels satsinga på søknaden frå det interkommunale JUS, dels at administrasjonen stod midt oppe i ein relativt omfattande reorganiseringsprosess.

Også sjølve bydelsforvaltningsprosjekta kom ulikt ut av dei to søkeprosessane. I Stavanger blei dette prosjektet "hengt på" av politikarane i siste behandlingrunde. I Trondheim derimot kom dette opp som ei naturleg forlenging og utvikling av eit mangeårig plan- og utviklingsarbeid retta inn mot målgruppa barn og unge. Prosjektet blei derfor tidleg nemnt og "kjøpt" som aktuelt, og var såleis langt betre fundert då søknaden blei sendt enn tilfellet var i Stavanger.

Begge søknadane fekk brei og omtrent einstemmig politisk oppslutning.

7. Planleggingsfasen

7.1 Innleiing

19. desember 1986 blei Stavanger og Trondheim tildelt frikommunestatus ved kongeleg resolusjon. Perioden frå årsskiftet 1986/87 og fram til igangsetting av operative bydelsforvaltningsprosjekt per 1.1.90 utgjer forsøksprosessen sin planleggingsfase.

I gjennomgangen av søknadsfasen la eg an eit breitt perspektiv. Formålet var å visa korleis bydelsforvaltningsprosjekta blei til, og kva slags plass dei fekk i søkeprosessen - i konkurranse med andre idéar og prosjekt. Imidlertid: Sidan denne oppgåva er avgrensa til forsøka med bydelsforvaltning, er det den vidare utviklinga av, og lagnaden til, desse prosjekta eg skal konsentrera meg om i det følgande.

Eg skal først gi ein i hovudsak beskrivande gjennomgang av planleggingsfasen i dei to kommunane. Denne vil stikkordsmessig konsentrerast rundt følgande stadium og moment:

- Utgreiing av prosjektdesign m.v.,²⁶
- bydelsforvaltning - av kva? Kva sa kommunane sine design-notat?
- mål - kva sa design-notata?
- høyring og beslutning om prosjektdesign,
- utforming av vedtekter og forhandling med arbeidstakarorganisasjonar,
- utgreiing og avklaring med etatane om ansvars- og arbeidsfordeling,
- informasjon, medverknad og opplæring, samt
- beslutning om overføring av styresmakt og oppstart.

Sentrale spørsmål under gjennomgangen er kva for aktørgrupper som dominerte i denne fasen, kva slags eventuelle motkrefter som gjorde seg gjeldande, samt korleis arbeidet blei organisert og leia. Eit interessant spørsmål er også om og eventuelt korleis aktørkonstellasjonar, organisering osv. i denne fasen skil seg frå søknadsfasen. Endeleg vil eg

²⁶ Med prosjektdesign meinast prosjektplan/prosjektopplegg.

fokusera på kontekstuelle faktorar, det vil seia på kva slags andre, meir generelle forhold som prega den kommunalpolitiske kvardagen i denne perioden.

I siste del av kapitlet skal eg oppsummeringsvis samanlikna og drøfta gjennomgangen av planleggingsfasen.

7.2 Stavanger

Utgreiing av prosjektdesign, bydelsstruktur og bydelsutvala sin storleik

Det kom som ei overrasking på mange i kommunen at ein fekk tilslag på søknaden om forsøk med bydelsforvaltning. Ikkje minst fordi dette omtrent ikkje var førebudd. Administrasjonen hadde nå fått i fanget eit prosjekt som dei ikkje heilt visste korleis dei skulle gripa fatt i. Noe av det første som blei gjort var å gjennomføra studieturar til andre nordiske byar med liknande prosjekt. Det blei det tatt kontakt med Oslo, som då var igang med sitt bydelsforvaltningsprosjekt. Det blei også tatt kontakt med Trondheim, som allereie var godt i gang med si prosjektplanlegging. Mye av inspirasjonen til innhaldet i prosjektdesignet (høyringsdokumentet) er direkte resultat av desse tiltaka. I så måte må ein heilt klart kunne seia at kopieringseffekten slo sterkt inn på dette stadiet.

Først i eit formannskapsmøte 9. april 1987 blei det så nedsett ei styringsgruppe. Trass i nemninga styringsgruppe, var denne tiltenkt funksjonen som utgreiingsinstans/arbeidsgruppe. Den fekk då også ein sterk dominans av etatsjefar og sentrale personar i sentraladministrasjonen. Tre etatar blei representerte i gruppa: Helse og sosial, skule samt kultur og fritid. Dette med utgangspunktet i at desentraliseringa ville få konsekvensar for desse, og ikkje for dei tekniske etatane. Gruppa bestod dessutan av to bydelspolitikarar - ein frå kvar av det som seinare skulle bli vedtatt som forsøksbydelar. Merk at ingen av dei sentrale politikarane, som hadde ivra for og initiert prosjektet, blei med i gruppa. Imidlertid blei nå arbeidstakarorganisasjonane representerte ved den største, Norsk Kommuneforbund. Sekretær for styringsgruppa blei organisasjonskonsulenten hos rådmannen.

Styringsgruppa blei gitt følgande mandat:

- Utforma utkast til hovedmål for prosjektet,
- vurderer kva funksjonar som skal desentraliserast,
- vurderer talet på bydelar og bydelsforvaltningar, samt
- utgreia politiske og administrative føresetnader og konsekvensar.

Formannskapet ba dessutan eksplisitt om ei vurdering av bydelane og bydelsutvala sin struktur og storleik.

På dette tidspunktet planla dessutan formannskapet igangsetting av forsøka ute i bydelane frå 1. januar 1988.

Styringsgruppa greip først fatt i saka om bydelsinndeling og bydelsutvalsstruktur og -storleik. Det blei gjennomført ei utgreiing, som blei sendt ut på høyring i juli 1987. Denne konkluderte med at Stavanger sine 20 bydelar burde meir enn halvverast. Bakgrunnen for dette var at ein såg på dei eksisterande bydelane som for små og urasjonelle for oppbygging av eigne forvaltningseiningar. Ved den nye inndelinga blei det tatt omsyn til slike forhold som distriktssoner for sosialkontora, opptaksgrenser for skulane, befolkningsstruktur, utbyggingsområde osv. Dessutan konkluderte utgreiinga med at bydelsutvala burde ha færre medlemmer, for på den måten å gjerast til meir handlingsdyktige organ. Samtidig blei det lagt fram forslag til val av to forsøksbydelar.

Dei fleste høyringsuttalene til desse forslaga var knytt til mangel på "lyst" til "tvangs-ekteskap" med nabobydel(ar). Dessutan til val av forsøksbydelar.

I september/oktober 1987 vedtok så bystyret å sanera bydelsstrukturen. Ein stod nå tilbake med 9 bydelar. Dessutan blei det vedtatt å redusera talet på medlemmer i bydelsutvala frå 17 til 11. Med omsyn til val av forsøksbydelar gjekk politikarane mot fleirtalet i styringsgruppa, ved å velja ein eldre, etablert og sentrumsnær bydel (Storhaug) - med eit rimeleg godt utbygd servicetilbod - og ein ny, ekspanderande ikkje-sentrumsnær bydel (Jåtten) - med eit lite utbygd servicetilbod. Her hadde fleire i styringsgruppa ivra for å velja to etablerte og noenlunde likestilte bydelar med eit rimeleg vel utbygd servicetilbod. Dette ikkje minst ut frå økonomi- og styringsomsyn: Blei ein "service-fattig" bydel forsøksbydel, ville merksemda om han auka, noe som i sin tur ville gi auka press med omsyn til raskt og sterkt å prioritera serviceutbygginga i bydelen. Kort sagt, dette blei sett på som ei potensielt dyrare løysing.

Med den nye inndelinga fekk dei to forsøksbydelane eit befolkningsunderlag på respektive ca. 10.000 (Storhaug) og 8.500 (Jåtten). Vi snakkar altså her om utvikling av forvaltningseiningar for mellomstore norske "kommunar".

Ved denne behandlinga blei det frå politikarane også hengt på eit punkt som må tolkast som vilje til utviding, til radikalisering av heile forsøksprosjektet. Det blei nemleg vedtatt at ein skulle søka om også å få lov til å gjennomføra forsøk med direkte val på medlemmer til bydelsutvala i forsøksbydelane.²⁷

Etter å ha gjennomført eit relativt intensivt arbeidsopplegg utover hausten, la så styringsgruppa fram sjølve hovedutgreiinga, forslaget til prosjektdesign, i form av eit høyringsdokument, i midten av november 1987.

Bydelsforvaltning - av kva?

Kva slags bydelsforvaltning blei det så lagt opp til i høyringsdokumentet? Kva slags funksjonar og oppgåver skulle bydelsadministrasjonen ta seg av? Og kva slags styresmakt skulle bydelsutvalet gis?

"Bydelsutvalget blir det overordnede folkevalgte organ og får myndighet som hovedutvalg. Bydelsutvalgene blir direkte underlagt kommunalutvalg, formannskap og bystyre. Hovedutvalgene har myndighet overfor bydelsutvalgene bare gjennom kommunalutvalg, formannskap og bystyre. Bydelsutvalgene fungerer som lokalt helse- og sosialstyre, kulturstyre og skolestyre." (Stavanger kommune 1987:7)

Dette blei konkretisert slik:

Skulesektor: "Det er ønskelig at alle grunnskolespørsmål med unntak av fastsetting av timetall så langt som mulig overføres til bydelsforvaltningene." (Stavanger kommune 1987:29)

Bydelsutvalet skulle gis styresmakt til:

- fritak for vurdering av karakterar,
- alternativ opplæring,
- godkjenning av ordensreglement,
- elevpermisjonar,
- samarbeidsspørsmål skule-heim, og

²⁷ Saka blei seinare lagt fram for Kommunaldepartementet. I svarbrevet konkluderte departementet med at saka inntil vidare måtte leggest på is. Dette dels ut frå praktiske omsyn (valperiode kontra forsøksperiode m.v.). Og dels ut frå omsynet til den vidare behandlinga av utkastet til ny kommunelov (NOU 1990:13). Her blir ulike spørsmål vedrørande desentralisering til underkommunalt nivå/bydelsforvaltning/kommunedelsnemnder - herunder spørsmålet om direkte val på medlemmer til bydelsutval/kommunedelsnemnder - drøfta.

- utforming av skulen sine frie aktivitetar.

Helse- og sosialsektor: "Bydelsutvalget bør gis ansvar og myndighet for drift av institusjoner og virksomhet innen sitt geografiske område slik:" (Stavanger kommune 1987:29)

Helsetenester:

- skulehelseteneste (inkl. legetenester),
- helsestasjonsteneste (inkl. legetenester),
- fysioterapiteneste - kommunale legekantor, og
- privatpraktiserande legar/fysioterapeutar med avtale.

Pleie og omsorg:

- institusjonar,
- hjelpeordningar for heimane,
- øyremerka plassar til alders- og sjukeheimar - eldresenter, samt
- velferdstiltak for eldre/uføre.

Sosiale tenester:

- økonomisk hjelp,
- barnevern og edruskapsvern i første linje (med unntak for tvangssaker),
- barnehagar/barneparkar (inkl. opptak), og
- feltarbeiderteneste (uteseksjon).

Kultur- og fritidssektor: Bydelsutvalet skulle gis styresmakt til:

- planlegging av verksemda innanfor sektoren,
- drift og vedlikehald av fritidshus og bydelshus,
- fritidsklubbar og kulturgrupper for barn,
- personalet ved fritidshus, bydelshus, fritidsklubbar og kulturgrupper for barn,
- tilskotsordningar, blant anna for kulturtiltak for eldre,
- bydelskino, og
- kontakt med foreningar og organisasjonar.

På sikt skulle bydelsutvalet gis tilnærma fullt *budsjettansvar* for desse sektorane/funksjonsområda.

Til å forestå administrasjonen av desse sektorane/funksjonsområda innanfor bydelen, skulle det altså opprettast ein tverretatleg bydelsadministrasjon. Denne skulle då dels

samordna eksisterande tenester på bydelsnivå, dels få ansvaret for oppgåver innanfor dei skisserte funksjonsområda som etter eksisterande struktur var lagt til dei sentrale etatane.

Mål

Kva tok ein så sikte på å oppnå gjennom den endringsprosessen som er skissert i avsnittet over? I høyringsdokumentet blei det trekt opp tre hovedmål - effektivisering, demokratisering og desentralisering.

Effektivisering: "Bedre samordning" og "mer desentralisering" av kommunen sitt tenestetilbod skulle bidra til å "bryte sektorgrenser". Dette skulle i neste omgang bidra til "at et helhetssyn bedre kan praktiseres i den kommunale virksomhet", samt gi ei betre tilpassing av kommunen sitt tenestetilbod til lokale behov. I sum:

"Ved forbedret tjenesteyting og effektivisering av ressursbruken tas det sikte på å oppnå bedre resultat av den kommunale innsatsen uten at en behøver å øke de økonomiske ressurser." (Stavanger kommune 1987:18)

Demokratisering: To aspekt ved det mangetydige begrepet "demokratisering" blei trekte fram - *medverknad* (for såvel tilsette som brukarar) og *mobilisering*:

"Avgjørelsesmyndighet skal spres så langt ut som mulig i organisasjonen. Dette medfører demokratisering av forvaltningen og utvikling av mer meningsfylte arbeidsplasser for de ansatte. Byens innbyggere som benytter de kommunale tjenester, skal gis bedre mulighet til innflytelse over virksomheten i for eksempel barnehage, bydelshus og skole. (.....) Styringsgruppen mener vi må tilpasse kommunens organisasjon og arbeidsformer slik at det blir praktisk mulig for flere å dele ansvaret for det som skjer i samfunnet. Dette er grunnleggende for mobiliseringsoppgaven som er viktig for demokratiet." (Stavanger kommune 1987:19-20)

Desentralisering: "Det tas sikte på at det blir kortere veier mellom beslutning og iverksetting." (Stavanger kommune 1987:19)

Det blei ikkje foretatt noen rangering av måla, og mål/delmål/verkemiddel-problematikken blei ikkje drøfta.

Det heiter imidlertid at måla er "ambisiøse og ideelle" og at dei er meint å skulle vera "retningsgivende for utredningsarbeidet når en skal konkretisere forslag" (Stavanger kommune 1987:19).

Høyring og beslutning om prosjektdesign

Høyringsdokumentet blei straks etter at det var lagt fram, sendt til høyring til bydelsutvala, hovedutvala, etatane samt arbeidstakarorganisasjonane. I oversendingsbrevet frå Rådmannen av 18.11.87, blei det opplyst at bystyret skulle behandla saka i slutten av mars 1988. Den opprinnelege framdriftsplanen - med igangsetting ute i bydelane allereie 1. januar 1988 - var nå altså forlatt.

Då fristen gjekk ut i februar, hadde ein fått inn ei rekke uttaler. Kort oppsummert kan ein seia at dei alle gav sin prinsipielle tilslutning til utgreiinga.

Det kom imidlertid også inn fleire kritiske merknader - då i all hovudsak frå arbeidstakarorganisasjonar. Desse gjekk blant anna på at:

- førebuingsarbeidet er for dårleg (bl.a. legeforeninga),
- det er kritikkverdig at ikkje fleire arbeidstakarorganisasjonar er trekt meir aktivt med. Dette må sikrast i vidareføringa (påpeikt av mange),
- ein er redd for at prosjektet ikkje vil få tilført nok ressursar, noe som kan gi forverra kår for organisasjonane sine medlemmer ute i bydelane (bl.a. lærarlaget),
- prosjektet vil splitta opp små og "lette" fagmiljø, noe som er sterkt uheldig (bl.a. fysioterapiforeninga, psykologforeninga, sjukepleiarforeninga),
- tilsette må sikrast representasjon i bydelsutvala slik dei i dag har det i hovedutvala,
- det bør vurderast å gi lokale lag/organisasjonar samt parti som ikkje er representerte i bydelsutvala møterett, og
- det er førebels lagt for lita vekt på korleis prosjektet skal mobilisera og trekka innbygarane med i beslutningsprosessar.

Mens prosjektdesignet var ute til høyring, jobba styringsgruppa sin sekretær vidare med utforming av eit forslag til frikommunevedtekter. Tanken var at behandlinga av dette kunne slåast saman med den politiske behandlinga av sjølv høyringsdokumentet.

Den politiske behandlinga som var planlagt til seinvinteren 1988, blei langt meir infløkt og langtekkeleg enn mange nok opprinneleg hadde tenkt seg. Først i månads skiftet mai/juni kom saka endeleg opp i bystyret.

Bakgrunnen for dette var, at parallelt med utviklinga av forsøksprosjektet falt ei relativt dramatisk forverring av den kommunale økonomien. Dette forholdet kom til å ta svært mye av administrasjonen og politikarane si merksemd utover i 1987 og ikkje minst 1988. Økonomiproblem og nedskjæringsforslag blei kvardagen, frikommuneprosjektet for-

svann litt ut i periferien og fekk ei ad hoc-prega oppfølging - i alle fall frå politikarane si side.

Ein av konsekvensane av dette var, at ein på rådmannshald etterkvart begynte å stilla spørsmål ved om kommunen hadde råd til heile desentraliseringsprosjektet. Usikkerheiten auka i takt med at den økonomisk-politiske turbulensen tiltok. Dette kulminerte med at rådmannen 7. april 1988 la fram forslag for formannskapet om at forsøksprosjektet med bydelsforvaltningar skulle utgå.

Raskt oppstod det nå eit klart motsetningsforhold mellom sentraladministrasjonen og ein brei tverrpolitisk allianse. Formannskapet vedtok nemleg 14. april å senda saka tilbake til rådmannen med klar melding om å finna rom for prosjektet innanfor 1989-budsjettet, eksempelvis ved omdisponering av stillingsheimlar.

Trass i desse klare politiske signala valde rådmannen å stå på konklusjonen sin: 4. mai fremma han nytt forslag om at "frikommuneprosjektet utgår". Dette blei imidlertid imøtegått i tur og orden av dei politiske organa: 16. mai gjekk administrasjonsutvalet inn for igangsetting av prosjektet frå 1. januar 1989, etter det designet som styringsgruppa hadde skissert. Her blei også forslaget til frikommunevedtekter vedtatt med mindre justeringar. 19. mai fatta formannskapet eit likelydande vedtak som innstilling til bystyret. Og 30. mai gjekk eit einstemmig bystyre mot rådmannen og inn for formannskapet si innstilling. Her blei det også einstemmig vedtatt oversendt kommunalutvalet eit tilleggsforslag om å bevilga kroner 300.000,- til informasjons- og opplæringstiltak for bydelsrepresentantane hausten 1988.

Til å følge prosjektet vidare opp, blei det også sett ned ei ny styringsgruppe. Denne fekk ei "tung" samansetting - såvel ordførar som leiande koalisjons- og opposisjonspolitikarar (alle gruppeleiarane) blei valt som medlemmer. Dette må kunne tolkast som eit ønske om sterkare og meir kontinuerleg politisk styring og oppfølging.

Utforming av vedtekter og forhandling med arbeidstakarorganisasjonar

Etter bystyrevedtaket blei forslaget til frikommunevedtekter raskt oversendt Kommunaldepartementet. Det skulle imidlertid ta 1 1/2 - 2 år før desse kunne godkjennast.

Bakgrunnen for dette var at lærarorganisasjonane såvel lokalt som sentralt ikkje ville akseptera skule- og barnehagedelen i bystyret sitt vedtatte forslag til vedtekter. På grunn av at forsøket ville innebera auka ansvar og noen fleire arbeidsoppgåver av koordinerande art for rektorane, krevde lærarorganisasjonane kompensasjon i form av nedsett leseplikt

samt auka lønn. Dette blei problematisk all den tid kommunen hadde det som eit grunnprinsipp at forsøket ikkje skulle innebera auka utgifter av denne typen. Siktemålet hadde vore, og var, å halda kostnadsramma på dagens nivå. Dermed hadde det, med få unntak, kun vore snakk om omprioriteringar innanfor denne, for eksempel ved flytting av stillingsheimlar.

"Rådmannen har sagt at dette ikke skal koste noe. Men i opplegget får for eksempel rektorene langt flere arbeidsoppgaver enn før. Vi har derfor satt fram krav om at de må få 12 timers nedsatt leseplikt hver, og dessuten opp to lønnstrinn. Vi krever også økte ressurser til tillitsvalgte, sier Sissel Østrem og Knut Tveit i henholdsvis Lærerlaget og Norsk Undervisningsforbund." (Stavanger Aftenblad 11.11.89)

Og slik kom saka lenge til å stå i stampe. Først på seinhausten 1989 løsna det. Mens ein på dette tidspunktet hadde 1.1.90 som dato for igangsetting av bydelsforvaltningsprosjekta, noe eg skal koma tilbake til under, bestemte ein seg for å utsetta skule- og barnehagedelen til skuleåret 1990/91, det vil seia til august 1990. Dermed kunne resten av vedtektene realitetsbehandlast på departementalt hald. Og godkjenning blei gitt i februar 1990.

Utover vinteren/våren 1990 blei det så meir framdrift i forhandlingane mellom kommunen og lærarorganisasjonane om skule- og barnehagedelen. Og i august 1990 kunne Kommunaldepartementet endeleg godkjenna eit noe revidert utkast til vedtekter for denne delen av forsøksprosjektet.

Forskriftene om frikommunevedtekter gir Stavanger kommune (dei to forsøksbydelane) fristilling på enkelte område innanfor følgande lover m.v.:

- Lov om styret i herreds- og bykommunar (kommuneloven),
- Forskrifter om delegasjon av styresmakt i budsjettsaker,
- Lov om kommunalt helse- og sosialstyre,
- Lov om grunnskulen,
- Normalinstruks for skulesjef,
- Lov om barnehagar, og
- Forskrift til lov om barnehagar.

Utgreiing og avklaring med etatane om ansvars- og arbeidsdeling

Bystyrevedtaket i mai 1988 innebar ikkje bare utfordringar med omsyn til å få vedtektene godkjende. Vedtaket var også eit klarsignal til å gå frå prosjektdesign til utgreiing, møteverksemd osv. med sikte på intern avklaring omkring ansvars- og arbeidsfordeling mellom etatane og forsøksbydelane. Og i tillegg utarbeiding av budsjett/budsjetterings-system for bydelsforvaltningane.

Vidare låg det i bystyrevedtaket eit pålegg til rådmannen om å omgjera stillingsheimlar i samband med arbeidet med 1989-budsjettet, slik at bydelsforvaltningane skulle få tilført:

- ein administrasjonsleiar kvar,
- ein sekretær/l. sekretær kvar, og
- ein saksbehandlar og ein koordinator til Storhaug bydel.

Bystyret påla også rådmannen å sørge for at det blei utarbeidd ein endeleg organisasjons- og stillingsplan for bydelsforvaltningane.

Desse momenta krevde ikkje bare utgreiingar, men også utveljing av personale.

Administrasjonsleiarar blei tilsette våren 1989. Organisasjonskonsulenten hos rådmannen - som til då hadde vore ein slags de facto prosjektleiar - gjekk inn i den eine stillinga, økonomisjefen i helse- og sosialetaten i den andre.

Frå starten av blei administrasjonsleiarane plasserte hos rådmannen. Her skulle dei dekke ei dobbeltrolle. Dei skulle både vera rådmannen sin reiskap i drøftingar med etatane, lærarorganisasjonane m.v., samt fungera som sentrale utgreiarar. Samtidig skulle dei fungera som bydelane sine talerøyr (som sekretærar for bydelsutvala) inn mot nettopp sentraladministrasjonen og styringsgruppa.

Går vi tilbake til lista over meir praktiske arbeidsoppgåver, måtte det nå også finnast lokale til bydelsforvaltningane. Og i tillegg vurderast korleis desse skulle koplant opp mot den sentrale administrasjonen på EDB-/driftssida m.v.

Det måtte også jobbast raskt med å få etablert ein plan for informasjon og opplæring - primært for bydelsrepresentantane, men også for det personalet som skulle fylla stillingane skissert over, for den sentrale administrasjonen som skulle samarbeida med bydelsforvaltningane, samt for øvrige politikarar og publikum. Dette momentet skal eg koma tilbake til under.

Trass i at arbeidsoppgåvene var mange, låg aktiviteten i den nyvalde styringsgruppa på eit nullpunkt utover hausten 1988. Dette skuldast nok at oppgåvene blei sett på som

praktiske arbeidsoppgåver for administrasjonen - ikkje som politiske styringsoppgåver. Dessutan at såvel politikarane som administrasjonen nå konsentrerte merksemda og innsatsen om budsjettet for 1989.

Framdriftsplanen i mai-vedtaket innebar forsert detaljtgreiingsarbeid hausten 1988, med sikte på igangsetting av operative bydelsforvaltningar frå 1. januar 1989. Imidlertid: 25.11.88 kunne Stavanger Aftenblad melda om at:

"rådmannskontoret (.....) nå (har) gitt opp å få saken fram til bystyret på denne siden av årsskiftet. Dit vil den ventelig komme en gang i januar. Deretter skal stillingene lysas ut internt i Stavanger kommune. Når de er besatt, går både de nyansatte og bydelspolitikarane inn i en periode med opplæring, før ansvaret gradvis kan overføres fra etater og hovedutvalg til bydelsforvaltningene."

Igjen var altså igangsettinga utsett - nå truleg til august 1989 (i følge organisasjonskonsulenten, jf. Stavanger Aftenblad 25.1.89).

Informasjon, medverknad og opplæring

Etterkvart som tidspunktet for igangsetting stadig blei skuva ut i tid, tiltok frustrasjonane over dette - og over mangelen på informasjon om forsøksprosjektet generelt sett -, hos dei som var plukka ut som forsøksdeltakarar. I det ovanfor refererte oppslaget i Stavanger Aftenblad (25.11.88) uttaler såleis leiaren i Storhaug bydelsutval:

"Jeg har ikke hørt noe om dette siden sist det stod i avisen. Vi kunne nok ønske oss litt bedre informasjon om hva som foregår. Jeg har ikke inntrykk av at dette har hatt topp prioritet i administrasjonen, (.....)."

Inntrykket av låg prioritering i administrasjonen blei stadfesta av organisasjonssjefen i det same oppslaget:

"Arbeidet med å gjenopprette kommunens økonomi har lagt beslag på mye av vår kapasitet, sier organisasjonssjefen, som minner om at nyordningen også har en politisk styringsgruppe der samtlige gruppeledere deltar."

Trass i desse hjartesukka: To månader seinare har lite endra seg. 25.1.89 uttaler dei to leiarane for bydelsutvala i forsøksbydelane følgande til Stavanger Aftenblad:

"Vi er selvsagt skuffet over at prøveordningen med mer makt til bydelsutvalgene ennå ikke er kommet i gang, men det vi beklager mest, er at vi ikke har fått noen informasjon fra kommunen om hva som skal skje og når det skal skje."

Og mest litt brydd slår den eine av dei fast:

"Det er fælt å si det, men jeg har ikke fått et eneste brev eller en eneste telefon."

I det same avisoppslaget blei forøvrig den generelle mangelen på informasjon om forsøksprosjektet, og den svært smale medverknadsstrategien, journalistisk framstilt slik:

"I løpet av de 27 månedene det har gått siden formannskapet vedtok å søke departementet om frikommunestatus for å gjennomføre blant annet dette forsøket med desentralisert forvaltning, er det ingen i kommunen som har spurt folk, foreninger eller institusjoner i de to bydelene om råd og synspunkter."

Heller ikkje dei tilsette i forsøksbydelane - for eksempel rektorane, tilsette ved distrikt-sosialkontora, bydelshuset på Storhaug osv. -, det vil seia dei som skulle gjennomføra den administrative og tenesteytande delen av forsøksprosjektet, blei trekte med i prosessen. I intervjurunden om forventningar til forsøksprosjektet, sommaren/hausten 1988, gav då også fleire av dei uttrykk for undring og irritasjon over dette:

"Det er jo vi som kjenner bydelen, og som veit kor skoen trykker."

"Min praksis har gitt meg mange idéar til endring i arbeidsdelinga mellom etaten sentralt og oss her i bydelen - men ingen spør oss, jo!"

Utover i 1989 betra dette biletet seg noe. For det første fekk ein "på lufta" eigne bydelsaviser i dei to forsøksbydelane. Desse begynte å bringa regelmessig informasjon om utviklinga av prosjektet. Dessutan blei det hausten 1989 sett igang opplæringstiltak for bydelsutvalsmedlemmene. Dette er seinare følgt opp i form av diverse kurs og seminar.

Beslutning om overføring av styresmakt samt oppstart

Planleggingsfasen kulminerte i november 1989 med vedtak i bystyret om konkret overføring av styresmakt til forsøksbydelane, samt oppstart.

Oppstart blei nå endeleg bestemt til 1.1.90.

Bydelsutvala si styresmakt blei vedtatt avgrensa/konkretisert til følgande oppgåver og ansvarsområde (jf. forslaget i høyringsdokumentet referert over):

Skule:

- utleige av skulebygg, og
- ikkje-pedagogisk personale.

Helse- og sosial:

- distriktssosialkontor Storhaug,
- Vågedalen og Ramsvikhagen sjukeheimar,
- åpen omsorg,
- tilskotsordningar,
- skulehelsetenesten/helsestasjonstenesten,
- legekontor Storhaug, samt
- eldresenter.

Kultur- og fritid:

- bydelshus/fritidshus/fritidsklubbar/kulturgrupper, og
- tilskotsordningar.

Park- og idrett:

- tilskot til frivillige lag og organisasjonar, samt
- leikeplassar.

I tillegg føresette ein følgande oppgåver og ansvarsområde overført til bydelsutvala frå 1.8.90:

- Barnehagar, skular og fritidsheimar,
- distriktssosialkontor for Jåtten²⁸, og
- aldersheimar.

7.3 Trondheim

Utgreiing av prosjektdesign

Bystyret hadde allereie under søknadsbehandlinga gitt uttrykk for at bydelsforvaltningsprosjektet var det prosjektet ein eventuelt ønskte å koma først igang med i forsøks-

²⁸ Overføringa blei seinare utsett til 1.1.91.

perioden. Det vidare arbeidet med dette prosjektet blei på denne bakgrunnen sett igang allereie før frikommunestatus var tildelt. "På denne måten var mønsteret for utredningsarbeidet, både arbeidsmåte og tidsplan, klar allerede pr. 1. januar 1987." (Trondheim kommune 1987:2)

Forskjellen frå Stavanger er altså stor her: Ikkje bare hadde ein ein betre fundert søknad - også det vidare utgreiingsarbeidet blei sett mye raskare og meir planmessig igang.

Imidlertid: Som for Stavanger må ein også for Trondheim kunne seia at kopieringseffekten slo relativt tidleg inn: Enkelte av dei mest ivrige i administrasjonen hadde tidleg vore i kontakt med Oslo, samt med andre nordiske bykommunar med desentraliseringsprosjekt. Også her er derfor mye av inspirasjonen til innhaldet i prosjektdesignet (høyringsdokumentet) eit direkte resultat av desse tiltaka.

Ansaret for å setta igang utgreiingar i samband med reorganiseringssaker i Trondheim, var lagt til den såkalla organisasjonskomitéen. Denne var sett saman av to representantar kvar frå politikarane, administrasjonen og arbeidstakarorganisasjonane. Organisasjonskomitéen vedtok tidleg å setta ned ei eiga styringsgruppe for prosjektet.

Samansettinga av styringsgruppa likna på den ein hadde i Stavanger, men med enkelte forskjellar. I tillegg til kommunaldirektørar/planleggjarar frå berørte avdelingar, avdeling undervisning, avdeling helsevern og sosial omsorg samt avdeling kyrkje, kultur og fritid, bestod gruppa opprinneleg av to kommunalrådar og ein representant kvar frå tre arbeidstakarorganisasjonar. Bydelspolitikarane, som i Stavanger var med frå starten, blei her trekte inn først mot slutten av arbeidet. Frå juli 1987 fekk kvar av dei to aktuelle bydelane ein politikar med i gruppa. Som i Stavanger fungerte organisasjonskonsulenten hos rådmannen som sekretær for gruppa.

Organisasjonskomitéen ga styringsgruppa dette mandatet:

- Utforma forslag til oppgåver, ansvarsområde og styresmakt for bydelsforvaltningane,
- laga bemanningsplanar og forslag til overgangsordningar, samt
- utgreia metodar for måling og resultatvurderingar av dei aktivitetar bydelsforvaltningane skal ha ansvaret for.

Organisasjonskomitéen ville ha seg førelagt i det minste ei skisse til organisasjonsstruktur innan 15. november 1987. Dette med tanke på igangsetting av forsøka ute i bydelane frå 1. januar 1988.

"Styringsgruppa for frikommuneprosjektet valgte i starten av arbeidet å bruke en utredningsstrategi som vektlegger sterk lokal medvirkning." (Trondheim kommune 1987:7)

I praksis innebar dette, at kommunalt tilsette i dei to bydelane som var blinka ut som forsøksbydelar, blei trekte inn frå starten av for å vurdere dei forskjellige tema som blei gitt i mandatet. Det blei danna tverretatlege prosjektgrupper i bydelane, som dels drøfta utspel frå styringsgruppa, dels ga denne innspel. Også på dette punktet er altså forskjellen i forhold til Stavanger stor.

Med omsyn til bydelsstrukturen hadde ein i Trondheim delvis gjennomført eit utgreiingsarbeid om dette allereie før frikommuneprosjektet kom igang. Her hadde ein delt byen i seks administrative distrikt. Dette forslaget blei vedtatt våren 1988, og gjort gjeldande frå 1. januar 1989. Med omsyn til lokalpolitisk styring, var byen delt i 24 bydelar med kvart sitt bydelsutval. Men to distrikt blei i samband med frikommuneprosjektet definert som forsøksbydelar. Og innanfor desse slo ein saman i alt 6-7 gamle bydelsutval til to såkalla bydelsstyre. Desse fekk 15 medlemmer kvar.

Med utgangspunkt i tidlegare gjennomført og pågåande planleggings- og utviklingsarbeid for målgruppa barn og ungdom, blei dei to distrikta Risvollan/Othilienborg/Nardo/Nidarvoll/Leira og Flatåsen/Saupstad/Romulslia allereie i søknadsfasen vedtatt som aktuelle forsøksbydelar. Seinare blei desse gitt namna Nardo og Saupstad. Og med den skisserte inndelinga, fekk dei to eit befolkningsunderlag på respektive ca. 18.000 (Nardo) og 13.000 (Saupstad). Det er grunn til å merka seg at forsøksbydelane i Trondheim altså er vesentleg større enn i Stavanger (10.000 og 8.500).

Styringsgruppa jobba relativt raskt og heldt seg godt innanfor tidsfristen. Allereie i slutten av september 1987 la gruppa fram sitt forslag til prosjektdesign i form av eit høyringsdokument.

Til forskjell frå Stavanger blei det her lagt fram tre alternative løysingar, der eit fleirtal i styringsgruppa gjekk inn for alternativ 2:

1. Overføring bare av ansvar for barnehagedrift til bydelsforvaltningane. (Viktige delar av tenestetilbodet overfor barn og ungdom, som barnevern og helse-tenester, blir ikkje tatt med. Dette må reknast som ei "minimumsløysing".)
2. Overføring av styresmakt også frå andre fagkontor og tenesteområde der tenestene er retta mot barn og ungdom.
3. Overføring av styresmakt på alle område kor det ligg til rette for desentralisert ansvar.

Av disse ligg alternativ 3 nærast idégrunnlaget og innstillinga i høyringsdokumentet i Stavanger.

Med tanke på igangsetting gjekk styringsgruppa inn for at det blei etablert bydelsadministrasjonar og konstituert bydelsstyre i januar 1988, som opprinneleg planlagt. Imidlertid la ein nå opp til at sjølvve overføringa av politisk og administrativ styresmakt skulle koma etter, nærare bestemt skje i august 1988.

Bydelsforvaltning - av kva?

Kva slags bydelsforvaltning blei det så lagt opp til i høyringsdokumentet? Kva slags funksjonar og oppgåver skulle bydelsadministrasjonen ta seg av? Og kva slags styresmakt skulle bydelsstyret gis?

I det følgande avgrensar eg meg til styringsgruppa si fleirtalsinnstilling, alternativ 2.

Som for Stavanger sitt vedkomande blei følgande sagt om bydelsstyret:

"Bydelsstyrene blir direkte underlagt formannskapet og bystyret. Avdelingsstyrene har myndighet overfor bydelsstyrene bare gjennom formannskapet/bystyret." (Trondheim kommune 1987:34)

Og som i Stavanger innebar dette då langt på veg at bydelsstyra skulle fungera som lokale skulestyre, barnehagenemnder, barnevernsnemnder, sosialutval samt kulturstyre.

Dette blei konkretisert slik:

Avdeling undervisning: "Denne avdelingen har nettopp fått vedtatt en ny organisasjonsplan med virkning fra 1.1.1988. Administrasjonen er blitt delt inn i distriktskontorer, og to av distriktene er lik de to forsøksbydelene i frikommuneforsøket. Hvert distriktskontor forutsettes å ha et totalansvar for skolenes virksomhet i sine distrikter. To virksomheter er unntatt fra dette, og disse enhetene/tjenestene foreslås overført under bydelsforvaltningenes ansvarsområde:

- Pedagogisk-psykologisk tjenestes distriktskontorer, og
- pedagogisk veiledningstjeneste." (Trondheim kommune 1987:19)

Avdeling helsevern og sosial omsorg: "Det foreslås slik overføring av oppgaver og myndighet fra avdelingen til de to bydelsforvaltningene:" (Trondheim kommune 1987:18)

- ansvar for barnehagedrift,
- ansvar for sosialkontortjeneste, og

- ansvar for helsesøstertjeneste.

Avdeling kyrkje, kultur og fritid: Bydelsforvaltningane skulle få overført følgande oppgåver:

- drift av fritidsklubbar,
- drift av fritidsheimar,
- nærmiljøarbeid: nærmiljøkonsulentar, støtte til bumiljøtiltak og tiltak for barn og unge, samt
- støtte til idrettslag (aktivitets-, husleige- og driftsstøtte).

Som i Stavanger skulle bydelsstyra på sikt gis tilnærma fullt *budsjettansvar* for desse funksjonsområda.

Og som for Stavanger sitt vedkomande skulle det opprettast tverrsektorielle bydelsadministrasjonar til å forestå administrasjonen av desse funksjonsområda innanfor dei aktuelle bydelane.

Mål

Kva tok ein så sikte på å oppnå gjennom den endringsprosessen som er skissert i avsnittet over? I høyringsdokumentet blei det trekt opp følgande mål for forsøksprosjektet:

- Meir effektiv ressursutnytting,
- betre service,
- betre samordning av kommunale tenester,
- demokratisering av forvaltninga, samt
- utvikling av meir meiningsfylte arbeidsplassar for dei tilsette.

"Styringsgruppa ønsker å sette opp disse som sidestilte målsettinger".
(Trondheim kommune 1987:10)

I eit bilag i høyringsdokumentet er det foretatt ei drøfting av måla, der ein også har spalta dei i meir konkrete delmål, samt skissert aktuelle og nødvendige tiltak.

"*Demokratisering*" er i Trondheim altså blitt til "demokratisering av forvaltninga". Ligg det i dette ei innsnevring i forhold til Stavanger sin bruk av begrepet? Neppe. For i det nemnde bilaget, blir det under demokratiseringsmålet for eksempel peika på følgande mobiliseringsutfordring:

"Skal beboerne la seg engasjere, er det viktig at ansvaret for de tjenester som beboerne er mest opptatt av, desentraliseres." (Trondheim kommune 1987: bilag 3:14)

Høyring og beslutning om prosjektdesign, utforming og beslutning om vedtekter

Høyringsdokumentet blei straks etter at det var lagt fram sendt til høyring til bydelsutvala, avdelingsstyra, avdelingane samt arbeidstakarorganisasjonane. Fristen blei sett til midten av november, det vil seia at dei forskjellige instansane hadde omlag 1 1/2 månad på seg.

Det kom inn i alt 19 uttaler. Kort oppsummert kan ein seia at omtrent alle gav sin prinsipielle tilslutning til utgreiinga. Imidlertid stilte fleire spørsmålsteikn ved enkelte av verkemidla som var skisserte for å nå overordna mål. Frå noen av profesjonsgruppene blei det også gitt liknande kritiske merknader som i Stavanger. Klart mest kritisk var store og tunge Norsk Kommuneforbund. I eit brev frå forbundet til Rådmannen av 13.11.87, heiter det at forbundet prinsipielt ikkje er mot desentraliseringsprosjektet, men "de foreliggende dokumenter anser vi som (et) lite forsvarlig beslutningsgrunnlag. (.....) Vi oppfatter innholdet som påstander og idéskisser uten at konsekvensene er belyst både når det gjelder arbeidsorganisasjonen og de politiske/demokratiske effekter."

Etter at høyringsfristen var ute, blei saka straks behandla i styringsgruppa, organisasjonskomitéen, administrativt hos rådmannen (innstilling), i administrasjonsutvalet og formannskapet før den kom på bystyret sitt sakskart for møtet 17. desember 1987.

Rådmannen si innstilling gjekk stort sett uendra gjennom administrasjonsutvalet²⁹ og formannskapet, og blei med få justeringar dermed formannskapet si innstilling overfor bystyret.

Her blei styringsgruppa sitt prosjektdesign i det alt vesentlegaste vedtatt. Imidlertid inntok bystyret på fleire punkt divergerande standpunkt i forhold til rådmannen/formannskapet si innstilling. Meir konkret innebar vedtaket:

- Det blei gitt grønt lys for å setta igang forsøk etter alternativ 2 skissert over. Her hadde rådmannen/formannskapet innstilt på at alternativ 3 skulle leggest til grunn. Bystyret på si side vedtok å be rådmannen om å greia saka vidare ut med sikte på vurdering av overgang/utviding til alternativ 3 undervegs.

²⁹ Her prøvde rett nok Kommuneforbundet sin representant å få heile saka utsett - i påvente av grundigare utgreiingar.

Det kan her nemnast at rådmannen blant anna bygde si innstilling på drøftingar i ei såkalla "tenkegruppe" sett saman av viktige aktørar frå såvel administrasjons- som politikksida. Gruppen hadde mellom anna trekt opp scenarier for Trondheim, der bydelsforvaltningar i alle bydelar gjekk inn som ein del av det totale kommunale forvaltningssystemet.

- Det blei vedtatt oppstart frå 1. august 1988. Her gjekk innstillinga på oppstart 1. januar 1989. Ein gjekk imidlertid inn for at dei nye bydelsstyra skulle veljast og tre i funksjon allereie frå 1. januar 1988, men då første halvår med funksjon som dei gamle bydelsutvala.

Høyringsrunden sine mange spørsmålsteikn hadde avdekka eit behov for ytterlegare og meir detaljerte utgreiingar. Dessutan mangla ein førebels det formelle grunnlaget for desentralisering av styresmakt - frikommunevedtektene. Rådmannen blei såleis også bedt om fremma sak om dette i løpet av første halvår 1988.

- Vidare blei det fatta eit foreløpig vedtak om forsøksbydelar.

Alt dette gjekk gjennom mot eit lite mindretal. I spørsmålet om å operera med ein eller to forsøksbydelar, var stemmefordelinga jamnare:

- Det blei vedtatt med 51 mot 34 stemmer å ha to forsøksbydelar. Her gjekk innstillinga på ein. Dette siste var frå rådmannen si side motivert ut frå omsynet til kommuneøkonomien, noe eg skal koma tilbake til under.

I perioden etter bystyret sitt vedtak stod arbeidet med utforming/ferdigstilling av forslaget til frikommunevedtekter sentralt. Her blei det gjennomført eit svært grundig arbeid, der organisasjonskonsulenten fortløpande hadde nær kontakt med dei respektive avdelingane.

Forslaget kom til politisk behandling i slutten av mars. Men før dette - i begynnelsen av denne månaden - hadde bystyret valt medlemmer til bydelsstyra i dei to forsøksbydelane for perioden 1988 - 1991.

Sjølve forslaget til frikommunevedtekter blei vedatt av bystyret med enkelte endringar/justeringar, og relativt raskt oversendt Kommunaldepartementet for godkjenning.

Som i Stavanger skulle det imidlertid visa seg å bli visse komplikasjonar med omyn til skuledelen. Men gjennom forhandlingar blei desse løyst på ein smidigare og raskare måte enn i Stavanger. Likevel måtte på denne bakgrunnen også vedtektene for Trondheim godkjennast i to etappar: Forskrift om vedtekter om bydelsforvaltning for Trondheim kommune - med unntak av skuledelen - blei godkjent i oktober 1988. Forskrift om vedtekter vedrørande "organisering av skoleadministrasjonen" blei godkjent i juni 1989.

Forskriftene om frikommunevedtekter gir Trondheim kommune (dei to forsøksbydelane) fristilling på enkelte område innanfor følgande lover m.v.:

- Lov om kommunalt helse- og sosialstyre m.v.,
- Lov om sosial omsorg,
- Lov om barnevern,
- Lov om edruskap,
- Lov om grunnskulen,
- Lov om styret i herreds- og bykommunane,
- Lov om lærarutdanning,
- Forskrifter m.v. for grunnskulen,
- Lov om barnehagar, samt
- Forskrifter til lov om barnehagar.

Under bystyremøtet der forslaget til frikommunevedtekter blei behandla, oppstod det imidlertid komplikasjonar med omsyn til framdrifta av bydelsforvaltningsprosjektet: Høgre fekk fleirtalet med seg på å utsetta igangsettinga til 1989.

Det som nå skjedde - og det som kom til å skje vidare utover våren 1988 - må ein, som i Stavanger, forstå i lys av den parallelle forverringa av den kommunale økonomien. Dette fekk mye dei same konsekvensane for det generelle administrative og politiske arbeidet som vi skisserte for Stavanger sitt vedkomande framfor.

Mens bystyret altså i desember 1987 hadde vedtatt igangsetting frå 1. august 1988, og budsjettert med kroner 800.000,- til dette formålet på 1988-budsjettet, kom nå rådmannen på ny på banen med eit forslag om å stryka desse midla og utsetta oppstarten til 1. januar 1989. Dette i samband med at det blei gjort framlegg om innsparingar på i alt 60 mill. kroner. Ein kan her merka seg at fleire av desse sparetiltaka var retta inn mot tilbod for barn og unge, altså målgruppa i bydelsforvaltningsprosjektet.

Høgre sitt framlegg må derfor tolkast som eit støtteforslag til rådmannen sitt innsparingsarbeid. Arbeidarpartiet på si side argumenterte sterkt mot å blanda saman det generelle arbeidet med økonomiske innsparingar og saka om frikommuneprojektet, her spesifisert til behandling av forslaget til frikommunevedtekter. Trass i dette blei det nå altså vedtatt å skyva prosjektet ut til 1989-budsjettet, det vil seia til 1. januar 1989.

Men saka om oppstart av prosjektet blei på ny aktuell rett etterpå: På eit budsjettmøte i april føreslo Arbeidarpartiet å løyva kroner 800.000,- til oppstart av prosjektet i 1988. Venstre hadde for sin del fremma eit forslag om å løyva kroner 300.000,- til oppstart i 1988. Reelt sett var det då fleirtal for å setta prosjektet igang i 1988 likevel. Men på grunn av ein rein prosedyrefeil/avstemmingsfeil, blei resultatet at fleirtalet stod på å ikkje starta opp i 1988.

Saka kom opp igjen på eit formannskapsmøte heilt i begynnelsen av juli. Her blei det for det første tverrpolitisk semje om å rydda av vegen all uklarheit frå i vår: Prosjektet skulle igangsettast frå 1. januar 1989 i to forsøksbydelar. Endeleg bystyrebehandling blei bestemt til august.

Det skulle imidlertid visa seg at heller ikkje august-møtet ga den nødvendige avklaringa (2/3 fleirtal). Først heilt på tampen i september blei siste runde i bystyret gått. (Det var her nok med simpelt fleirtal.) Det stod nå fast at prosjektet skulle gjerast operativt frå 1. januar 1989.

Utgreiing og avklaring med avdelingane om ansvars- og arbeidsdeling

Sjølv om mye av det nødvendige førebuingarbeidet allereie var på plass, innebar bystyrevedtaket i september 1988 at det var på tide å forsera det praktiske og meir detalj-orienterte planleggingsarbeidet med sikte på overføring av styresmakt og oppstart av bydelsforvaltningane.

Sidan mye av arbeidet i denne fasen kan jamførast med Stavanger, skal eg i det følgande ikkje gå i detalj omkring dette, men heller festa meg ved noen forskjellar/spesielle trekk ved utviklinga i Trondheim.

I oktober 1988 gjorde administrasjonsutvalet vedtak om ikkje å oppretta nye stillingar i samband med tilsettinga av bydelssjefar. Dette av budsjettmessige årsaker. Stillingane ville bli oppretta ved omprioritering av stillingsheimlar og/eller ved utflytting av personale frå den sentrale administrasjonen.

Organisasjonskonsulenten - som så langt hadde vore koordinator og drivkrafta i arbeidet - gjekk omtrent samtidig ut i permisjon. Og blant anna av denne grunn gjekk, etter sentrale politikarar si vurdering, mye av arbeidet internt i kommunen i stå. Dei strekte seg derfor langt for å få han tilbake som "lokomotiv" og "los" for den vidare prosessen. Og frå mai 1989 var han tilbake i halv stilling, frå hausten 1989 i heil. Dette illustrerar kor sentralt slike nøkkelpersonar i administrasjonen ofte står i forsøksprosjekt. Prosjektutvikling tingar at noen står for plan, dagleg styring og ikkje minst kontinuitet - som eit supplement til den gjerne meir ad hoc-orienterte politiske oppfølginga og styringa.

Det midlertidige tapet av prosjektleiaren kombinert med at det kom til å ta noe lenger tid enn planlagt å få bydelssjefar på plass, gjorde at det etterkvart framsto som urealistisk å få bydelsforvaltningane "på lufta" 1.1.89. Under ei orientering om frikommuneprosjektet på ei forskarsamling i Trondheim i desember 1988, peika såleis organisasjonssjefen på

ettervinteren/våren 1989 som aktuelt tidspunkt for igangsetting. Men også denne tidsplanen skulle koma til å sprekkja.

Som i Stavanger blei bydelssjefane tilsette våren 1989. Her blei undervisningssjefen i den eine bydelen utnemnd til bydelssjef for denne,³⁰ mens den andre stillinga blei tildelt ein planleggar innan avdeling for helsevern og sosial omsorg.

Desse blei frå starten av tillagt ein annan funksjon enn bydelssjefane i Stavanger: Dei blei fysisk plasserte i sine respektive bydelar, og skulle driva førebuande planleggingsarbeid nedanfrå og opp. Planleggingsarbeidet ovanfrå skulle nå - som i starten - tas i vare av organisasjonskonsulenten, som nå var "omdøpt" til spesialkonsulent.

"Nye Trondheim"

Med utgangspunkt i dei omfattande økonomiproblema som kommunen var komen opp i - og den politiske turbulensen kring dette -, blei det i samband med budsjettbehandlinga for 1989 vedtatt sett i verk eit omfattande effektiviserings- og omstillingsprogram kalt "Nye Trondheim". Programmet sitt siktemål var å snu serviceproduksjonen og organisasjonen slik at kommunen igjen kom på rett kjøl økonomisk sett. "Nye Trondheim" uttrykte ei "klar politisk holdning: Kommunens forvaltning skulle fornyes" (Singsaas 1991:245). Imidlertid:

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

"Nye Trondheim" blei på denne bakgrunnen som ein paraply over eksisterande og nye effektiviserings- og omstillingstiltak. Frikommuneforsøket med bydelsforvaltning blei såleis lagt inn under programmet.

Programmet fekk raskt høg status hos såvel det administrative som politiske leiarskapet. Eg skal koma nærare tilbake til dette programmet, og til spørsmålet om korleis programmet verka inn på framdrifta og utviklinga av sjølve bydelsforvaltningsprosjektet, i kapittel 8.

³⁰ I Avdeling undervisning har ein delt kommunen opp i distrikt, som kvar har sin undervisningssjef.

Informasjon, medverknad og opplæring

Informasjonen om bydelsforvaltningsprosjektet gjekk lenge litt i rykk og napp. Tidleg i prosessen, på utgreiingsstadiet, blei det laga ei eiga informasjonsavis, som sa noe om bakgrunn, mål og vidare utviklingsstrategi. Etter dette var informasjonen undervegs i planleggingsfasen intern og meir saksorientert. Overfor bydelane og befolkinga oppstod det derfor eit informasjonsvakuum. Dette endra seg imidlertid etter oppstart av bydelsforvaltningane. Desse sytte då i noen grad for ekstern informasjon overfor publikum og resten av kommuneorganisasjonen.

Også medverknadsstrategien blei endra undervegs. Som skissert framfor, satsa ein på relativt brei medverknad på utgreiingsstadiet. Men etter dette var medverknaden smal og omtrent fråverande. Det siste skuldast at prosjektleiinga definerte den politiske og administrative toppleiinga som "korken" som hindra vidare framdrift, ikkje dei tilsette elles. Sagt på ein annan måte var tanken denne: Så lenge "korken" sit i "flaska", er det ikkje så mye tilsette kan medverka til, prosjektet "står stille".

Når det gjeld opplæringstiltak for bydelsutvalsmedlemmene m.fl., blei desse, som i Stavanger, først sette inn heilt mot slutten av planleggingsfasen, det vil seia etter at endeleg vedtak om overføring av styresmakt, samt oppstart, var fatta.

Oppsummert kan ein seia at forskjellen mellom Stavanger og Trondheim med omsyn til informasjons-, medverknads- og opplæringstiltak ikkje har vore særleg stor. Irritasjonen og frustrasjonen over mangelen på slike tiltak har imidlertid vore større - i det minste meir synleg - i Stavanger enn i Trondheim.

Beslutning om overføring av styresmakt samt oppstart

Planleggingsfasen kulminerte i oktober 1989 med vedtak i formannskapet om konkret overføring av styresmakt til forsøksbydelane samt oppstart.

Oppstart blei nå endeleg bestemt til 1.1.90.

Bydelsutvala blei, med mindre justeringar, gitt styresmakt for dei oppgåvene og ansvarsområda som høyringsdokumentet (alternativ 2) opprinneleg la opp til, og som bystyret hadde vedtatt så tidleg som i desember 1987. Imidlertid var helsesøstertenesta tatt ut undervegs i beslutningsprosessen.

I tillegg skal det nemnast at ein her slapp den stegvise overføringsprosessen som Stavanger, av både praktiske og formelle grunnar, måtte ty til.

7.4 Oppsummering - aktivisering og definering i planleggingsfasen

Kortfatta vil eg oppsummeringsvis samanlikna planleggingsfasen i Stavanger og Trondheim slik:

Mens Trondheim sette igang utgreiingsarbeidet sitt allereie før statustildeling - og raskt fekk etablert ei styringsgruppe for arbeidet - fekk Stavanger først etablert si styringsgruppe og dermed fortgang i arbeidet utpå våren 1987.

I begge kommunane søkte ein på dette stadiet etter erfaringar og inspirasjon frå andre nordiske bykommunar med desentraliseringsprosjekt. Prosjektdesigna er såleis ikkje uventa prega av kopiering frå desse.

Styringsgruppene fekk litt forskjellig samansetting i dei to kommunane. Berørte etatsjefar/kommunaldirektørar var med begge stadar. I Trondheim gjekk dessutan topp-politikarane - to kommunalrådar - inn. I Stavanger derimot var kommunalrådene og andre sentrale politikarar knapt på banen i denne perioden. Dette trass i at dei stod hardt på og dominerte i søknadsfasen. Nå var det som om dei "abdiserte". Bydelspolitikarane var med begge stadar, men i Trondheim først mot slutten av utgreiingsarbeidet. Representasjonen frå arbeidstakarorganisasjonane var breiare i Trondheim enn i Stavanger.

I begge kommunane fungerte organisasjonskonsulenten hos rådmannen som sekretær for styringsgruppa, og etterkvart de facto som prosjektleiar.

Mens ein i Trondheim la opp til ein relativt brei medverknads- og mobiliseringsstrategi overfor tilsette i bydelane - og oppretta lokale arbeidsgrupper - var arbeidet på dette stadiet langt meir toppstyrt og "lukka" i Stavanger.

I Stavanger la styringsgruppa fram forslag om å halvvera talet på bydelar og redusera talet på representantar i bydelsutvala. Dette fekk dei politikarane med seg på. Politikarane gjekk imidlertid mot representantane frå sentraladministrasjonen sitt forslag om å velja to etablerte forsøksbydelar - og gjekk i staden inn for ein etablert og ein nyare.

I Stavanger gjekk dessutan politikarane nok ein gong lengre enn administrasjonen: På dette stadiet vedtok dei at det skulle søkast om å få utvida forsøket til også å omfatta direkte val til bydelsutvala. Søknaden blei imidlertid avslått av Kommunaldepartementet.

Prosjektdesigna (høyringsdokumenta) la opp til bydelsforvaltning innanfor følgande sektorar:

- skule,
- helse og sosial, og
- kultur og fritid.

Bydelsutvala/bydelsstyra skulle gis tilnærma full styringsrett på desse funksjonsområda - inklusive, på noe sikt, budsjettansvar.

Bydelsadministrasjonane skulle forestå den administrative oppfølginga.

Måla som blei trekte opp for bydelsforvaltningsprosjekta var omfattande og ambisiøse. I begge kommunane er dei relatert til - og kan sorterast inn under - følgande to aspekt: effektivisering og demokratisering.

Det kom inn mange uttaler til styringsgruppene sine høyringsdokument. Dei viste stor prinsipiell oppslutning om idégrunnlaget. Imidlertid ga profesjonsgrupper uttrykk for frykt for oppsplitting av fagmiljø. Dessutan peikte fleire på eit for tynt førebuingsarbeid for eit så omfattande forsøksprosjekt. Lengst i så måte gjekk Norsk Kommuneforbund i Trondheim, som både på dette stadiet og seinare i behandlinga prøvde å få utsett heile prosjektet på dette grunnlaget.

Sjølvne beslutningsprosessen kom i begge kommunane til å ta lang tid og var prega av motkrefter og turbulens. Begge stadar blei styringsgruppa sitt prosjektdesign og det framlagte forslaget til frikommunevedtekter vedtatt med bare mindre justeringar. Dette innebar imidlertid at rådmenne begge stadar lei klare nederlag.

Ved å kopla prosjektet til det generelle arbeidet med den parallelt forverra kommuneøkonomien, framstod rådmennene på dette stadiet som relativt aktive motkrefter.

På grunn av at det tok relativt lang tid å nå fram til einigheit med lærarorganisasjonane om skuledelen av forsøksprosjekta, måtte frikommunevedtektene for begge kommunane sitt vedkomande godkjennast i to etappar (seperat forskrift om skuledelen). Forhandlings- og godkjenningsprosessen kom særleg for Stavanger sitt vedkomande til å ta svært lang tid.

Etter vedtak om prosjektdesign m.v. tok det kommunane lang tid å få vedtektene på plass, å få til avklaring med etatane om konkret ansvars- og arbeidsdeling, å koma igang med informasjon til og opplæring av forsøksdeltakarne m.v. Planane for oppstart blei såleis stadig endra. Først frå 1. januar 1988 til 1. januar 1989. Så til sommaren/hausten 1989. Og endeleg til 1. januar 1990.

Forverringa av den kommunale økonomien, som i begge kommunane for alvor tiltok i planleggingsfasen, kom til å ta mye av merksemda bort frå bydelsforvaltningsprosjekta.



8. Utprøvningsfasen

8.1 Innleiing

1.1.90 gjekk frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim over i ein operativ utprøvningsfase. I dette kapitlet skal eg beskriva forsøksprosessen i denne fasen, men, som nemnt framfor, eg skal halda meg på det overordna politiske prosessnivået. Dette tyder altså at eg ikkje går "ned" i den konkrete utprøvinga og drifta av bydelsforvaltningane - spørsmålet om verknader og effektar i forhold til måla om effektivisering og demokratisering ligg utanfor rammene for denne oppgåva. I forhold til problemstillingane som eg trakk opp i kapittel 1, er denne fasen primært interessant med tanke på å forklara ulikskapen mellom dei to kommunane med omsyn til dei politiske beslutningane om prosessutfall.

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 - då beslutning om utfall blei fatta -, mens eg for Stavanger sitt vedkomande må strekka beskrivinga til sommaren/hausten 1992 - omlag til utløpet av den utvida frikommuneperioden.

8.2 Stavanger

Oppstarten av utprøvinga av ordninga med bydelsforvaltning i Stavanger kom til å bli hektisk og dugnadsprega. Bydelsadministrasjonane sine lokale blei sette i stand samtidig med at personalet flytta inn. Det blei arbeidd med intern organisering og etablering av administrative rutinar. Driftsansvar og arbeidsoppgåver som var delegerte skulle utøvast/utførast. Nye tiltak og prosjekt blei sette i verk. Og informasjonen overfor publikum blei trappa opp.

Parallelt skulle bydelsutvala etablere seg - finne fram til relevante arbeidsformer og rolle-utforming, samt etablere samarbeidsmønstre med bydelsadministrasjonen, overordna politiske organ og innad i partigruppene.

Det som likevel kom til å ta mest tid, var den vertikale administrative samordninga - avklaringa av ansvars- og arbeidsfordeling, samt etablering av samarbeidsformer og -rutinar, mellom etatane og bydelsadministrasjonane. I ein statusrapport til Kommunaldepartementet, datert 30.9.92, oppsummerar ein av administrasjonsleiarane for forsøksbydelane dette slik:³¹

"Med den oppgavefordeling bydelen fikk med overføring av ansvar fra de større hovedavdelingene i kommunen, gikk mye av tiden det første året med på å avklare ansvarsfordelingen mellom etater og bydel, samt å få utviklet samarbeidsfora mellom etater og bydel."

Også utover i 1991 og i 1992 kom den vertikale samordningsprosessen til å ta relativt mye tid - det dukka stadig opp saksforhold og problemstillingar som måtte finne si praktiske avklaring med omsyn til ansvars plassering og arbeidsfordeling.

Mens nemnde administrasjonsleiar i sin uttale i statusrapporten skriv at forsøksbydelane følte "en viss motstand mot prosjektet fra etablerte etater og deler av den sentrale administrasjonen" i starten, skriv rådmannen i same rapport at "manglende engasjement innenfor moderetatene (...) etter hvert (har) utviklet seg til en våknende interesse for hva forsøksbydelene får til", samt at "samarbeidet mellom de sentrale sektoravdelingene og forsøksbydelene (nå) går (...) godt (.....), selv om det fremdeles er forhold som det kan oppstå uenighet om". Rådmannen peikar vidare på at det er oppretta samarbeidsfora, med faste møte kvar månad, mellom forsøksbydelane og dei aktuelle kommunalavdelingane. Rådmannen si administrasjonsavdeling er tillagt koordineringsansvaret og deltar i desse fora. Det blir vidare halde fast møte kvar veke mellom administrasjonsleiarane i forsøks-

³¹ Statusrapporten blei utarbeidd på førespurnad frå Kommunaldepartementet. Departementet ønskte å nytta han som eit underlag for beslutning om eventuell innvilging av søknad frå kommunen om forlenga forsøksverksemd. Eg skal koma tilbake til denne søknads- og beslutningsprosessen i den vidare beskrivinga i teksten.

Statusrapporten består av eit notat frå rådmannen og 11 vedlegg. Notatet omhandlar "status", "utviklings-trekk i forsøket" og "utnytting av frikommunevedtektene". Trass i ei opplisting av utviklingstrekk, presenterer ikkje rapporten ei systematisk undersøking av verknader og effektar av forsøksprosjektet, jf. kapittel 8.1. Vedlegga omfattar mellom anna uttaler frå både administrasjonsleiarane og bydelsutval-leiarane i forsøksbydelane. Styringsgruppa slutta seg i etterkant til beskrivinga og vurderingane i rapporten. Vedtak om dette blei ettersendt departementet.

I det følgjande (i teksten) vil eg nytta rapporten som sentral referanse - fordi han representerar den mest systematiske gjennomgangen og oppsummeringa av prosjektet frå kommunen si side per dato. Og fordi han altså blei behandla og vedtatt politisk (i styringsgruppa).

bydelane og rådmannsapparatet. Ein representant for rådmannen møter i bydelsutvala, slik som i kommunalstyra. Forsøksbydelane er også representerte i faglege fora i kommunen, på linje med kommunalavdelingane (økonomigruppe, personalgruppe m.v.). Imidlertid er ikkje administrasjonsleiarane med i rådmannen sitt leiarteam, slik som kommunen sine fem kommunaldirektørar.

Etter den hektiske oppstarten kom arbeidet i bydelsadministrasjonane generelt gradvis over i meir rutiniserte og faste former utover i 1991 og 1992. Rådmannen oppsummerar dette slik i statusrapporten:

"Fra relativt høy grad av usikkerhet og avhengighet av moderetatene har bydelenes administrasjon utviklet seg i retning av større selvstendighet. Gjennom planlegging (virksomhetsplaner, bydelsplaner) og nært samarbeid mellom de virksomhetsansvarlige, bl.a. som følge av samlokalisering, har man oppnådd å finne fram til helhetlige tverrsektorielle løsninger på deler av tjenestetilbudet. (.....) De ansatte i forsøksbydelene viser stor entusiasme og ansvarsfølelse. På tross av en stresset arbeidssituasjon som følge av stram økonomi, vises stor initiativrikdom, (.....). (.....) Ansatte i bydelene som i utgangspunktet var skeptiske til forsøket, f.eks. barnehageansatte, har etter hvert fått en mer positiv innstilling til omleggingen."

Også arbeidet i bydelsutvala kom etter kvart inn i meir faste former. Over tid blei utvala, i følge mange av informantane, langt meir agerande enn i starten - dei reagerte ikkje lenger bare på utspel og framlegg frå overordna instansar. Dette hang sjølv sagt saman med at bydelspolitikarane etter kvart blei "varme i trøya". Dessutan begynte lag og organisasjonar, og innbyggerane generelt, å ta meir kontakt - og pressa på - for å få saker opp og fram i det politiske systemet. Såleis skriv den eine av bydelsutvalsleiarane i forsøksbydelane i nemnde statusrapport:

"Representantene i bydelsutvalget merker at innbyggerne i bydelen tar mer kontakt enn tidligere. Vi får henvendelser om saker som aldri ville nådd fram i systemet, og blitt fremmet i en så stor kommune som Stavanger. Dette fører til voksende interesse for nærdemokratiet også fra publikum."

Denne meir aktive, og i ein viss forstand, autonome åtferda frå bydelsutvala si side merkast også innad i partigruppene - både i form av sterkare engasjement og press frå bydelspolitikarane mot gruppeleiingane, og ved at bydelspolitikarar i enkelte tilfelle gjekk på tvers av partifellar i formannskap og bystyre.

Det skal også leggast til at det frå bydelsutvala etter kvart kom signal om ønske om meir makt. For eksempel skriv den same bydelsutvalsleiararen som eg refererte til over, følgjande i nemnde statusrapport:

"Det er også et problem/utfordring at innbyggerne tar kontakt angående saker hvor vi ikke er delegert myndighet. Særlig gjelder dette bygnings- og reguleringsaker. Publikum synes det er merkelig at vi ikke har større myndighet angående disse sakene. Vi ønsker oss derfor mer delegert myndighet slik at vi kan få tilfredsstilt bydelens behov også på dette området. Bydelsutvalgsmedlemmenes nærhet til sakene, også geografisk, vil gi bedre løsninger."

Rådmannen oppsummerer utviklinga for bydelsutvala sitt vedkomande på følgende vis i statusrapporten:

"Bydelsutvalgene, som den første tiden var preget av en viss usikkerhet, har etter hvert utviklet en trygghet som gjør at de er i stand til å fatte viktige og selvstendige beslutninger i saker hvor interessemotsetningene kan være store i bydelen. (Som eksempel kan nevnes endring av inntaksområdene for skolene i Storhaug bydel.) I forhold til andre bydeler har bydelsutvalgene i forsøksbydelene i forsøksperioden i høy grad blitt vitalisert og viser engasjement og entusiasme langt ut over det som ellers er vanlig for de øvrige bydelsutvalg."

Mot slutten av statusrapporten skriv rådmannen:

"Generelt kan sies at utviklingen har gått i slik retning at man nå registrerer lite negative reaksjoner på, eller holdninger til, forsøket fra ansatte og publikum."

Trass i denne opplistinga av positive utviklingstrekk - våren 1992 blei det fatta vedtak om å søka Kommunaldepartementet om forlenga forsøksverksemd. I staden for å førebu realitetsbehandling, blei det nå altså fatta vedtak om å søka om å få forlenga forsøksprosessen. I nemnde statusrapport blir dette grunnlagt slik:

"Som det framgår av dokumentene, har frikommuneforsøket gitt en rekke positive effekter, som gjør det interessant å videreføre forsøket enda en tid. Den systematiske evalueringen som nå settes i gang, vil forhåpentligvis vise i hvor stor utstrekning den positive utvikling skyldes forsøket eller andre forhold."

Den kommunale beslutningsprosessen som låg til grunn for dette, var i korte trekk som følger:

I møte 2. april 1992 hadde styringsgruppa drøfta spørsmålet om avslutning/forlenging av forsøksverksemda. I følge administrasjonssjefen ønskte kommunen å vurdere situasjonen i rimeleg god tid før utløpet av den forlenga frikommuneperioden. Dersom forsøksverksemda skulle avsluttast ved utløpet av denne perioden, måtte sluttevaluering og beslutning om framtidig reform, eventuelt reversering, planleggast og initierast. På den

andre sida, dersom forsøksverksemda skulle halda fram, måtte søknad om dette til departementet førebuast.³²

Med utgangspunkt i den knappe utprøvingstida - og behovet for eit rimeleg "solid" erfaringsmateriale for beslutning om ei omfattande modell-reform (eventuell overgang til områdemodellen på kostnad av sektormodellen) -, og ut frå at ein såg det som uheldig å endra strukturen midt i ein valperiode, vedtok styringsgruppa å søka om å få forsøksperioden forlenga til 1.1.96.³³

Rådmannen gjorde deretter, 9. april, framlegg om at dei kommunalpolitiske organa fatta slikt vetak:

"Så interessant forsøket fortøner seg, vil rådmannen, på tross av den kompliserende faktor prøvebydelene viser seg å være i en ellers enhetlig kommunal organisasjon, tilrå at frikommuneforsøket med desentralisert bydelsforvaltning søkes forlenget fram til utgangen av inneværende valgperiode, nemlig 31. desember 1995."

Saka blei behandla av kommunalutvalet 21. april. Her slutta ein seg til styringsgruppa og rådmannen sitt forslag om å søka forlenging av forsøksverksemda, men nå blei det vedtatt at ein bare skulle søka forlenging til 1.7.93.

Dette slutta formannskapet seg til 23. april, før bystyret 18. mai gjorde endeleg vedtak om å søka forlenging, men då til 1.1.94.

Det kan tenkast at årsaka til at forlengingsperioden i søknaden blei to år kortare enn det styringsgruppa først vedtok, blant anna skuldast redsle for at prosessen - om han skulle få halda fram utan avbrot heilt til 1.1.96 - ville få ein slik "tyngde" (jf. den positive utviklinga/vurderinga etter godt og vel eitt år), og ha kome så langt tidsmessig, at han i praksis ville syna seg irreversibel. Den uttalte grunngevinga var imidlertid at ein burde og kunne ta det heile noe meir stegvis: Først evaluering våren 1993, så beslutning hausten 1993. Gitt ei positiv evaluering - og ei framleis positiv vurdering internt -, kunne ein då eventuelt både føreta ei realitetsbehandling om framtidig modell, og søka om ytterlegare forlenging av forsøksverksemda i dei to forsøksbydelane ut valperioden (gitt at realitetsbehandlinga munna ut i eit reformvedtak om innføring av bydelsforvaltning i alle bydelar i kommunen).³⁴ Denne meir stegvise framdriftsplanen ville gi kommunen 1994 og 1995

³² Basert på opplysningar gitt av administrasjonssjefen i kommunen i intervju, juli 1993.

³³ Basert på opplysningar gitt av administrasjonssjefen i kommunen i intervju, juli 1993.

³⁴ Jf. Lov om forsøk i offentlig forvaltning av 26. juni 1992.

som overgangs-/planleggingsår for ein (slik) eventuell overgang til bydelsforvaltning for heile kommunen.

På bakgrunn av bystyrevedtaket i mai, søkte kommunen 22. juli Kommunaldepartementet om forlenga forsøksverksemd til 1.1.94. 9. september bad så departementet kommunen utarbeida ein statusrapport innan 1. oktober. Departementet ønskte å nytta rapporten som eit underlag for vurdering av forlenging. Statusrapport blei sendt 30. september.

11. desember fekk så Stavanger melding om at søknaden var innvilga. I brevet frå Kommunaldepartementet heiter det:

"Frikommunelovens virketid opphører 1. jan. 1993, jf. § 8. Fra samme tidspunkt opphører virketiden for de vedtekter som er godkjent i tilknytning til det enkelte forsøk. Lov av 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning gir hjemmel til å forlenge forsøksperioden for forsøk som er godkjent etter frikommuneloven, dog ikke utover 1. jan. 1996, jf. § 7. Forsøksloven trer i kraft 1. jan. 1993. (.....) Under henvisning til ovenstående (.....) gir Kommunaldepartementet tilsagn om videreføring av Stavanger kommunes forsøk med desentral forvaltning."

8.3 Trondheim

Oppstarts- og etableringsperioden for utprøvinga av ordninga med bydelsforvaltning i Trondheim hadde mange likskapstrekk med utviklinga av forsøksprosjektet i Stavanger. På den andre sida skilde utviklinga i Trondheim seg frå utviklinga i Stavanger på noen sentrale punkt. I det følgande vil eg konsentrera meg om desse.

Den første ulikskapen er knytt til den praktiske igangsettinga. Mens lokala til bydelsadministrasjonane i Stavanger først blei pussa opp, og personalet først kom på plass, utover våren 1990, var lokala i Trondheim klare i god tid før den operative utprøvinga starta, og store delar av personalet var på plass allereie ved oppstart. Ein kom med andre ord raskare i gang med det konkrete arbeidet i Trondheim - ein kom straks i gang med tiltak og prosjekt som merkast blant institusjonane, laga og foreiningane, samt innbyggjarane generelt, i forsøksbydelane.

Den andre ulikskapen er knytt til det eg vil kalla for forsøkskulturen på lokalt nivå, på bydelsnivå. Administrasjonsleiaren i den eine av forsøksbydelane i Trondheim ønskte å nytta den relativt korte tida som var att av frikommuneperioden, til å prøva ut, og

demonstrera, effektivitet gjennom iverksetting av alternative, tverrfaglege organisatoriske løysingar. Konkret tok han initiativ til samanslåing av barnevernet og PP-tenesta, og ønskte å oppretta ei såkalla Hjelpeteneste for barn og unge. Dette vekte motstand hos dei aktuelle profesjonsgruppene lokalt. For å gjera ei lang historie kort, det blei ein konfliktfylt prosess, der profesjonane mobiliserte og fagforeiningar blei kopla inn, der bydelsutvalet blei sitjande i ei litt hjelpelaus "meklar-rolle", der fleire av dei aktuelle fagpersonane i bydelen slutta, men der administrasjonsleiaren fekk det som han ville - Hjelpetenesta blei oppretta.

Det interessante med dette eksemplet er at det illustrerar ein forsøkskultur og ein type leiing som ein ikkje finn i Stavanger. Haldninga til den aktuelle administrasjonsleiaren var, at ein nå ikkje hadde tid til ein langdryg samarbeids- og forhandlingsprosess: Skulle bydelsforvaltningsmodellen kunna visa til resultat ved utløpet av forsøksperioden, måtte alternative løysingar straks settast i verk - det var inga tid å mista. Den som ikkje ville vera med på "forsøks-ferda", fekk heller søka seg overført til ei anna stilling. Konsekvensen blei altså konflikt og "støy" - "støy" som også nådde det sentrale nivået i organisasjonen.

Det skal her skytast inn, at det eg vil kalla for ei konfrontasjons- og konfliktlinje blei kjenneteiknande for utviklinga i denne perioden i den aktuelle forsøksbydelen - både på administrativ og politisk side. Konfrontasjonane kom imidlertid etter kvart til å dreia bort frå det bydels-interne, og over til den lokale/sentrale styringsproblematikken. Dette skal eg straks koma tilbake til. Men først er det grunn til å presisera, at ein i den andre forsøksbydelen valde ei meir moderat linje - ei samarbeids- og medverknadslinje overfor dei tilsette, og ei lojalitetslinje overfor overordna politiske og administrative instansar. I så måte var utviklinga her parallell til utviklinga i forsøksbydelane i Stavanger.

Den tredje ulikskapen er knytt til den vertikale samordningsprosessen - både på politikk- og administrasjonssida. For å ta administrasjonssida først: Frå bydelsadministrasjonane si side blei det tidleg klagt over at dei ikkje blei tatt med på møte i sentrale organ, der saker som også ville ha konsekvensar for bydelane skulle behandlast. Dei blei ikkje inviterte, og dei blei ikkje informerte. Misnøyen toppa seg med eit brev, datert 6. mars 1990, frå den eine administrasjonssjefen til rådmannen, der det mellom anna heiter:

"Slik situasjonen for bydelsforvaltningen er i dag, har vi ingen følelse med debatten som foregår i de sentrale organer som har bestemmende myndighet. Dermed er det mye informasjon og mange signaler som vi ikke får. Vi har heller ikke de samme sjanser til å påvirke debatten gjennom saksopplysninger. Vi har ikke de samme muligheter til å legge fram de særegne problemer som vi arbeider med. (.....) Det er uholdbart å motta annenhånds informasjon i slike saker."

Også på politikk-sida kom ein tidleg til å oppleva "sand i maskineriet". Budsjettet til bydelsforvaltningane for 1990 blei til ved å skjera ut litt frå alle berørte etatar, og så sy det heile saman. Denne prosessen blei gjennomført på sentralt nivå i organisasjonen, og bydelsutvala blei ikkje trekte inn. Det skal her skytast inn, at det frå sentralt hald blei opplyst om at budsjettprosessen for framtida ville gå motsett veg - nedanfrå bydelsutvala og opp mot bystyrebehandling. Men for prosessen i samband med 1990-budsjettet blei det heile etter kvart relativt konfliktfylt: Etter at budsjetttramma var gitt, vedtok bystyret i eit seinare møte ein større innstrammings-pakke. Denne ramma særleg undervisnings-sektoren. Før forslaget til revidert budsjett skulle behandlast i formannskapet, blei bydelsutvalet i den eine forsøksbydelen gjort kjent med at dette ville innebera kutt på 1,6 mill. kroner for skulane i bydelen. Dette kom då på toppen av allereie tronge rammer. Bydelsutvalet handla nå raskt, og gjorde vedtak om at dei ikkje kunne akseptera dette. Dette blei så sendt rådmannen. Han unnlot imidlertid å vidareformidla dette til formannskapet. Saka blei her først utsett ein gong, men heller ikkje då den var oppe for andre gong, i begynnelsen av mars 1990, blei bydelsutvalet sitt vedtak lagt fram. Enden på visa blei at bydelen måtte kutta budsjettet sitt med kroner 700.000,-. Verre enn dette var det, i følge fleire av informantane, å bli så fullstendig neglisjert. Opplevinga av dette var så sterk, at bydelsutvalet i etterkant fatta eit krasst vedtak retta til rådmannen. Bydelsutvalsleiaren oppsummerte sine inntrykk frå denne prosessen slik i eit intervju, våren 1990:

"Rådhuset - både sentrale politikarar og det administrative apparatet - ønsker nok at vi skal vera eit lydig og lojalt organ som følger opp sentralt vedtatte saker - eksempelvis om nedskjeringar -, og samtidig eksperimenterar og finn fram til spennande nye arbeids- og organisasjonsformer som kan effektivisera og betra servicen. Dette er for enkelt. Kan ein ikkje akseptera at bydelsstyra reelt eksisterar, med andre ord tar sine egne initiativ, gjer sine egne vedtak osv., så bør dei heller avviklast!"

Sjølv om det i den påfølgande beslutningsprosessen knytt til prosessutfall, som eg straks skal gå nærare inn på, blei argumentert prinsippielt på eit system-nivå, er det grunn til å tru at desse eksempla på "sand i maskineriet", kan ha verka inn på "beslutnings-klimaet". I eit intervju, våren 1990, trakk eksempelvis dåverande spesialkonsulent i sentraladministrasjonen, som de facto hadde fungert som prosjektleiar for frikommuneforsøket, og som allereie tidleg hadde signalisert tvil om forsøket sitt politiske element, følgande konklusjon ut av desse prosessane:

"Eg har eit avslappa og positivt syn på at forsøket så raskt har fått fram såpass mange konflikter. Dette kan vera noe ubehageleg i 'nuet', men synleggjer på ein grei måte latente spenningsforhold som er innebygde i bydelsforvaltningsmodellen."

Den fjerde og siste ulikskapen er knytt til beslutningsprosessen om utfall. Denne kom altså på eit mye tidlegare tidspunkt i Trondheim enn i Stavanger, og førte ikkje bare til eit prosessuelt vedtak, men til realitetsbehandling og vedtak i form av ei modifisert reform. Utgangspunktet for denne ulikskapen var altså at forsøksprosjektet i Trondheim, i 1989, blei lagt inn i effektiviserings- og omstillingsprogrammet "Nye Trondheim" som eit delprogram. Dermed var den vidare framdrifta av forsøksprosjektet/delprogrammet knytt til framdrifta og prosessen for "Nye Trondheim". Bystyret vedtok i møte 28.9.89 mellom anna følgande om "Nye Trondheim":

"Trondheim kommune skal fra 1.1.1992 ha etablert en politisk og administrativ organisasjonsstruktur som sikrer god tjenesteyting nær brukerne, og som ivaretar hensynet til effektiv bruk av kommunens totale ressurser. Det skal innen 1.1.1991 være vedtatt hovedtrekk for den politiske styringsordning og den administrative organisasjonsstruktur som skal gjelde fra 1.1.1992."

Til å greia ut forslag til ein ny organisasjonsstruktur, sette kommunalutvalet i møte 12.10.89, ned ein eigen komité, den såkalla "Strukturkomitéen". Denne blei sett saman av tre sentrale politikarar, med ordføraren som leiar, assisterande rådmann og ein arbeidstakerrepresentant. Forsøksbydelane blei altså ikkje representerte i komitéen, trass i at han skulle fremma forslag som ville avgjera den vidare lagnaden til bydelsforvaltningsmodellen. Den same spesialkonsulenten som hadde stått sentralt i intieringa, planlegginga og prosjektleiinga av frikommuneforsøket med bydelsforvaltning, blei nå valt som sekretær for Strukturkomitéen. Imidlertid var framdriftsplanen så stram, at det tidleg var klart at ein måtte henta inn ekstern konsulentbistand. Asplan Analyse A/S blei valt ut som samarbeidspartner.

Konsulentselskapet, i samarbeid med Strukturkomitéen sitt sekretariat, gjennomførte dei påfølgande månadene fleire analysar av økonomien og organisasjonen. Det blei lagt fram fleire rapportar, men her skal eg konsentrera merksemda om to, rapporten "Evaluering av bydelsforsøkets første halvår", samt "Nye Trondheim - ny organisasjonsordning. Innstilling fra Strukturkomitéen".

I august 1990 la konsulentselskapet fram ein evalueringsrapport av forsøket med bydelsforvaltning etter første halvår med operativ utprøving. Rapporten skulle koma til å skapa atskilleg turbulens - ikkje bare på grunn av innhaldet, men også ut frå den funksjonen i utgreiings- og beslutningsprosessen den kom til å få. Med omsyn til innhaldet, konkluderte rapporten mellom anna med at:

"Det er vanskelig å finne effektiviseringsgevinster som direkte kan knyttes til bydelsforsøket."

Og:

"Bydelsstyrene har ikke oppnådd de målsettinger de hadde om egen fungering."

Med omsyn til det politiske elementet, blei det i eit innleiande kapittel reist eit spørsmål som mange kom til å tolka som ein slags konklusjon og ei tilråding:

"Et annet viktig spørsmål er om det er hensiktsmessig med politisk styring på bydelsnivå. Kanskje bør politikere sitte i sentrale organer og fastsette målene, mens det var administrasjonens oppgave å se til at målene ble nådd gjennom koordinering av den lokale tjenesteproduksjonen."

Adresseavisen kunne i eit oppslag 27. september 1990 melda om at "konsulentfirmaet Asplans gjennomgang av bydelsforsøket i Trondheim vekker reaksjoner". Administrasjonsleiaren i den eine av forsøksbydelane er intervjuet, og på eit spørsmål om rapporten kan "bidra til å legitimere en negativ holdning" til forsøket med bydelsforvaltning, svarar ho:

"Det kan lett bli slik. Derfor er jeg redd for hvordan rapporten blir oppfattet."

Og på eit oppfølgande spørsmål om det *er* muleg å trekka konklusjonar på grunnlag av rapporten, svarar ho:

"Arbeidet med den startet for tidlig. Arbeidstakerne som har uttalt seg i spørreundersøkelsen, måtte ta stilling før de var kommet skikkelig i gang. I dag har mange et annet standpunkt. Det burde derfor være av interesse å ta en ny gjennomgang. Er dette det eneste som blir stående, er det for svakt."

Også administrasjonsleiaren for den andre forsøksbydelen var kritisk til rapporten. I eit saksframlegg for bydelsutvalet, datert 23. september 1990, skriv han mellom anna:

"(...) beskrivelsen og dokumentasjonen er utilstrekkelig i forhold til de konklusjoner som trekkes og de utsagn som formuleres. Slik oppleves ikke rapporten som troverdig, og en kan derved komme i skade for å avvise berettiget kritikk. Et annet forhold som må påpekes, er at rapporten trekkes inn som grunnlag for vurdering av fremtidig organisasjonsmodell i Trondheim. Dette skjer til tross for at det i rapporten pekes på at en etter så kort tid ikke kan trekke konklusjoner. Ved slik på den ene side å ta forbehold om holdbarheten i konklusjonene, og på den andre siden understreke at den hører med i vurderingsgrunnlaget, oppnår en å gi en falsk legitimitet til forslaget om fremtidig løsning."

Allereie før det refererte avisoppslaget og saksframlegget, og bare kort tid etter at nemnde evalueringsrapport var lagt fram, fremma så Strukturkomitéen si innstilling. Sjølv om det i innstillinga blir drøfta både effektiviserings- og demokratiseringstiltak, går det som ein rød tråd gjennom innstillinga at det primære er å få kommunen på rett "kjøl" økonomisk sett, og det blir eksplisitt sagt at mål nr. 1 er at "organisasjonen skal effektiviseres". Går ein tilbake til bystyrevedtaket ved igangsettinga av "Nye Trondheim" (jf. over), ser ein at sluttproduktet i så måte er i tråd med mandatet ("en organisasjonsstruktur som sikrer god

tjenesteyting nær brukerne, og som ivaretar hensynet til effektiv bruk av kommunens totale ressurser").

Den sterke fokuseringa på effektivisering, på kostnad av demokrati-utfordringane, kunne også merkast som ei gradvis dreining over fleire år innanfor frikommuneforsøket med bydelsforvaltning. Såleis var det ikkje så overraskande at spesialkonsulenten i sentral-administrasjonen, som altså både fungerte som ein slags de facto prosjektleiar for frikommuneforsøket og som sekretær for Strukturkomitéen, i eit intervju, våren 1990 slo fast følgande:

"Bydelsforsøket handlar om effektivisering av tenesteproduksjonen - dette er 90-åras utfordring for heile Europa."

Bakgrunnen for denne dreininga får ein eit inntrykk av gjennom følgande oppsummering av den kommunaløkonomiske situasjonen:

"Trondheim kommune beveger seg mot avgrunnen. Kommunens økonomi blir bare verre og verre. 44 millioner kroner i underskudd i 1989. Akkumulert underskudd på 109 millioner. Økende utgifter og gjeld. Minkende inntekter og reserver. Ute av stand til å dekke renter og avdrag over driftsbudsjettet. (.....) Det er i hovedsak de enorme investeringene i de 'gyldne' årene midt på 1980-tallet, bl.a. kulturhuset, som nå skal betales." (Adresseavisen 5.5.90)

Når det gjeld innhaldet i innstillinga frå Strukturkomitéen, skulle det visa seg at evalueringsrapporten frå Asplan *blei* brukt, mellom anna i ein argumentasjon for å avvikla ordninga med politiske bydelsutval:

"Den foreløpige evalueringen av bydelsforsøket viser at (.....) det er vanskelig å spore at bydelsstyrene betyr noen vesentlig bedring av servicenivået eller kontakten til befolkningen i bydelene. (.....) allerede nå kan en finne klare spor av at bydelsstyrene fungerer detaljorientert og i store trekk etter samme mønsteret som andre politiske organer."

Så går komitéen inn på ei meir prinsipiell vurdering av modellen med bydelsforvaltning:

"En eventuell bydelsmodell kunne etter komitéens mening ikke omfatte noe av det som i dag er en del av teknisk sektor. (.....) En står da igjen med spørsmålet om å la en eventuell bydelsorganisering omfatte bare barns oppvekstvilkår, eller også å la den omfatte helse og omsorg. Komitéen mener at om en bare lot en bydelsstyremodell omfatte barns oppvekstvilkår, ville det ikke bli mye reell *politisk* myndighet som ble lagt til bydelsstyrene. Dette viser forsøksordningen. Lot en derimot modellen omfatte både oppvekstområdet og helse og omsorg, ville det bli vesentlig myndighet som ble lagt til bydelsstyrene. *Imidlertid måtte bystyret da delegere så mye myndighet at det langt på vei ble redusert til en generalforsamling og et stort bygningsråd.* Det er vanskelig å se at det da ville være rom for et stort bystyre og et kommuneråd av heltidspolitikere."

Og så kjem komitéen til det klassiske fridoms-/likskapsdilemmaet:

"Dersom en innførte bydelsstyrer, måtte disse få reell makt. Dette måtte bety at det kunne prioriteres ulikt fra bydel til bydel. (.....) Komitéen mener at dette er en situasjon som ikke er ønskelig i Trondheim, og at *det bør være bystyret som utøver slik makt.*"

Blant anna på denne bakgrunnen konkluderar komitéen på dette punktet på følgende måte:

"Komitéen har kommet fram til at bydelsorganisering på administrativt nivå, særlig innenfor området barns oppvekstvilkår har mye for seg, men finner ikke at det er noe å tjene på å innføre bydelsstyrer."

I eit påfølgande saksframlegg frå komitéen til formannskapet, datert 30.10.90, der høyringsuttalene til innstillinga blir presenterte og oppsummerte, heiter det så:

"(.....) det (er) gjennom høyringsrunden svært få som tar opp forslag om å innføre en bydelsstyremodell som del av den politiske styringsordningen i kommunen. Av den grunn antar komitéen at det ikke vil være flertall for en slik ordning, ut fra prinsipielle synspunkter, og uavhengig av erfaringene med bydelsforsøket."

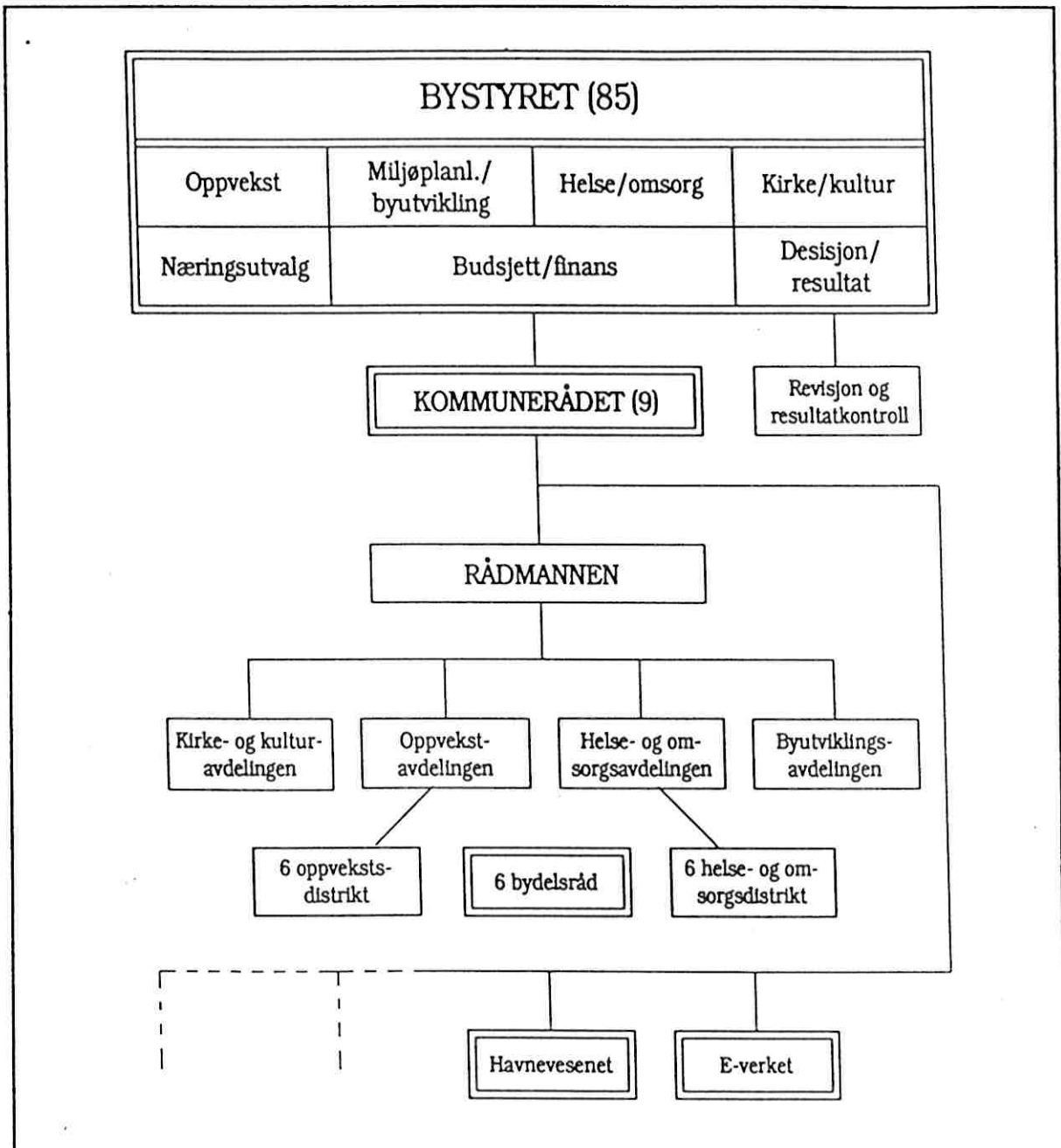
I staden går Strukturkomitéen inn for ei ordning med såkalla *bydelsråd* i kvart av dei seks distrikta som komitéen gjer framlegg om å dela kommunen organisatorisk inn i:

"Bydelsrådene består hver av 7 medlemmer, som velges blant valgbare personer bosatt i de enkelte distrikter. Bystyrets medlemmer er ikke valgbare til bydelsråd. Valg til bydelsråd skjer etter forholdstallsprinsippet, med utgangspunkt i bystyrets sammensetning. (.....) Bydelsrådene skal ha følgende oppgaver: (1) Behandle årsmeldinger fra alle kommunens avdelinger når det gjelder virksomheten i det enkelte distrikt, og avgi uttalelse til bystyret om sin vurdering av resultatene. I slike uttalelser kan bydelsrådet foreslå tiltak for kommende år innen den enkelte bydel. (2) Behandle saker som berører enkeltmenneskers rettigheter i forhold til kommunale ytelser innen oppvekst- og helse-/omsorgssektorene (dvs. klientutvalg m.v.). Dette fastsettes i detalj gjennom delegasjonsvedtak av bystyret."

Bystyret vedtok i november 1990 framlegget frå Strukturkomitéen. Frå 1.1.1992 er såleis kommunen organisert etter ein komitémodell med omsyn til det politiske styrings-systemet, og administrativt delt i seks oppvekst- og helse-/omsorgsdistrikt med kvart sitt bydelsråd. Den nye styrings- og organisasjonsmodellen er vist i figur 8.1 under.³⁵

³⁵ For ei nærare utgreiing om modellen, viser eg til Singsaas (1991).

Figur 8.1 Styringsystem og organisasjonsplan for Trondheim kommune frå 1.1.1992



8.4 Oppsummering - aktivisering og definering i utprøvningsfasen

Kortfatta vil eg oppsummeringsvis samanlikna utprøvningsfasen i Stavanger og Trondheim slik:

Oppstarten for utprøvinga av ordninga med bydelsforvaltning var ulik i dei to kommunane. Mens lokala til bydelsadministrasjonane i Stavanger først blei pussa opp, og personalet først kom på plass, utover våren 1990, var lokala i Trondheim klare i god tid før den operative utprøvinga starta, og store delar av personalet var på plass allereie ved oppstart. Ein kom med andre ord raskare i gang med det konkrete arbeidet i Trondheim - ein kom straks i gang med tiltak og prosjekt som merkast blant institusjonane, laga og foreiningane, samt innbyggjarane generelt, i forsøksbydelane.

Både i Stavanger og Trondheim var arbeidet i bydelsadministrasjonane i oppstarten - og vidare utover i utprøvningsperioden - prega av entreprenørskap og høg innovasjonstakt. Såleis blei det initiert og sett i verk ei rekke tverrfaglege og tverrsektorielle tiltak og prosjekt.

Når det gjeld den horisontale samordninga og interne organiseringa på bydelsnivå, valde dei to forsøksbydelane i Stavanger, og ein av forsøksbydelane i Trondheim, ein relativt brei medverknadsstrategi i forholdet til dei tilsette. Den andre forsøksbydelen i Trondheim valde ein strategi med medverknad kombinert med klar styring og relativt raske beslutningar frå den administrative leiinga i bydelen. Siktemålet var å få sett nye løysingsmodellar raskt ut i livet - å sikra bydelsforvaltningsmodellen oppslutning og legitimitet ved å demonstera nye løysingsmodellar og effektivitet. Denne strategien kom, nokså naturleg, til å visa seg meir konfliktskyld enn "harmoni-strategien". Over tid har ikkje dei to strategiane resultert i systematiske forskjellar med omsyn til servicetilbod og -kvalitet.

Med omsyn til den vertikale samordninga kan ein på same måten dela dei fire forsøksbydelane i tre mot ein. Dei to forsøksbydelane i Stavanger, saman med den eine i Trondheim, valde å leggja seg på ei forhandlingslinje overfor overordna administrative og politiske instansar. Dette kan tolkast som ei aktiv søking etter aksess til sentrale makt-sentra i organisasjonane. I neste omgang blei forhandlingsresultat - ikkje nødvendigvis i streng formell tyding -, og vedtak i overordna instansar, følgt opp på lojalt vis. På den andre sida valde altså den andre forsøksbydelen i Trondheim - i ein del sakssamanhengar - å markera autonomiaspektet krassare, ved å leggja seg på ei konfliktlinje i forholdet til overordna instansar.

Beslutningane om utfall av forsøksprosessen blei svært ulike i dei to kommunane - både med omsyn til forløp og resultat. I Trondheim blei frikommuneforsøket med bydelsforvaltning inkorporert i effektiviserings- og omstillingsprogrammet "Nye Trondheim" i 1989. Dette programmet skulle "produsera" beslutning om ny styrings- og organisasjonsmodell for kommunen innan utgangen av 1990 - altså heile to år før utløpet av den forlenga frikommuneperioden.

Beslutningsprosessen i samband med "Nye Trondheim" må kallast toppstyrt, og med låg grad av medverknad frå politiske utval, berørte etatar og bydelsforvaltningane. Tempoet var høgt, og tidsfristane for høyring m.v. knappe. Fleire følte seg såleis "tatt på senga" og til dels overkjørte.

Ikkje minst kom det overraskande på mange at ein valde å realitetsbehandla forsøksprosjektet med bydelsforvaltning *før* forsøksperioden var omme - og etter bare 10-11 månader med operativ utprøving. Dette i seg sjølv, kombinert med at ein i sluttdokumenta om "Nye Trondheim" eksplisitt valde å konkludera om bydelsforvaltningsmodellen på prinsippielt grunnlag, og uavhengig av erfaringane, stilte etter kvart heile forsøksprosessen i eit noe underleg lys, for mange. Kanskje var ikkje siktemålet læring likevel, men heller symbolproduksjon?

Beslutningsprosessen i Trondheim resulterte i eit vedtak om ei modifisert reform - ein valde ein modell med bydelsadministrasjonar, men utan bydelsutval. Vedtaket var omstridd.

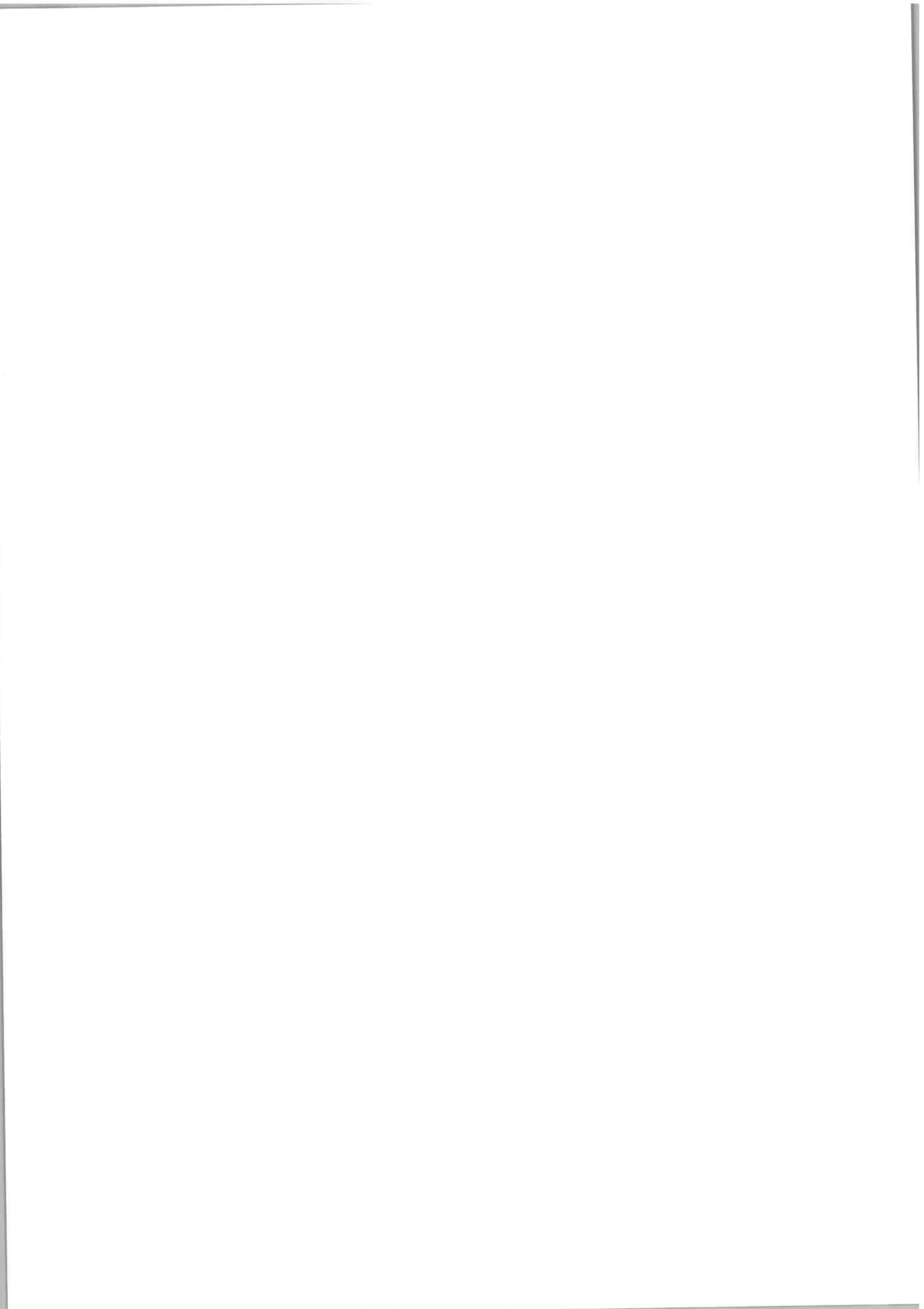
I Stavanger derimot blei det ikkje tatt noen beslutning før på våren i 1992. Vedtaket var også langt mindre dramatisk enn i Trondheim - ein vedtok å søka om å få forlenga forsøksverksemda til 1.1.94. Med andre ord eit prosessuelt vedtak, ikkje realitetsbehandling av bydelsforvaltningsmodellen. Det er interessant å merka seg at vedtaket her nettopp blei grunnlagt med behovet for meir tid til erfaringsbasert læring, gjennom systematisk evaluering.

Prosessen som leia fram til dette vedtaket, fekk ei grundig behandling i forsøksprosjektet si styringsgruppe, der også forsøksbydelane er representerte, samt i ordinære politiske organ. Det var stor semje om vedtaket.



DEL IV. DRØFTING

Del IV består av eitt kapittel. I dette vender eg tilbake til dei to hovedproblemstillingane for oppgåva, og prøver ut dei forskjellige hypotesene og vurderar krafta til dei ulike forklaringsfaktorane som eg introduserte og drøfta i del II.



9. Kva forklarar iverksettingsproblema og prosessutfalla?

9.1 Innleiing

Kva kjenneteiknar forsøksprosessen i samband med frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim - slik eg har skildra og drøfta han i del III - som *politisk beslutningsprosess*? Og kva slags trekk ved forsøksprosessen er det som kan forklara *iverksettingsproblema* og *ulikskapen* mellom dei to kommunane med omsyn til *prosessutfall*?

I dette kapitlet skal eg drøfta desse spørsmåla. Eg skal med andre ord forsøka å trekka noen trådar frå beskrivinga og drøftinga av prosessen i del III tilbake til problemstillingane i del I og det teoretiske rammeverket i del II.

9.2 Forsøka som politisk beslutningsprosess

Forsøksprosessen stilte/har stilt kommunane overfor mange beslutningsmuleghetar. Allereie før den formelle invitasjonen frå Kommunaldepartementet om deltaking i frikommuneforsøket kom, hadde kommunane initiert ein relativt breitt opplagt idé- og søkeprosess. Sjølv om denne prosessen var regissert frå rådmannshald, og blei styrt inn mot søknadsutforming og beslutning om frikommunesøknad, blei han lagt opp som ein relativt åpen prosess, der ulike aktørar på administrativ og politisk side blei oppfordra til å kasta inn aktuelle problem og mulege alternative løysingsmodellar. Dette må forståast med utgangspunkt i at frikommuneforsøket, som nemnt i kapittel 1, ikkje var avgrensa til bestemte problemfelt, konkretisert til saksområde eller sektorar. Det blei heller ikkje stilt opp bestemte løysingsmodellar frå staten si side som ein ønskte utprøvd. Kommunane blei med andre ord stilte overfor ein beslutningsmuleghet som ikkje "inviterte" til rutinisert bruk av standardrepertoaret av organisering og arbeidsformer, utgreiings- og beslutningsprosedurar. Søknadsfasen blei heller ein *anledning* til å henta fram manifeste og latente problem i organisasjonane på brei front - og til å fremma forslag om/trekka fram

att alternative løysingsforslag. Mot denne bakgrunnen er det ikkje til å undrast over at beslutningsprosessen i *søknadsfasen* blei ein relativt laust kopla prosess.

Over i *planleggingsfasen* var dei vidare arbeidsoppgåvene av ein slik art at dei i sterkare grad "inviterte" til rutinisert organisering og tradisjonelle arbeidsformer: Forsøksprosjekta skulle konkretiserast med omsyn til design og innhald, utkast til vedtekter skulle utgreiast og vedtas, og overføring av arbeidsoppgåver, ansvarsområde og styresmakt frå sentralt til lokalt nivå skulle avklarast og vedtas. Med dette som utgangspunkt blei det også lagt opp til ei fastare kopling av dei fire beslutningsstraumane: Det blei sett ned faglege arbeidsgrupper og oppretta politiske styringsorgan. På denne måten blei ulike fag- og interessegrupper i organisasjonane gitt deltakingsrettar. Dette gjaldt imidlertid langt frå alle dei ulike fag-/profesjons- og partigrupper som utgjer Stavanger og Trondheim kommunar som komplekse politisk-administrative system. I Trondheim blei likevel fleire av desse (andre) gruppene gitt aksess til beslutningsprosessen tidleg i planleggingsfasen, gjennom ein relativt breitt opplagt medverknadsstrategi. Imidlertid kom organiseringa av prosessen etter kvart til å få eit stadig meir lukka og topp-styrt preg. Dette mønsteret heldt seg - og forsterka seg for Trondheim sitt vedkomande - over i *utprøvingsfasen*. I Stavanger blei prosessen frå starten av i planleggingsfasen lagt opp som ein relativt lukka og topp-styrt prosess. Etter at forsøksprosjektet kom over i utprøvingsfasen, har prosessen her fått eit noe åpnare preg, og ein har kome over i ein fase som i sterkare grad har vore prega av samspel og forhandlingar mellom ulike grupperingar på lokalt og sentralt nivå.

Trass i desse forsøka på regulering, lukking, fast organisering og styring frå toppen i organisasjonane, kom beslutningsprosessen etter kvart de facto til å få eit tidvis *anarkisk preg*, særleg i planleggingsfasen. Dette meiner eg må forståast i lys av *desentraliseringsprosessen* sitt breie omfang og vide nedslagsfelt i organisasjonane. Kombinert med eit i utgangspunktet "laust" prosjektdesign - prega av tvisyn med omsyn til mål og mål-middel-relasjonar (jf. eksempelvis desentralisering som mål og desentralisering som middel) -, skapte dette åpning for ein brei debatt om kva som eigentleg var dei relevante problema og løysingsmodellane innanfor prosjekta. Og, i forlenginga av dette, kamp om aksessen til og deltakinga på beslutningsarenaen.

Dette blei, slik eg ser det, forsterka av intern ukklarheit med omsyn til *forsøksforma*: Var dette eksperimentell modellutprøving og ein reversibel prosess, eller måtte ein, som aktør, heller oppfatta dette som ein politikktutformingsprosess der forsøksforma blei nytta som utviklingsmetodisk reiskap, og måtte ein derfor - ved usemje - forsøka og "trenga" seg inn på beslutningsarenaen for å ta "kampen" om struktur og innhald allereie på forsøksstadiet?

Dette biletet blei ytterlegare komplisert av koplinga til *parallele beslutningsprosessar* i forsøksprosjekta sin kommunalpolitiske *kontekst*. Her tenker eg særleg på effektiviserings-/budsjettprosessane. Som vi har sett, blei fleire beslutningsmuleghetar i desse prosessane brukte til å ta opp forhold ved bydelsforvaltningsprosjekta. Problem og løysingar på ein beslutningsarena blei altså tidvis forsøkt dumpa over på andre arenaer - i dette tilfellet på bydelsforvaltningsarenaen.

Effektiviserings-/budsjettprosessane kom også til å ta svært mye tid, ressursar og merksemd i denne fasen. Dette gjaldt særleg for leiinga og dei sentrale beslutningstakarane. Iverksettingsproblema med, og prosessutfalla av, bydelsforvaltningsprosjekta må såleis også forståast ut frå *tidspunktet* for beslutningsprosessen. Fordi beslutningsprosessen i tid falt saman med ein økonomisk snuoperasjon m.v. i kommunane, blei ikkje bare problem på den økonomiske beslutningsarenaen forsøkt dumpa på bydelsforvaltningsarenaen, men dette førte også til sterkt *sekvensiell merksemd* om, og *deltidsdeltaking* i, beslutningsprosessane knytt til bydelsforvaltningsprosjekta frå beslutningstakarane si side.

I dei følgjande delkapitla skal eg koma nærare inn på og drøfta desse ulike forklaringsfaktorane og resonnementa.

9.3 Bydelsforvaltningsprosjekta som desentraliseringsprosess

Over hevda eg at beslutningsprosessen sitt tidvis anarkiske preg mellom anna må forståast i lys av desentraliseringsprosessen sitt breie omfang og vide nedslagsfelt i organisasjonane. Som det går fram av del III, omfatta(r) bydelsforvaltningsprosjekta ei rekke tenester retta mot fleire målgrupper i lokalsamfunna. Noe forenkla kan ein seia at det prosjekta *ikkje* (har) omfatta(r) er fysisk planlegging/arealdisponering/reguleringssaker og tekniske driftstenester.

I tillegg blei altså prosjekta lenge styrte med utgangspunkt i det eg over kalte for eit "laust" prosjektdesign - prega av svak konkretisering og tvisyn med omsyn til mål og mål-middel-samanhengar. Søknaden i Stavanger var eksempelvis på ei halv side. Og design-notata (høyringsdokumenta), som blei utarbeidde tidleg i planleggingsfasen, var framleis uklare på ei rekke område. Sett frå ei anna side, var dette kanskje nødvendig i denne fasen. Det var viktig å halda på den breie oppslutninga frå søknadsfasen for å sikra

prosjekta nødvendig legitimitet. Eit "spissare" notat, eksempelvis med rangering av måla, ville kunne ha verka polariserande og konfliktskapande.

Også når det gjeld spørsmålet om desentralisering som mål og strategi, avdekka dei ulike kommunale dokumenta, og intervjuar med ulike aktørar i kommunane, tvisyn, usikkerheit og usemje om mål og mål-middel-samanhengar - slik eg forventa det ut frå desentraliseringshypotesa i kapittel 3.2.2. Dette tvisynet med omsyn til desentraliseringa har imidlertid ikkje slått ut i konflikter og påverka defineringsprosessane i negativ lei. Mens aktørane undervegs har sett effektivisering og demokratisering opp mot kvarandre som mål - og sett dei inn i ulike mål-middel-relasjonar³⁶ -, er ikkje desentraliseringa problematisert og diskutert på same måten. Kanskje er det heller slik at desentraliseringa har fungert som "honnørord" og som ein merkelapp ulike grupper har kunna nytta for å argumentera for prosjektet, ut frå ulik ståstad.

På den andre sida, desentralisering inneber flytting av arbeidsoppgåvar, ansvar og styresmakt. I takt med konkretiseringa av prosjekta - ikkje minst i andre halvdel av planleggingsfasen, i forhandlingane med etatane om arbeidsfordeling og ansvarsgrenser -, har vi såleis sett ei utvikling slik desentraliseringshypotesa postulerte det: ei gradvis aukande aktivisering og mobilisering blant tilsette, politikarar og i grupper i omgivingane. Særleg gjeld dette for tilsette og politikarar. Men eit eksempel på ei gruppe i omgivingane som har involvert seg i prosessen, er Norsk Lærarlag (også på sentralt plan).

I takt med denne mobiliseringa tiltok også - ganske naturleg - kampen om "dagsorden" for, og begrepa i, forsøksprosessen. Korleis skulle nå eigentleg dei forskjellige måla og mål-middel-samanhengane tolkast? Og kva slags konsekvensar måtte/burde dette få for dei ulike etatane? Defineringsprosessen blei med andre ord gradvis "spissare" og samtidig meir kaotisk.

Kor spesielle er desse observasjonane og tolkingane av desentraliseringsprosessar i offentleg forvaltning? I ein artikkel om reorganiseringsprosessar i offentleg forvaltning skriv Olsen at:

"Forløpet blir gjerne bestemt av en rekke kontekstuelle faktorer og av hvilke deltakere, problemer, og løsninger som trekkes inn i den enkelte reorganiseringsprosess. Forløpet vil også i høyeste grad bli påvirket av trekk ved selve reorganiseringen, for eksempel om det dreier seg om oppretting, flytting eller om nedlegging av en enhet." (Olsen 1988a:72)

³⁶ Eksempelvis lokalt sjølvstyre (på bydelsnivå) som middel for tilpassing av tenesteytinga til lokale forhold, for dermed, over tid, å oppnå effektiviseringsvinstar (måloppnåing). Eller effektivisering av tenesteytinga som middel for å auka tiltrua til og oppslutninga om folkestyret (demokratisering som mål).

Sjølv om Olsen her skriv om reorganiseringsprosessar generelt, mens utgangspunktet i dette tilfellet er avgrensa reorganiserings*forsøk* (avgrensa til to bydelar og avgrensa i tid), meiner eg at poenget hans om at endringsprosessen vil bli påverka av *kva* endringa handlar om, er relevant også for forsøksprosessen i samband med frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim. Eg har lagt vekt på at eit av dei sentrale trekka ved denne prosessen nettopp er desentralisering, forstått som flytting av arbeidsoppgåver, ansvar og styresmakt frå kommunale organ på sentralt nivå til nyoppretta organ på bydelsnivå. Og som eg var inne på i kapittel 3.2.2, vil generelt desentraliseringsprosessar i organisasjonar verka til å synleggjera *interesseulikskap* mellom forskjellige 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, slik tilfellet var/er med bydelsforvaltningsprosjekta i Stavanger og Trondheim, *vil* derfor gjerne få eit innslag av kamp om kontrollen over organisasjonen.

9.4 Kva slags forsøksprosess?

I del II argumenterte eg for at forsøksforma er det andre sentrale trekket ved forsøksprosessen i samband med frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim. I kapittel 9.2 over hevda eg vidare at det har rådd uklarheit blant aktørane om *kva slags* forsøksprosess ein har stått overfor. I det følgande skal eg utdjupa dette.

I utgangspunktet blei forsøksprosjekta initerte og presenterte som det eg i kapittel 3.2.3 kalte eksperimentell modellutprøving: Siktemålet var læring - læring om verknader og effektar av ein alternativ styrings- og organisasjonsmodell, bydelsforvaltningsmodellen. Prosjekta blei såleis også avgrensa til to bydelar i kvar av kommunane, og avgrensa i tid (frikommuneperioden). Forsøksverksemda skulle vidare evaluerast og gjennom ein omfattande høyrings- og beslutningsprosess før eventuelt vedtak om framtidig reform blei fatta.

Allereie tidleg i forsøksprosessen begynte det imidlertid å danna seg eit mønster som braut med det eg hadde forventa å finna ut frå hypotesa om eksperimentell modellutprøving i kapittel 3.2.3. Det blei *ikkje* utvikla og sett i verk noe *eksperimentelt* forsøksdesign: Utvalet av forsøkseiningar (bydelar) blei ikkje sett saman ut frå metodiske, men

det eg vil kalla for politiske omsyn. Det blei ikkje tatt initiativ til ei systematisk samanlikning av utviklinga i forsøksbydelane med utviklinga i kontrollbydelar. Slik samanlikning finn ein rett nok spor av i ulike kommunale dokument som er utarbeidde undervegs, men desse samanlikningane er av meir sporadisk og fragmentert karakter. Mål og mål-middel-samanhengar i modell-designet blei ikkje operasjonaliserte på ein metodisk forsvarleg måte. At dette er forståeleg, slik eg allereie har vore inne på, ut frå eit politisk prosess-perspektiv, er ei anna sak. Og endeleg blei det ikkje lagt opp til jamlege og systematiske tilbakeføringar av erfaringskunnskap, eller konstituert arenaer for drøfting og læring av denne informasjonen.

Dette er ei streng tolking. Ei mindre streng tolking vil vera å leggja vekt på det som faktisk skjedde/har skjedd etter at prosjekta kom over i sjølve utprøvningsfasen. For Trondheim sitt vedkomande kan det då argumenterast med at forsøket aldri fekk ein sjanse til å verka som læringsstykke. For Stavanger kan det argumenterast med at ein både har tatt initiativ til, og fått godkjenning for, å forlenga utprøvningsperioden, nettopp ut frå behovet for å hausta erfaring med bydelsforvaltningsmodellen. Som eg var inne på i del III, blei det i samband med vedtaket om foreløpig prosessutfall våren 1992, både argumentert med behovet for meir tid, og for meir sikker kunnskap om "i hvor stor utstrekning den positive utvikling skyldes forsøket eller andre forhold".³⁷ Slik kunnskap skulle sikrast gjennom intern utgreiing og ekstern evaluering. Denne evalueringa blei gjennomført våren 1993.

Trass i denne modereringa meiner eg at det er eit sentralt poeng at det i planleggingsfasen blei tatt få initiativ med omsyn til det organisatoriske, og med omsyn til informasjon, for å etablera prosjekta innanfor ei "forsøks-ramme" og i ein "forsøks-kultur". Dette skal eg koma tilbake til i neste delkapittel. Poenget her at forsøksprosessen på denne bakgrunnen i staden kom til å bli møtt av kommunale aktørar sin relativt *rutiniserte forhandlingskultur*. Dette kom klart til uttrykk allereie i planleggingsfasen - i samband med godkjenninga av frikommunevedtektene - , der lærarorganisasjonane "intervenerte" og krevde forhandlingar om kompensasjon for at "rektorene (får) langt flere arbeidsoppgaver enn før" (Stavanger Aftenblad 11.11.89).

Også med omsyn til avklaring vedrørende overføringa av arbeidsoppgåver, ansvar og styresmakt frå sentralt til lokalt nivå i kommunane, blei det dei rutiniserte arbeidsformene, og organiseringa, knytt til den kommunale forhandlingskulturen som kom til å prega kontakten mellom etatane og bydelsforvaltningane.

³⁷ Jf. Stavanger kommune sin statusrapport til Kommunaldepartementet, datert 30.9.92.

Poenget er altså for det første, at mange av forsøksaktørane - eller grupper i og utanfor organisasjonane - alt på eit tidleg stadium i forsøksprosessen forholdt seg til denne som ein meir tradisjonell endringsprosess - eller som det eg i kapittel 3.2.3 kalte for ein politikktutformingsprosess der forsøksforma blir nytta som utviklingsmetodisk reiskap -, ikkje som ein eksperimentell og reversibel modellutprøvingprosess. For det andre medverka dette til relativt kaotiske definerings- og aktiviseringsprosessar, og dermed til relativt store iverksettingsproblem.

Kva slags rolle og *funksjon* kom så forsøksprosessen i dei to kommunane til å spela eller fylla? Med utgangspunkt i beskrivinga og drøftinga i del III, er det då relevant å forstå forløpet og utfallet av forsøksprosessen i Trondheim i lys av perspektivet om forsøk som rituale og symbolproduksjon, slik eg drøfta dette i kapittel 3.2.3? Som ved så mange forsøksprosessar i store og komplekse politisk-administrative system, finn ein også her trekk ved prosessen som "passar" med dette perspektivet. Eksempelvis at ideelle målformuleringar med "gode" konnotasjonar ikkje er blitt nemneverdig konkretiserte og vege mot kvarandre, men i større grad brukte til "image building". Likevel meiner eg det er meir korrekt å sjå det slik, at prosessen blei "abortert" på eit så tidleg stadium i utprøvingfasen at han aldri kom til å fylla noen funksjon á la eksperimentell modellutprøving, vidare modellutvikling - med forsøksforma som utviklingsmetodisk reiskap -, eller rituale og symbolproduksjon. Prosessen og prosjektet blei, som så mange av frikommuneforsøka (jf. St.meld. nr. 38 (1990-91)), innhenta og "slukt" av overordna omstillingsprosessar, i dette tilfellet av "Nye Trondheim".³⁸ Eg skal forøvrig koma tilbake til dette i kapittel 9.6 under.

For Stavanger sitt vedkomande derimot meiner eg at det er perspektivet om forsøk som utviklingsmetodisk reiskap i politikktutformingsprosessar som gir det beste inntaket til forståing. Langt på veg blir hypotesa om dette, slik eg formulerte denne i kapittel 3.2.3, stadfesta av det empiriske materialet i del III. Prosessen har pågått atskilleg lenger i Stavanger enn i Trondheim. Og det ein har kunne observera over dei 6-7 ára forsøksprosessen har strekt seg, er for det første 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 vidare 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 delaspeskt ved modellen. Vidare ei gradvis minkande merksemd om det eksperimentelle forsøksopplegget, og ein tiltakande tendens til - både i ord

³⁸ Andre frikommuneforsøk blei undervegs innhenta av lovrevisjon, slik at fristillingsstatusen blei overflødig.

og handling - å trekka forsøka inn i, og sjå dei som ein del av, den ordinære drifta/organisasjonen. Og, som eg var inne på over, periodevise konfrontasjonar med grupper i og utanfor organisasjonen, etterkvart som desse har opplevd at prosessen *har* fått eit stadig meir irreversibelt preg, og at usemje og konfrontasjonar om innhaldsmessige aspekt derfor må tas undervegs, og ikkje kan "sparast" til erfaringsoppsummeringa og debatten mot slutten av forsøksverksemda.

9.5 Organisering, leiing og styring

I del II, kapittel 3.3, drøfta eg forhold ved den iverksettande *organisasjonen* som kan forklara kvifor det ofte oppstår problem med gjennomføringa av autoritative politiske vedtak. Sett i eit *styringsperspektiv* kan det vera at organisasjonen manglar *kompetanse* om det som skal iverksettast, han kan vera *disorganisert og -leia* i forhold til iverksettingsoppgåva, og leiinga kan mangla relevante *styrings- og kontrollmekanismar*. Til grunn for dette ligg då ei forståing av organisasjonar som rimeleg homogene og rasjonelle verksemder med felles mål.

Imidlertid er det altså eit sentralt trekk ved Stavanger og Trondheim kommunar at dei er store og *komplekse* organisasjonar og politisk-administrative system. Sett i eit *interesseperspektiv* vil ein då få eit "bilete" av organisasjonane som relativt laust kopla system av delorganisasjonar med inkorporerte verdi- og interessekonfliktar. Autoritative politiske vedtak vil såleis gjerne bli tolka ulikt, og definerings- og aktiviseringsprosessane knytt til den vidare beslutningsprosessen (i gjennomføringsfasen) vil såleis gjerne få eit anarkisk preg.

Med utgangspunkt i desse perspektiva, skal eg i dette delkapitlet drøfta ulike aspekt ved organiseringa, leiinga og styringa av forsøksprosessen i samband med frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim.

Når det gjeld *leiingsproblematikken*, er spørsmålet kva slags oppgåver som er prioriterte og kva slags roller leiinga har spela i forsøksperioden?

Startar vi med *den administrative leiinga*, blei ho altså i begge kommunane lagt til organisasjonssjefen, med andre ord til ein stabsfunksjon under rådmannen. I praksis var det imidlertid ein konsulent under organisasjonssjefen som drog lasset, og utførte mesteparten av utgreiings- og planleggingsarbeidet. Vidare blei det sett ned eigne arbeids-/styringsgrupper for utgreiing av design m.v. tidleg i prosessen.

Trass i desse organisatoriske tiltaka, kan ein ikkje snakka om noen *prosjektorganisasjon* i strengt formell forstand: Det blei ikkje tilsett prosjektleiar og -medarbeidarar, det blei ikkje oppretta prosjektkontor osv. I staden blei arbeidet plassert, fordelt og gjennomført innanfor basisorganisasjonen i dei to kommunane, og fekk såleis ei relativt rutinisert form, á la løpande saksbehandling.

Den administrative leiarskapen blei dermed også lite synleg og relativt lukka, for eksempel i forhold til eksisterande serviceapparat i forsøksbydelane - distrikts sosialkontor, kultursekretærar osv. Og han kom mest utelukkande til å prioritera rolla som *administrator* - som utgreiings- og planleggingsinstans, der siktemålet var å utvikla eit grunnlag for rasjonell styring (Adizes 1980).

Den administrative leiarskapen har imidlertid vore kjenneteikna av entusiasme, av nøkkelpersonell som har stått på og kontinuerleg arbeidd med, og om, prosjekta. Det er også denne delen av leiarskapen som har stått for kontinuitet og minne.

Ser vi på rollene *den politiske leiarskapen* har vektlagt eller spela, er administrator- og i særleg grad *produsentrolla* det som karakteriserar situasjonen best. Det å oppnå resultat på kort sikt, i dette tilfellet å få orden på kommuneøkonomien (budsjettbalanse), kom i lange periodar til å stå i fokus. Dette har klart gått på kostnad av entreprenør- og integratorrollene: Den oppfølgande innovasjons- og utvikingsleiinga i forsøksprosjekta og arbeidet med motivasjon og organisasjonskultur (for endring) er blitt skadelidande. Prosjekta har altså ikkje bare lidd av ei sterkt ad hoc-prega politisk oppfølging og leiing, men også av ei relativt lite motivasjonsskapande og ideologispriande leiing.

Ein medverkande årsak til desse leiingsproblema, særleg i planleggingsfasen, er at det ein kan kalla for leiings- eller *styringsgrunnlaget* for forsøksprosjekta har vore uklart og dermed også usikkert:

Det begynte med sjølvge grunnlaget for tildeling av frikommunestatus: Trondheim fekk denne på grunnlag av ei enkel, men grei idéskisse. Stavanger derimot på grunnlag av det ein kan kalla ein idépresentasjon, og ikkje ei gjennomarbeidd skisse. Det låg med andre ord i korta allereie i utgangspunktet, at den første delen av frikommuneperioden ville gå med til utgreiing, planlegging, interne drøftingar, utarbeiding av vedtekter, høyringsrunder, opplæring osv. Men at dette skulle ta 3/4 av den opprinnelege forsøksperioden, hadde ein ikkje tenkt seg (jf. kapittel 1).

Det heldt fram med utforminga av design: Eg har framfor peika på at designa i stor grad blei kopierte frå andre tilsvarande desentraliseringsprosjekt. Mellom anna derfor blei også dei formelle måla mange og til dels vage - dei hadde meir rot i ideologiske strøymingar i tida enn i spesifikke kommunale problemstillingar. På den andre sida er det eit velkjend

trekk ved forsøks-/reorganiseringsprosesser i komplekse organisasjonar, at fleire og dels motstridande mål blir forsøkt nådd samtidig (Olsen 1988a). Dessutan er det gjerne slik at organisasjonsmedlemmene styrer aktiviteten sin etter uformelle mål, og ut frå "kafeteria-prinsippet", det vil seia at dei legg vekt på dei måla dei "likar" og som vil tena egne interesser.³⁹ Dette kan forklarast med utgangspunkt i det Morgan (1988:158ff) kallar *den politiske metaforen*, det vil seia at ein ser på organisasjonar som laust samanbundne nettverk av menneske med ulike interesser. Motsatsen er altså at ein ser på organisasjonar som integrerte og rasjonelle verksemder som fremmar felles mål.

Dei mange og til dels vage måla for bydelsforvaltningsprosjekta i Stavanger og Trondheim, gav rom for brei semje i utgangspunktet - noe som, generelt sett, gjerne er ein føresetnad for å kunne losa prosjekt gjennom dei første beslutningsrundane -, men dei gav samtidig også rom for nettopp ulik vektlegging og fortolking undervegs (Hauge og Lie 1989, og Levin og Lund 1989).

Med utgangspunkt i det styringsperspektivet eg trakk opp innleiingsvis i dette delkapitlet, kan det hevdast at sjølve dette styringsgrunnlaget "forkludra" prosessen, og bidrog til at han drog slik ut i tid. Dette fordi dei breie, men relativt tynne konseptar altså "inviterte" til ein tolkings-, interesse- og maktkamp innanfor dei politisk-administrative systema.

Mange, vage og motstridande mål, interesser og motiv kan altså få forsøks- og reorganiseringsprosesser til å gå i stå. Det same kan mangel på tid og ressursar kombinert med manglande interesse og merksemd frå leiinga si side. Det "daglege", "handfaste" og "presserande" skyv gjerne organisasjonsspørsmåla til sides, noe som resulterer i at slike prosesser gjerne får eit sterkt ad hoc-preg:

"Tid og energi er en knapp ressurs. Et tiltak med solid støtte kan bli liggende fordi nye saker og problem dukker opp. Disse legger beslag på all oppmerksomhet, tid og energi. (.....) Et vedtaks skjebne vil derfor være avhengig av hvilke andre vedtak det må konkurrere med, hvilke andre krav det er på de iverksettende instansers oppmerksomhet og krefter." (Olsen 1978:40)

Dette er ein situasjon vi kjenner att frå beskrivinga og drøftinga av forsøksprosessen i Stavanger og Trondheim. Prosjekta blei dessutan altså lenge "dratt" av ei lita, entusiastisk gruppe. Imidlertid blei tilsynelatande lite gjort for å skapa ein meir *kollektiv motivasjon* for prosjektarbeidet. Morgan peikar på at:

³⁹ Med egne interesser siktar eg her til suborganisasjonen, profesjonen, yrkesgruppa sine interesser, ikkje til meir privat motiverte eigen-interesser.

"effektiv endring (...) avhenger av forandringer i forestillinger og verdier som utformes for å veilede handling (.....), (og at organisasjonen) til syvende og sist befinner (...) seg inne i hodene på de menneskene den omfatter." (Morgan 1988:142)

Mot denne bakgrunnen er det til å undrast over at organiseringa og styringa av forsøksprosessen så lenge var relativt tradisjonell og toppdominert, administreringa som ved ordinære saker, informasjonen "lukka" og at lite blei gjort for å initiera ein kulturell endringsprosess.

Generelt blei det lagt forholdsvis lite vekt på *medverknads- og mobiliseringsaspekta*. Kanskje særleg i Stavanger. Her tenker eg ikkje bare på forholdet til tilsette ved distrikts-sosialkontora, bydelshusa og bydelspolitikarane, men like mye på dei tilsette i dei sentrale, store og tunge etatane, som bydelsforvaltningane i overskueleg framtid ville bli/blr heilt avhengige av å ha eit nært og godt interaksjonsforhold til.

Brunsson (1985) hevdar at det største problemet i organisasjonar ikkje er å foreta val, slik det ofte blir framstilt, men å handla kollektivt og organisert. Med handling siktar Brunsson her i særleg grad til handling for endring. I dette perspektivet legg han sterk vekt på ideologiproduksjon og -diffusjon som eit vilkår for organisasjonsendring. *Ideologi* (kan) skapa(r) *motivasjon* for og *forventningar* til endringsprosessar. Dette på same måten som medverknad i brei forstand gjerne er eit vilkår for mobilisering og samtidig ofte medverkar til å *forplikta* organisasjonsmedlemmene til å slutta opp om endringsprosessen. På den andre sida er det grunn til å minna om at generelle erfaringar frå organisatoriske endringsprosessar tilseier at "det ikke er noen entydig sammenheng mellom bred deltakelse og faktisk endring" (Olsen 1988:64). Årsak-verknadskomplekset er meir samansett enn som så.

9.6 Konteksten og omgivnadene

I del II, kapittel 3.4 og 3.5, drøfta eg trekk ved *konteksten og omgivnadene* i/til kommunal verksemd som kan forklara kvifor det ofte oppstår problem med gjennomføringa av autoritative politiske vedtak, eksempelvis vedtak om igangsetting av eit forsøksprosjekt. For det første vil gjennomføring og utfall av kommunale forsøksprosessar kunne bli påverka av parallelle *kommunalpolitiske prosessar, hendingar og handlingar* "rundt" sjølve forsøksprosjektet. Over siterte eg Olsen, som seier at "et tiltak med solid støtte kan bli liggende fordi nye saker og problem dukker opp" (Olsen 1978:40). Men i

ein slik situasjon kan det også vera at "tiltaket" ikkje blir liggande, men heller får ei turbulent vidareføring som eit resultat av at desse "nye saker og problem" endrar på/snur opp- ned på utgangspunktet eller situasjonen for "tiltaket"/forsøksprosessen.

For det andre vil handlingssituasjonen for ei kommuneleiing - også når det gjeld ein forsøksprosess - vera prega av utfordringar knytt til det å oppnå legitimitet for valt politikk. Gjennomføring og utfall av kommunale forsøksprosessar vil såleis kunne bli influert av om den valde politikken - uttrykt gjennom forsøksprosjektet - er "i tråd med" eller "på kollisjonskurs med" *herskande verdisett og sosiale normer* på det aktuelle tidspunktet. Graden av influens vil dels vera avhengig av eventuell grad av "avvik" frå herskande verdisett og sosiale normer. Men også av om det i omgivnadene finst *organiserte interessegrupper* som søker - og oppnår - å påverka forsøksprosjektet.

La oss sjå på det første momentet: Kva har dominert og karakterisert den kommunalpolitiske kvardagen i forsøksperioden? Kva slags parallelle prosessar, hendingar og handlingar har eventuelt tatt merksemda bort frå - eller influert på utviklinga av - forsøksprosessen i samband med frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim?

Eg vil trekka fram tre forhold som gjensidig har påverka kvarandre: For det første *den kommunaløkonomiske situasjonen* og den politiske turbulensen kring dette. Det kan sjølv sagt diskuteras kor dårleg/dramatisk den økonomiske situasjonen i Stavanger og Trondheim eigentleg var midt på - og i andre halvdel av - 80-åra. *Det* er ikkje poenget her. Poenget er derimot at den økonomiske snuoperasjonen og nedskjeringsproblematikken gong på gong kom til å framstå som det eg med referanse til Olsen (1978) vil kalla for eit konkurrerande prosjekt i forhold til bydelsforvaltningsprosjekta.

Dette blei også eit meir allment problem for frikommuneordninga. I eit av sine "Sideblikk" i Dagbladet (24.6.89) skriv Andreas Hompland at denne ordninga:

"var pressa fram i ein periode, men gjennomført i ein annan periode under heilt andre økonomiske vilkår."

Der kommunalpolitikarar og rådmenn hadde tenkt seg at dei skulle få større fridom til å forvalta stadig vekst, hevdar han, har dei i staden fått:

"fritt armslag til å fordela nedskjeringar. Det har blitt ei desentralisering av forverringa. Dermed har også sjølve systemet kome i miskreditt og blir undergrave".

Det er i denne samanhengen interessant at Ehnmark (1986) minner oss om at eit av Machiavelli sine råd til politiske leiarar var at:

"..... onde gjerninger bør utføres fort og i en sammenheng, slik at inntrykket ikke fester seg, mens gode gjerninger bør utføres langsomt, slik at det synker inn." (Ehnmark 1986:88)

"Desentralisering er prestisjefyllt i dette landet", skriv Hompland i den refererte artikkelen. Ja, det er meir enn det: Desentraliseringsprosjekt - gjerne "pakka inn" med mål om auka demokratisering og effektivisering - blir av svært mange oppfatta positivt, som ein "god gjerning". Er det då slik at leiarskapen i kommunane har lært av Machiavelli, at dei utførte den "gode gjerning" langsomt for å ha den som eit tåketeppe og alibi for nødvendige "onde gjerninger" i form av økonomiske innstrammingar og nedskjeringar undervegs? Mange vil nok meina at dette er rein spekulasjon, andre at det er ei rimeleg forklaring⁴⁰.

Som vist i del III, kom den kommunaløkonomiske situasjonen i dei to kommunane til å få ein direkte innverknad på forsøksprosjekta med bydelsforvaltning: Rådmennene fremma for eksempel fleire gonger forslag om å utsetta eller skrinlegga dei, ut frå argumentasjonen om at kommunane ikkje hadde råd til slike forsøk i ein så kritisk kommunaløkonomisk situasjon. På denne bakgrunnen vil eg kalla utviklinga i kommuneøkonomien/ dei kommunaløkonomiske snuoperasjonane for *critical events*.

Det andre forholdet eg vil trekka fram, er *reorganiseringa av sentraladministrasjonen og restruktureringa av etatsinndelinga i Stavanger*, samt effektiviserings- og omstillingsprogrammet "*Nye Trondheim*" i Trondheim. Som vist i del III, tok dei nemnde tiltaka og prosessane i Stavanger mye av leiinga - særleg den administrative leiinga - si merksemd og tid i såvel søknadsfasen som første del av planleggingsfasen.

"Nye Trondheim" derimot blei vedtatt og sett i verk mot slutten av planleggingsfasen. Programmet kom raskt til å dreia leiinga si merksemd, og bruken av tid/ressursar, bort frå prosjektnivået (bydelsforvaltningsprosjektet og andre parallelle prosjekt) og over til eit meir strategisk programnivå. Ved at bydelsforvaltningsprosjektet organisatorisk blei lagt inn under dette programmet, fekk programmet også stor direkte innverknad på det vidare prosjektforløpet. Og ved at programmet blei vedtatt som eit omstillings- og effektiviseringsprogram fekk det stor direkte innverknad på utfallet av bydelsforvaltningsprosjektet. Bydelsforvaltningsmodellen blei i hovudsak evaluert og vurdert ut frå omsynet til effektiv tenesteproduksjon/serviceyting på den eine sida, og rasjonell styring - sett

⁴⁰ I kronikken "Et skalkeskjul for nedskjæring", i Klassekampen 24.10.89, skriv såleis Ole Jørgen Pettersen og Marianne Kalsås, "på vegne av tjue bydelsforeninger i Norsk Kommuneforbund", følgande om utviklinga av eit budsjettssystem i samband med bydelsforvaltningsprosjektet i Oslo: "Bydelene skal ha frihet innenfor de økonomiske rammene som er gitt av bystyret. Frihet til hva? Frihet til å administrere byens nedskjæring - blir svaret på det spørsmålet. (.....) Modellen vil fungere ansvarspulveriserende, fremme privatisering og være et effektivt skalkeskjul for nedskjæring av de offentlige tjenestene."

ovanfrå (i eit by-perspektiv) - på den andre. Nærdemokrati-/mobiliserings-/medverknads-aspekta som var trekte fram i søknaden og prosjektdesignet (høyringsdokumentet) kom gradvis meir og meir i bakgrunnen.

Det tredje forholdet er *den uklare politiske situasjonen* i kommunane etter valet i 1987. Hestehandel og koalisjonsbygging kom til å stå sentralt, og nye konstallasjonar såg dagens lys. På tampen av 1989 sprakk for eksempel konstallasjonen som hadde lege til grunn for "regimet" i Trondheim dei to føregåande åra: Den såkalla "Bylista" kasta Arbeidarparti-ordføraren, og valde i staden å stø ein borgarleg koalisjon.

Også den politiske hestehandelen og koalisjonsbygginga verka inn på prosjektutviklinga. Eit illustrerande eksempel på dette er det når den sentrale Høgre-politikaren i Stavanger, Kjell Ursin-Smith, uttaler til Stavanger Aftenblad (31.1.89):

"Høyre bad om å få en av lederne i de to prøvebydelene slik at vi hadde en og Ap/Sentrum-koalisjonen den andre, men det fikk vi ikke. Da sa vi, OK, da får dere ta ansvaret selv."

Indirekte verka desse forholda inn på forsøksprosjekta ved at dei generelt skapte stor uvisse mellom dei tilsette. Spørsmål som: "Misser vi jobben vår?", "Må vi nå gjennom nok ein nedskjeringsrunde - og så trur dei at vi i tillegg skal kunne klara å gjennomføra forsøket med bydelsforvaltning?", førte til at uvissa breidde seg. Kort sagt, samspelet mellom økonomi og politikk skapte i denne perioden eit klima som i stor grad dreidde tilsette - og politikarane - si merksemd bort frå forsøksprosjekta. Det gav dessutan dårleg(are) grobottn for motivasjon og oppslutning om prosjekta som eit forsøks-/endringsprosjekt.

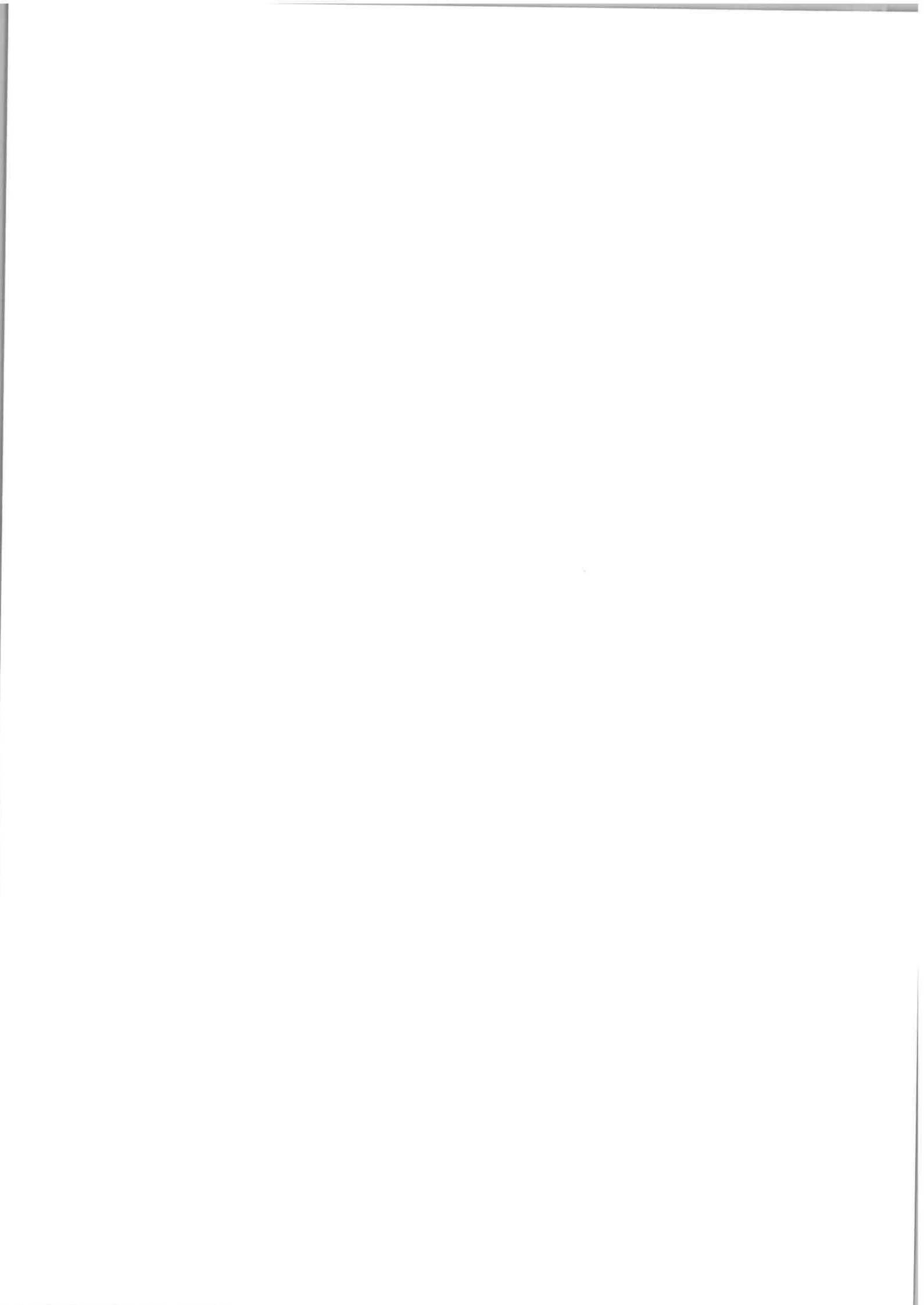
Eg hevda framfor at rolla som produsent, det vil seia å få til resultat på kort sikt - i dette tilfellet budsjettbalanse - slik at organisasjonen overlever, var/har vore den klart dominerande rolla for den politiske leiarskapen i forsøksperioden. Denne rolla blei/har vore forsøkt tatt i vare gjennom det som for svært mange framsto/har framstått som uttallige eksempel på hestehandling og koalisjonsbygging med sikte på å kunna utføra nødvendige økonomiske "operasjonar": Den eine dagen var det sosialutgiftene som var for høge, den neste skatteinntektene som var for låge og den tredje utgiftene på skulesektoren som måtte ned. Det var som ein brann som stadig blussa opp att.

Frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim har, som eg har vist og drøfta framfor, vore kjenneteikna av relativt generelle og vidtfemnande prosjekt-design. I desse har ein forsøkt å foreina mål om demokratisering med mål om effektivisering. Slik kunne interessegrupper i - og utanfor - organisasjonane tolka prosjekta i "sitt bilete". Når den gradvise dreininga mot vektlegging av effektiviseringsaspekta - mest

eksplisitt i Trondheim - ikkje kom til å "utløysa" politiske konfrontasjonar i særleg grad, kan dette dels forklarast med den parallelle utviklinga i kommuneøkonomien, men også med *den parallelle utviklinga på overordna ideologinivå* nasjonalt og internasjonalt: Velferdsstaten sitt problem blei primært definert som eit økonomisk effektivitetsproblem (NOU 1988:38, NOU 1990:13 og Olsen 1988b). I dette "biletet" blei bydelsforvaltning som effektiviseringstiltak eit relevant og moderne "svar" på "tiltale".

Såleis er det kanskje heller ikkje så underleg at den einaste interessegruppa som har "intervenert", Lærarlaget, primært gjorde dette ut frå ein klassisk argumentasjon frå arbeidstakarorganisasjonar: Fleire oppgåver/meir ansvar for medlemmene må kompensast med ressurstilføring. Lærarlaget *kunne* "intervenere" gjennom indirekte aksess til dei kommunale beslutningsarenaene: Dei var, saman med andre profesjons- og arbeidstakarorganisasjonar, representerte i den nasjonale referansegruppa knytt til frikommuneforsøket. Denne gruppa blei mellom anna nytta som høyringsinstans i samband med godkjenninga av frikommunevedtektene. Og, som vist i del III, var det i samband med godkjenninga av frikommunevedtektene for Stavanger og Trondheim Lærarlaget "intervenerte".

Utover dette kan det, generelt sett, hevdast at omgivnadene først vil reagere på forsøk som dette etter ein noe lengre tids utprøvningsfase: Det er først når publikum, lag og foreiningar møter endringane i sin konkrete interaksjon med kommunale organ, at eventuelle reaksjonar og refleksjonar vil koma til uttrykk. Mot denne bakgrunnen kan det hevdast at forsøket i Trondheim blei avslutta så raskt at ein ikkje kunne venta nemneverdig reaksjon frå omgivnadene. Det styrkar dette resonnementet at det først er det siste året at debatten om bydelsforvaltningsmodellen har blussa opp i Stavanger. Først i det siste har ein her sett tendensar til at eksempelvis fridoms-/likskapsdilemmaet er trekt meir aktivt inn i vurderinga av forsøksprosjektet - også frå grupper i omgivnadene.



DEL V. AVSLUTNING

Også del V består av eitt kapittel. I dette oppsummerar eg oppgåva, og konkluderar drøftinga i del IV på ein meir samlande og eksplisitt måte enn dei delkonklusjonane som blei trekte der.



10. Oppsummering og konklusjonar

Denne oppgåva har handla om kommunal forsøksverksemd. Nærare bestemt om frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim. Eg har sett fokus på forsøksprosessen, og prøvt å forklara kvifor *iverksettinga* av forsøksprosjekta 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.

Eg har definert og analysert forsøksprosessen som ein *politisk prosess*. Eg har vidare valt å analysera den politiske prosessen med utgangspunkt i ein *beslutningsteoretisk strøymingsmodell*, der beslutningar blir sett som resultat av møtet mellom beslutningsmuleghetar - situasjonar der det blir føresett at ein organisasjon fattar beslutningar om organisering, styring og innhald i politikken -, problem, løysingar og deltakarar. 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 på si side vera avhengig av *organiseringa*. Innanfor eit sterkt *segmentert* politisk-administrativt system vil bestemte typar beslutningsmuleghetar bli knytta saman med bestemte typar deltakarar, problem og løysingar. I eit reindyrka *anarki* derimot kan dei fire straumane flyta saman utan hindringar. Beslutningsmuleghetar, problem, løysingar og deltakarar blir nokså tilfeldig dumpa i "belsutnings-bosskassen". *Tidspunktet* for beslutningane vil her verka regulerande for kva slags deltakarar som blir aktiviserte, og for kva slags problem og løysingar som blir (forsøkt) definerte inn og kopla saman.

I tillegg til denne *forståingsramma* har eg, som eit utgangspunkt for analysen, også etablert 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. Eg har drøfta trekk ved *politikken* som skulle iverksettast, konkretisert til at kommunane her har vore stilt overfor *komplekse desentraliseringsprosjekt* som skulle utprøvast/utformast gjennom ein *forsøksprosess*. Vidare har eg drøfta trekk ved den iverksettande *organisasjonen*, konkretisert til *grad av kompleksitet*, samt spørsmål knytt til *organiseringa og leiinga av prosessen*. Endeleg har eg drøfta trekk ved *konteksten* - konkretisert til *parallelle kommunalpolitiske prosessar, hendingar og handlingar* "rundt" sjølve bydelsforvaltningsprosjekta -, og trekk ved *omgivnadene* - konkretisert til *herskande verdisett og sosiale normer* i

veljar- og brukargrupper, lag og organisasjonar, departement og Stortinget i forsøksperioden.

Med dette som utgangspunkt meiner eg gjennom analysen å ha vist at bydelsforvaltningsprosjekta i Stavanger og Trondheim må forståast som omfattande desentraliseringsprosjekt prega av tvisyn med omsyn til mål og mål-middel-samanhengar. Vidare meiner eg å ha vist at forsøksverksemd i kommunal forvaltning kan koma til å fylla andre funksjonar enn det ofte intensjonelle utgangspunktet om *eksperimentell modellutprøving* med sikte på (dobbeltkrins)læring. Forsøk kan også nyttast som *utviklingsmetodisk reiskap i politikkkutformingsprosessar* der ein er forbi utprøvingsstadiet (enkeltkrinslæring). Og forsøk kan koma til å få eit *rituelt preg* og heller spela ei *symbolpolitisk rolle*. Med dette som utgangspunkt meiner eg å ha vist at det har herska uvisse og til dels usemje blant aktørane om *kva slags* prosess ein har stått overfor/står overfor - særleg med omsyn til graden av *reversiabilitet*.

I drøftinga har eg vidare argumentert for at ein kan sjå på prosessen i Stavanger som ei utvikling frå eit intensjonelt utgangspunkt om eksperimentell modellutprøving til at han i stadig sterkare grad har fått karakter av utviklingsmetodisk reiskap i ein stadig meir irreversibel-prega politikkkutformingsprosess. Når det gjeld prosessen i Trondheim derimot, har eg argumentert for at det gir lita meining å fortolka han inn i ein av forsøks-typane nemnt over - kort og godt fordi han blei "abortert" på eit så tidleg stadium (i utprøvingsfasen) at han aldri kom til å fylla noen funksjon som eksperimentell modellutprøving, utviklingsmetodisk reiskap i ein politikkkutformingsprosess eller som rituale og symbolproduksjon. Prosessen blei i staden innhenta og "slukt" av det overordna omstillings- og effektiviseringsprogramet "Nye Trondheim".

Eg meiner også å ha vist at kombinasjonen av politikkinnhaldet (desentraliseringa) og den politiske prosessforma (forsøk), har medført at freistnader på bruk *rutiniserte* koplingsmekaniskar med omsyn til organisering og styring av beslutningsprosessane ikkje har lukkast i særleg grad. I staden har bydelsforvaltningsprosjekta fått karakter av *arenaer og anledningar* for *breie og laust kopla aktiviserings- og defineringsprosessar* i organisasjonane. I takt med konkretiseringa av prosjekta har stadig fleire aktørgrupper - både innanfor og utanfor organisasjonane - aktivisert seg, og såvel manifeste som latente problem og løysingar er blitt trekte inn i prosessen.

Dei problema og løysingsforslaga som slik er trekte inn i prosessen, må forståast ut frå *tidspunktet* for prosessforløpet, samt ut frå den *konteksten* prosjekta har stått i. Eg meiner å ha vist at særleg dei økonomiske problema i kommunane i andre halvdelen av 80-åra, og dei overordna omstillingsprosessane i samband med dette, har influert på prosess-

forløpet. Disse problema kom også til å ta mye av leiinga si merksemd bort frå sjølve bydelsforvaltningsprosjekta.

Oppsummert kan på denne bakgrunnen *iverksettingsproblema* forklarast med kompleksiteten i sjølve bydelsforvaltningsprosjekta; at prosjekta skulle iverksettast i komplekse organisasjonar med inkorporerte verdi- og interesse motsetnader; og at dette skjedde i ein periode prega av politisk-økonomisk turbulens, der leiinga si prioritering av den overordna omstillingsprosessen resulterte i ei sterkt ad hoc-prega leiing og sekvensiell merksemd om sjølve bydelsforvaltningsprosjekta.

For det andre kan *prosessutfallet i Trondheim* - vedtaket i 1990 om ei modifisert reform, der bydelsforvaltningsmodellen sitt politiske element (bydelsutvala) blei forkasta - forklarast med den direkte koplinga mellom bydelsforvaltningsprosjektet og den overordna økonomiske og organisatoriske omstillingsprosessen. Ved at prosjektet allereie i 1989 blei lagt inn under programmet "Nye Trondheim", som var definert som eit omstillings- og effektiviseringsprogram, var det lagt føringar både med omsyn til beslutningsprosess (vedtak om framtidig organisasjons- og styringsstruktur for kommunen skulle fattast innan 1.1.91) og med omsyn til beslutningsgrunnlag (prosjekta skulle primært vurderast som effektiviserings tiltak, demokratiaspekta kom i bakgrunnen).

Det foreløpige *prosessutfallet i Stavanger* - vedtaket i 1992 om søknad om forlenga forsøksverksemd - kan på si side forklarast med den forseinka igangsettinga av operativ forsøksverksemd. Det blei derfor frå kommunen si side argumentert med at erfaringsgrunnlaget på dette tidspunktet var for spinkelt for ei realitetshandsaming av bydelsforvaltningsmodellen (områdemodellen) som eit framtidig alternativ til hovedutvalsmodellen (sektormodellen). Den sterke mobiliseringa og aukande aktiviseringa blant ulike grupper i og utanfor organisasjonen dei siste åra, hadde gjort det nødvendig å førebu beslutningsprosessen om framtidig reform, eventuell reversering, på ein grundig måte. Spørsmålet som kan reisast ut frå mi fortolking her, er om ikkje prosessen etter 6-7 år har fått karakter av irreversibilitet, det vil seia av ein slags "bordet fangar-situasjon".

Denne oppgåva føyer seg inn i ei lang rekke av organisasjonsteoretiske studiar av iverksetting og utfall av offentlege politikkiprosessar (jf. kapittel 1.4). Men mens dei fleste av desse har handla om lokal iverksetting av sentralt vedtatte reformer, har denne oppgåva handla om lokal iverksetting av lokalt initerte endringsforsøk. Oppgåva føyer seg også inn i eit raskt veksande antal (evaluerings)studiar av kommunal forsøksverksemd. Men mens dei fleste av desse er saksområde- og sektoravgrensa - eksempelvis Miljøvern i kommunane (MIK) og Barnehageutbygging i kommunane (BIK) - har denne studien omfatta eit forsøk på endring av heile den eksisterande organisasjons- og styringsmodellen i norske storbykommunar. Eg vil vidare hevda at det er eit særmerke med denne oppgåva

at ho forhold seg eksplisitt og analytisk til den politiske prosessen som ein *forsøksprosess*.

I dette ligg også kimen til *vidare forskning* i forlenginga av denne oppgåva. For det første - og substansielt sett - å følge opp den vidare utforminga og utprøvinga av bydelsforvaltningsmodellen (i Stavanger og eventuelt i andre storbykommunar), herunder å studera kva slags endringar dette eventuelt medfører for administrasjonen og styringsorgana på sentralt kommunalt nivå, samt kva slags styringsvinstar eller -problem, og effektiviseringsvinstar eller ulikskapsproblem, denne modellen for organisering og styring av kommunar, gir.

For det andre - prosessuelt sett - å følge opp bruken av forsøksverksemd i samband med kommunale politikktutformings- og utprøvningsprosessar. Basert på analysen i denne oppgåva vil eg hevda at organiserings-, styrings- og læringsproblematikken knytt til forsøksverksemd, er sentrale problemstillingar. Like viktige er imidlertid problemstillingar knytt til det å forstå forsøksverksemd som ledd i meningsdanningsprosessar, og som element i det å skapa eit grunnlag og eit klima for *framtidig* endring. Gitt dette perspektivet kan imidlertid ikkje offentleg forsøksverksemd bare evaluerast og vurderast innanfor ei meir avgrensa årsak-verknadsramme - med sikte på kvantitativ måling av effektar -, og innanfor ei kort tidsramme - eksempelvis ein forsøksperiode på 3-4 år. I dette ligg det også ei utfordring for offentlege styresmakter med tanke på utforming av framtidige forsøksprogram og -prosjekt.

Litteratur

- Adizes, Ichak (1980): *Lederens fallgruver*. Oslo: Hjemmet Forlag.
- Albrektsen, Beatrice Halsaa (1977): *Kvinner og politisk deltakelse*. Oslo: Pax Forlag.
- Album, Dag (1990): "Riktig stil - et grunnlag for organisasjoners prestisje", i *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1990:3, s. 227-245.
- Amnå, Erik (1989): "Decentraliseringens effekter - vinnere och förlorare. Skolan som eksempel", i *Forskning om utbildning*, 3-1989.
- Andersen, Svein S. (1990): "Komparative case-studier og generalisering: Strategier for modellering og utvelgning", i *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1990:4, s. 367-378.
- Argyris, Chris and Donald A. Schön (1978): *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Baier, Vicki Eaton, James G. March and Harald Sætren (1986): "Implementation and Ambiguity", in *Scandinavian Journal of Management Studies*, 2 (3-4): 197-212.
- Baldersheim, Harald (1979): "Sentralisering og desentralisering. Omgrepsanalytiske drøftingar", i H. Baldersheim, A. Offerdal og T. Strand (red.): *Lokalmakt og sentralstyring. Samspel mellom stat og kommune om lokalpolitikken*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Baldersheim, Harald (1987): "Frå statstenar til stifinnar. 1970-1987", i H.E. Næss, E. Hovland, T. Grønlie, H. Baldersheim og R. Danielsen: *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Baldersheim, Harald (1991): "Frikommuneforsøket: Fornyning av stat-kommune-forholdet?", i H. Baldersheim (red.): *Hvor skal grensen gå? Samspillet mellom staten og kommunene i frikommuneforskene*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Banfield, Edward C. (1959/1973): "Ends and Means in Planning", in *International Social Science Journal*, Vol. XI, No. 3, 1959. Seinare trykt i A. Faludi (ed.) (1973): *A Reader in Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press.

- Beck Jørgensen, Torben (1988): "Moderniseringens nødvendighed og umulighed; skønlitterære billeder af forvaltning og borger", i K.-H. Bentzon (red.): *Fra vækst til omstilling - moderniseringen af den offentlige sektor*. København: Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Bentzon, Karl-Henrik (1988): "Moderniseringsprogrammets historie", i K.-H. Bentzon (red.): *Fra vækst til omstilling - moderniseringen af den offentlige sektor*. København: Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Bladh, Agneta (1987): *Decentraliserad förvaltning. Tre ämbetsverk i nya roller*. Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, Björn (1987): *Decentralisering i kommuner. Om lokal frihet och central styrning*. Lund: Bokförlaget Doxa AB.
- Browne, Eric C., John P. Frendreis and Dennis W. Gleiber (1986): "Dissolution of Governments in Scandinavia: A Critical Events Perspective", in *Scandinavian Political Studies*, Vol 9 - No. 2, p. 93-110.
- Brunsson, Nils (1985): *The Irrational Organization. Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Brunsson, Nils (1989): *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Brunsson, Nils (1990): "Reformer som rutin", i N. Brunsson og J.P. Olsen (red.): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Brunsson, Nils og Johan P.Olsen (1990): "Kan organisationsformer väljas?", i N. Brunsson og J.P. Olsen (red.): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Bukve, Oddbjørn (1991): "Råd for uråd? Forsøksverksemd og læring i fire fri-kommunar", i L. Rose (red.): *Det er lov å prøve seg. Forsøk, reorganisering og ledelse i kommunene*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Cohen, Michael D., James G. March and Johan P. Olsen (1972): "A garbage can model of organizational choice", in *Administrative Science Quarterly*, 1972: 1, p. 1-25.
- Czarniawska-Joerges, Barbara (1990): "Kommunerna i reformernas sagoland", i N. Brunsson og J.P. Olsen (red.): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Czarniawska-Joerges, Barbara (1992): *Exploring Complex Organizations. A Cultural Perspective*. Newbury Park, California: Sage Publications.

- Danielsen, Rolf (1987): "Frihet og likhet. Det lokale selvstyres dilemma", i H.E. Næss, E. Hovland, T. Grønlie, H. Baldersheim og R. Danielsen: *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dente, Bruno and Francesco Kjellberg (1988): "Introduction", in B. Dente and F. Kjellberg (eds.): *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies*. London: Sage Publications.
- Egeberg, Morten (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli.
- Egeberg, Morten, Johan P. Olsen og Harald Sætren (1978): "Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat", i J.P. Olsen (red.): *Politisk organisering. Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Ehnmark, Anders (1986): *Maktens hemmeligheter. Et essay om Machiavelli*. Oslo: Aventura Forlag.
- Elmore, Richard F. (1978): "Organizational models of social program implementation". *Public Policy*, Volume 26, No. 2, p. 185-228.
- Elster, Jon (1989): *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, Jon (1992): "Argumenter og forhandlinger. Om strategisk bruk av kommunikatív atferd", i *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1992:2, s. 115-132.
- Eriksen, Erik Oddvar (1992): "Fra målstyring til selvstyring. Om rasjonalitet og irrasjonalitet i styringen av et somatisk sykehys", i *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1992:3, s. 271-288.
- Eriksen, Erik Oddvar og Jarle Weigård (1992): *Strategisk og kommunikatív handling. En kommentar til Jon Elster*. Bergen: LOS-Senteret. LOS-Senter Notat 92/19.
- Fevolden, Trond, Terje P. Hagen og Rune Sørensen (1992): *Kommunal organisering. Styring, effektivitet og demokrati*. Oslo: Tano.
- Harsheim, Janike (1989): *Kommunal respons på frikommuneforsøket: Ledelsens rolle som mottaker og formidler av statlig innovasjonsimpuls*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 1989:18.

- Hauge, Jarleiv og Trond Lie (1989): *Frikommuneforsøk i Stavanger og Trondheim: Forventningar til forsøket i Stavanger*. Stavanger: Rogalandsforskning. Arbeidsnotat RF 65/89.
- Jansen, Alf-Inge (1983): "Byregjering eller desentralisering?", i H. Baldersheim (red.): *Bypolitikk i Norge*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Jensen, Thor Øivind, Rune Vaage og Eystein J. Venneslan: "Desentralisering som administrativ reform", i M. Bildeng og R. Fürst (red.): *Norge trenger en storbypolitikk. En debatt om de store byenes funksjoner og særtrekk*. Oslo: Kommuneforlaget.
- King, Desmond S. (1989): "The New Right, the New Left and Local Government", in J. Stewart and G. Stoker (eds.): *The Future of Local Government*. London: Macmillan.
- Kiviniemi, Markku (1988): "Local Government Reforms and Structural Changes in Public Administration: The Finnish Case", in B. Dente and F. Kjellberg (eds.): *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies*. London: Sage Publications.
- Kommunenes Sentralforbund (1989): *Kommunen i 90-åra. Nye organisasjonsmodeller - nye politiske og administrative roller*. Hovedrapport. Oslo: Kommuneforlaget.
- Levin, Morten og Ingeborg Lund (1989): *Frikommuneforsøk med bremsene på. Evaluering av de første faser i Trondheim kommunes forsøk med bydelsforvaltning*. Rapport. Trondheim: IFIM (SINTEF) og NIBR.
- March, James G. and Johan P.Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Mintzberg, Henry (1979): *The Structuring of Organizations. A Synthesis of the Research*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Morgan, Gareth (1988): *Organisasjonsbilder. Innføring i organisasjonsteori*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Offerdal, Audun (1979): "Kommunane som iverksettarar av statleg politikk", i H. Baldersheim, A. Offerdal og T. Strand (red.): *Lokalmakt og sentralstyring. Samspel mellom stat og kommune om lokalpolitikken*. Bergen: Universitetsforlaget.

- Offerdal, Audun (1992): *Den politiske kommunen*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Olsen, Johan P. (1976): "Reorganization as a garbage can", in J.G. March and J.P. Olsen (eds.): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1978): "Folkestyre, byråkrati og korporativisme - skisse av et organisasjonsteoretisk perspektiv", i J.P. Olsen (red.): *Politisk organisering. Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1988a): *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1988b): *The Modernization of Public Administration in the Nordic Countries*. Bergen: LOS-Senteret. Notat 88/2.
- Perdue, William D. (1986): *Sociological Theory. Explanation, Paradigm and Ideology*. Palo Alto, California: Mayfield Publishing Company.
- Pressman, Jeffrey L. and Aaron B. Wildavsky (1973): *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Roness, Paul Gerhard (1979): *Reorganisering av departementa - eit politisk styringsmiddel?* Bergen: Universitetsforlaget.
- Rose, Lawrence E. (1990): "De nordiske frikommuneforsøkene i et komparativt perspektiv", i K. Ståhlberg (red.): *Frikommuneförsök i Norden*. Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo akademi, Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning, Ser. A:314.
- Røvik, Kjell Arne (1992): "Organisert læring i forvaltningen", i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 1992:1, s. 27-46.
- Sannerstedt, Anders (1991): "Implementering - hur politiska beslut genomförs i praktiken", i B. Rothstein (red.): *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Scott, W. Richard (1981): *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Selle, Per (1990): *Desentralisering: Troll med minst to hovud*. Bergen: LOS-Senteret. Notat 90/28.

- Singsaas, Trond (1991): "Nye Trondheim - organisasjon i utvikling?", i M. Bildeng og R. Først (red.): *Norge trenger en storbypolitikk! En debatt om de store byenes funksjoner og særtrekk*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Ståhlberg, Krister (1990): "Frikommunerna i ett kontingensteoretiskt perspektiv", i K. Ståhlberg (red.): *Frikommuner ur teoretiska perspektiv*. Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo akademi, Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning, Ser. A:321.
- Sætren, Harald (1983): *Iverksetting av offentlig politikk. En studie av utflytting av statsintusjoner fra Oslo 1960-1981*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Thompson, James D. (1967): *Hur organisationer fungerer*. Stockholm: Bokförlaget Prisma.
- Van Meter, Donald S. and Carl E. Van Horn (1975): "The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework", in *Administration & Society*, Vol. 6, No. 4, p. 445-488.
- Vanebo, Jan Ole og Tor Busch (1988): *Organisasjon, ledelse og motivasjon*. Oslo: Tano.
- Yin, Robert K. (1984): *Case Study Research. Design and Methods*. Beverly Hills: Sage Publications.
-
- NOU 1988:38, *Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen*.
- NOU 1990:13, *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*.
- Ot.prp. nr. 42 (1991-92), *Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*.
- Stavanger kommune (1987): *Forsøksprosjekt Desentral forvaltning. Frikommuneforsøk i bydelene Storhaug og Jåtten i Stavanger kommune*. Høringsdokument.
- St.meld. nr. 15 (1988-89), *Om frikommuneforsøket*.
- St.meld. nr. 38 (1990-91), *Om frikommuneforsøket*.
- Trondheim kommune (1987): *Lokalt forsøk "Bedre samordning av kommunens tilbud til barn og unge"*. Frikommuneforsøk i to bydeler i Trondheim kommune. Høringsdokument.

Vedlegg

1. Oversikt over intervjumateriale

Vedlegg 1 Oversikt over studien sitt intervjumateriale. (Del A)

<i>Intervjutidspunkt</i>	<i>Informantar</i>
Januar 1988	Prosjektleder og administrasjonssjef i Stavanger Prosjektleder i Trondheim
Mars 1988	Prosjektleder i Stavanger Prosjektleder i Trondheim
Mai 1988	Prosjektleder, varaordfører, kommunalråd og bydels- utvalgsleder i Trondheim
Juni 1988	Prosjektleder i Stavanger
Juli 1988	Prosjektleder i Trondheim
Sommaren/hausten 1988	Stavanger: Sentralt plassert personell i sentral- administrasjonen og i etatane Sentrale politikarar, samt bydelsutvalsleiarane Til saman 21 intervju
Hausten 1988	Trondheim: Sentralt plassert personell i sentral- administrasjonen og i etatane Sentrale politikarar, samt ein representant for kvart av bydelsutvala i forsøksbydelane Til saman 20 intervju
September 1988	Prosjektleder i Trondheim
August 1989	Prosjektleiarar/administrasjonssjefar for forsøksbydelane i Stavanger
September 1989	Prosjektleder og organisasjonssjef i Trondheim
Våren 1990	Stavanger: Nøkkeltørar på sentralt administrativt nivå Tilsette på bydelsnivå med ansvar for ulike verksemdomr. Bydelsutvalsleiarane Til saman 10-12 intervju
Våren 1990	Trondheim: Nøkkeltørar på sentralt administrativt nivå Tilsette på bydelsnivå med ansvar for ulike verksemdomr. Bydelsutvalsleiarane Til saman 10-12 intervju

Oversikten held fram på neste side.

Vedlegg 1 Oversikt over studien sitt intervjumateriale. (Del B)

Hausten 1990	Stavanger: Nøkkelaktører på sentralt nivå Tilsette på bydelsnivå med ansvar for ulike verksemdomr. Bydelsutvalsleiarane Til saman 10-12 intervju
Hausten 1990	Trondheim: Nøkkelaktører på sentralt nivå Tilsette på bydelsnivå med ansvar for ulike verksemdomr. Bydelsutvalsleiarane Til saman 10-12 intervju
Juli 1993	Administrasjonssjef i Stavanger