

Nordiske Organisasjons- Studier



1 – 2015
ISSN 1501-8237



FAGBOKFORLAGET

Nordiske OrganisasjonsStudier

Nordic Organization Studies

Nordiske Organisasjonsstudier utgis av Fagbokforlaget i samarbeid med Uni Rokkansenteret, med støtte fra Nordisk Publiceringsnævn for humanistiske og samfunnsvidenskabelige tidsskrifter (NOP-HS).

Ansvarlig redaktør

Jacob Aars, Uni Rokkansenteret

Redaksjonssekretær

Helge Renå, Universitetet i Bergen

Lokal redaksjon (Bergen)

Simon Neby, Uni Rokkansenteret
Lise Hellebø Rykkja, Universitetet i Bergen
Marit Skivenes, Universitetet i Bergen

Nordisk redaksjon

Staffan Furusten, Score, Stockholm (Sverige)
Hanne Foss Hansen, Københavns universitet
København (Danmark)
Ragnhild Kvalshaugen, Handelshøyskolen BI,
Oslo (Norge)
Runolfur Smari Steinthorsson,
Íslands universitet (Ísland)
Eero Vaara, Hanken (Finland)

Redaksjonsadresse

Uni Rokkansenteret
Nygårdsgaten 5
N-5015 BERGEN
Norge
Tel: +47 55 58 94 97
Fax: +47 55 58 97 11
E-post: nos.rokkan@uni.no

Redaksjonsråd

Mats Alvesson, Lunds universitet
Rolv Petter Amdam, Handelshøyskolen BI, Oslo
Torben Beck Jørgensen, Københavns Universitet
Ingmar Björkman, Aalto-univeristetet, Helsinki
Nils Brunsson, Handelshögskolan i Stockholm
Morten Egeberg, Universitetet i Oslo
Lars Engwall, Uppsala universitet
Päivi Eriksson, University of Kuopio
Nicolai Foss, Handelshøyskolen i København
Steen Hildebrandt, Handelshøyskolen Århus universitet
Bengt Jacobsson, Södertörns Högskola
Thor Øivind Jensen, Universitetet i Bergen
Sten Jönsson, Handelshögskolan i Göteborg
Bente Løwendahl, Handelshøyskolen BI, Oslo
Jan Löwstedt, Mälardalens högskola
Odd Nordhaug, Norges Handelshøyskole, Bergen
Stefan Olafsson, Íslands universitet
Kjell Arne Røvik, Universitetet i Tromsø

Abonnementspriser

Subscription rates

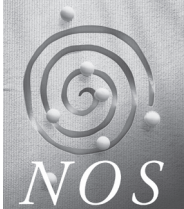
Institusjoner:	NOK 845,- pr. år
Private:	NOK 485,- pr. år
Heftepris:	NOK 210,- pr. nr

Henvendelse om abonnement rettes til:

Fagbokforlaget, Kanalveien 51, 5068 Bergen, Norway
Telefon: +47 55 38 88 00 – Faks: +47 55 38 88 01
E-post: fagbokforlaget@fagbokforlaget.no
<http://www.fagbokforlaget.no/>

© Fagbokforlaget 2015

Sats: ved forlaget
Grafisk produksjon: John Grieg AS, Bergen



Innhold

ARTIKLER

Jakten på ledelse i praksis 3
HARALD ASKELAND, CARINA BLOMANDER OG ARILD AASEN

**Mål- og resultatstyring i norske kommuner:
Virksomheter for produktivitet og effektivitet?** 31
ÅGE JOHNSEN OG ANNA CHARLOTTE LARSEN

**Utvikling av lokalmedisinske sentra (LMS)
som interkommunal idéhåndteringsprosess** 62
SIV MAGNUSSEN OG LAILA TINGVOLD

BOKOMTALE

**Organizing for Coordination in the Public Sector.
Practices and Lessons from 12 European Countries** 84
KARI TOVE ELVBAKKEN

Fagfelleoversikt 2014 88

Jakten på ledelse i praksis



Semistrukturert følge-observasjon
som metode innenfor ledelsesforskning

HARALD ASKELAND, CARINA BLOMANDER
OG ARILD AASEN

Nøkkelord: Ledelse i praksis, semistrukturert følgeobservasjon som metode, forskningsmetode i ledelsesfaget

Keywords: Leadership in practice, shadowing as method, researching leadership in practice

INNLEDNING

Hvilke metoder er egnet for å utforske utøvelse av ledelse i konkrete organisatoriske kontekster? Denne artikkelen vil ta opp dette spørsmålet ved å drøfte nyere metodiske bidrag vi mener bidrar til å bedre datagrunnlaget for å forstå ledelse som praksis. Artikkelen springer ut av observasjonsstudier av ledere og utøvelse av ledelse de senere år i Skandinavia, samt tidligere litteratur i «managerial work behavior» (MWB)-tradisjonen. Vi vil argumentere for at semistrukturert følge-observasjon kan utvikles ytterligere for å gi en mer fleksibel analyse av lederes aktiviteter og tydeligere inkorporere de kontekstuelle og intensjonelle sider ved ledelse. Avslutningsvis vil vi peke på og drøfte styrker og svakheter ved semistrukturert følge-observasjon som metode.

På tross av mange års forskning synes det fremdeles å mangle en avklaring på spørsmålet om hva ledelse er og hvordan det utøves (Alvesson og Kärreman 2003:36; McDonald 2005, Townley 2005:305). Flere har pekt på at det de seneste ti til femten år har vært en sterkere orientering mot praksis-siden ved ledelse (Miettinen, Samra-Fredericks og Yanow 2009; Tengblad 2012). Samtidig har studier av lederes jobb, ofte omtalt som «managerial work behavior» (MWB), eksistert siden begynnelsen av 1950-tallet¹. Vi har det siste tiåret sett flere studier i denne tradisjonen også i Skandinavia. Slike

studier har blant annet vært rettet mot ledelse i næringsliv (Tengblad 2002, 2003, 2012a), offentlig forvaltning (Cregård og Solli 2012), innen helsetjenesten (Olofsson 2006; Arman, Dellve, Wikström og Törnström 2009; Askeland 2011), universiteter (Engwall og Lindvall 2012) og også religiøse organisasjoner (Askeland 2005; Sandtorp 2011; Askeland og Stråbø 2012; Sirris 2013). Fokus på lederes jobb i praksis preges i en skandinavisk sammenheng dels av deskriptive og eksplorerende studier som replikerer og videreutvikler studiene til Carlson og Mintzberg (f.eks. Tengblad 2001, 2002, 2003, Vie 2009), og dels av videre teoriutvikling (Tengblad 2006; Vie 2009; Arman 2010). Startpunktet tas gjerne i lederjobben, og målet er å utvikle en forståelse for hva den innebærer.

Som følge av en slik fornyet interesse har det kommet flere bidrag som tematiserer metodiske spørsmål ved en slik tilnærming (McDonald 2005; Meunier og Vasquez 2008; Vie 2008; Arman, Vie og Åsvoll 2012; McDonald og Simpson 2014; Noordegraaf 2014; Czarniawska 2014). Ledelsesforskningen har tradisjonelt vært basert på omfattende bruk av enquête-undersøkelser og eksperimentelle undersøkelser, selv om en også ser en økende grad av studier basert på kvalitativt materiale (Scandura og Williams 2000). Her synes imidlertid observasjonsstudier og feltstudier å representere et klart mindretall i forhold til studier basert på kvalitative intervjuer (Bryman 2004:750; Vie 2012:13). Den omfattende forskningen innen MWB-tradisjonen har generert betydelig innsikt i hva ledere gjør, og kan også vise til likhetstrekk over tid og på tvers av sektorer og land. Samtidig har denne forskningen hatt en tendens til å være opptatt av mønstre for lederes aktivitet og handlinger, og hvordan disse kan kategoriseres i aktivitetstyper og roller. Her synes nyere forskning både å peke på og bidra på to områder. For det første pekes det på at en særlig utfordring kan relateres til balansen mellom predefinert struktur eller åpenhet i datainnsamlingen. Problematikken berører blant annet muligheten for komparasjon som ligger i etablert strukturert observasjon i forhold til kategoriutvikling som i større grad kan fordre større åpenhet for nye og interessante data (Arman, Vie og Åsvoll 2012:304). Vi vil senere argumentere for muligheten for kombinasjon av disse hensyn sammen med en større vekt på dynamisk koding og supplering med dokumentanalyse. For det andre har en vært opptatt av spørsmålet om hvorfor lederes praksis er som den er, eller av å utvikle teoretisk innsikt i hvordan lederjobben og ledelsespraksis henger sammen i et integrert hele (Hales 1986:110; Stewart 1989:2 f.; Tengblad 2012c; Arman, Vie og Åsvoll 2012:304).

Når det gjelder behovet for teoriutvikling rundt hva ledelse er (Martinko og Gardner 1985:687 f.; Hales 1986:90; Mintzberg 1994a:11), aktualiseres flere aspekter. Blant annet synes det å være behov for å komme til rette med utfordringer som følger av at hovedtrenden i ledelsesforskning har

et for snevert individualistisk fokus som premiss, det eksisterer en mangel på avklaring av eventuelle generelle funksjoner og oppgaver ledere ivaretar, spørsmålet om hvordan ledelse faktisk utøves, samt betydningen av forstå og utforske ledelsespraksis som kontekstuel situert (House og Aditya 1997:443–462; Willmott 2005; Whittington 2006; Mintzberg 2009:98 f.; Czarniawska 2014:92). Kontekstbegrepet anvendes forskjellig i ulike bidrag. Innen generell organisasjonslitteratur har man oftest anvendt begrepet «omgivelser» (Scott 2003). Innen ledelsesforskning anvendes kontekstbegrepet dels til å angi den nære organisatoriske situasjon, eller arbeidssammenheng, der ledelse utøves. I forlengelsen av denne bruken kan begrepet anvendes om relevante faktorer utenfor organisasjonen, så som sektor eller organisatorisk felt. Men dels kan det også knyttes til meningssammenheng, og at selve forståelsen av hva ledelse handler om, er vevd inn i kulturelle verdier og normer eller formidlet gjennom institusjonelle roller og mønstre. Studier av ledelse bør derfor tydeligere tematisere hvordan ledere som aktører handler intensjonelt og samtidig innen rammen av en institusjonell orden (Willmott 1997:334). Kontekst kan ikke kun betraktes som en objektiv virkelighet utenfor aktøren som innehar lederrollen, men må også tilskrives et subjektivt element gjennom aktørens (lederes) aktuelle tolkning av den (Hollis 1994:19). I våre studier har vi tatt utgangspunkt i tidligere forskning som har pekt på at ledelsespraksis vil kunne variere med setting eller kontekst (Hales 1986; Mintzberg 2001). Et viktig utgangspunkt var Mintzbergs inndeling av kontekst som enten den konkrete enhet der ledelse utøves, innenfor den videre organisasjon eller det som er utenfor organisasjonen (Mintzberg 1994a:15). En noe tydeligere gruppering finnes i et nyere bidrag, som anvender fem kontekstuelle faktorer: *ekstern* (nasjonal kultur og sektor), *organisatorisk* (form, historie), *lederjobb* (nivå og funksjon), *temporal* (tidspress og ledelsesidealer) samt *personlig* (bakgrunn, tid i stilling og stil) (Mintzberg 2009:98). Slik inkorporeres relasjonen til eksterne aktører og institusjoner i omgivelsene. Men vår metodiske tilnærming søker også dels å tydeliggjøre nettopp meningssammenhengen gjennom nasjonale eller organisatoriske verdier, trender og institusjonell forankring. De studier som denne artikkelen bygger på, har i særlig grad vektlagt organisasjonens virksomhet, tradisjoner, ledernivå, sektor og innramming i nasjonale reformer av betydning for organisasjonen. Det vil framgå av teksten om det er den nære organisatoriske konteksten, utenforliggende faktorer eller en meningssammenhengen som berøres.

HVORDAN KAN OBSERVASJON BIDRA TIL STUDIER AV LEDELSE I PRAKSIS?

Grunnleggende sett vil studier av ledere og ledelse i praksis kunne gjennomføres ved alternative metoder: «ask them what they do (interviewing); look at work records (examination of documents); or study them in action (observation)» (Kelly og Ibrahim 1991). Forskningslitteraturen viser at det er færre observasjonsstudier enn for eksempel studier basert på intervjuer. Samtidig er denne metoden også i mindre grad blitt videreutviklet eller kombinert med øvrige metoder innen ledelsesforskningen (Bryman 2004). I særlig grad har det vært et anliggende i videreutviklingen av lederobservasjoner å bidra til bedre måter å fange inn den daglige og dynamiske praksis som ledelse representerer (McDonald og Simpson 2014:3; Czarniawska 2014:92).

Det siste tiåret har det skjedd en viktig revitalisering og metodisk utvikling innen denne tradisjonen, blant annet i Skandinavia. I denne sammenheng vil vi konsentrere oppmerksomheten rundt fire prosjekter (Tengblad 2002, 2003, 2006; Vie 209, 2012; Arman, Dellve, Wikström og Törnström 2009; Arman 2010; Arman, Wikström og Dellve 2013; LIP-Prosjektet; Ledelse i praksis²). Skjematisk kan hovedtrekkene i nevnte bidrag framstilles som i tabell 1.

De ulike prosjektene har utforsket ulike sektorer, og har også hatt ulikt fokus med hensyn til forskningsinteresse. Gjennom å replikere Mintzbergs studie har Tengblad (2006) tematisert i hvilken grad lederjobben oppviser stabile trekk. Vie (2009) har sitt hovedfokus på hvordan ledere utviser omtanke for medarbeidere, Arman (2010) fokuserer fragmentering, makt og legitimitet, mens LIP-prosjektet har fokusert ulike sider ved utøvelse av ledelse og relasjonen mellom verdier og ledelse. Samtidig har alle nevnte prosjekter bidratt, gjennom å anvende Mintzbergs kategorier av lederaktiviteter (1970, 1973), til å belyse praksismønstre i lederjobben.

Denne skjematiske framstillingen gir en grov oversikt, mens de ulike studier danner rammen om den videre drøfting av sentrale sider ved utviklingen av metoden. Slik gis i den følgende tekst en grundigere presentasjon av de ulike skandinaviske studiene, og også en drøfting av likheter og ulikheter i forhold til den metodeutvikling som LIP-prosjektene representerer.

Balanse mellom struktur og åpenhet

Observasjon har vært anvendt av mange forskere med noe ulik terminologi og ulike metodiske tilnærminger. Mens de fleste av de tidlige studier rent metodisk anvendte og ble omtalt som strukturert observasjon (Mintzberg 1970; Martinko og Gardner 1985; Stewart 1989), har senere studier tonet ned det strukturerte ved tilnærmingen (jf. f.eks. Alvesson og Kärreman 2003), og metoden er i senere arbeider omtalt og drøftet som «semi-structu-

Tabell 1 Sentrale sider ved fire skandinaviske studier og prosjekter

	Tengblad 2006	Vie 2009	Arman 2010 Arman et al. 2009	LIP-prosjektet ³
Kontekst	Toppledere i svensk næringsliv	Ledere i industrielle FoU-enheter	Ledere i svenske helsevirksomheter	Ledere i norske helsevirksomheter
Metode og materiale	Observasjon	Observasjon, feltnotater og intervjuer	Observasjon, feltnotater og intervjuer	Observasjon, feltnotater, intervjuer og dokumentalanalyse
Omfang	8 ledere 4 observert i en uke hver og 4 i 1–2 dager	4 ledere Observert en uke hver	10 ledere Observert 4 dager hver	24 ledere Observert 1–2 dager hver
Analyse og begreper	Kvantitativ analyse Sammenligning med Mintzberg 1973 Stabilitet i lederjobben	Miks av metoder og analyse Ledelse og omtanke/hvordan ledere bryr seg om medarbeidere	Miks av metoder og analyse Hva helseledere gjør Fragmentering, stress og makt	Miks av metoder og integrert analyse Utforming av lederrollen og utøvelse i praksis Styring og ledelse Verdier og ledelse

red observation» (Noordegraaf 2014) eller «shadowing» (McDonald 2005; Czarniawska 2007; Meunier og Vasquez 2008; Arman, Vie og Åsvoll 2012). McDonald bruker begrepet «shadowing» om en alternativ form for observasjon der observatøren er meget tett på, ved at det registreres fra minutt til minutt hvilke aktiviteter den observerte utfører (2005:456). I tillegg søkes tilgang til data som forklarer hensikten eller bakgrunnen for de ulike handlingene. Dette skjer enten via observasjon eller fortløpende sporing av oppklarende eller undersøkende karakter.

De forfattere som anvender begrepet «shadowing», synes å argumentere for at det er en forskjell mellom denne tilnærmingen og observasjon. Mens enkelte (Meunier og Vasquez 2008; McDonald 2005) vektlegger selve det å følge den observerte tett som et sentralt trekk som skiller «shadowing» ut som egen metodisk tilnærming, synes det for andre viktigere å avklare i hvilken grad man har en strukturert eller ustrukturert tilnærming i observasjonen (jf. f.eks. Mintzberg 1970; Arman, Vie og Åsvoll 2012). For vår del er nettopp balansen mellom åpenhet og struktur i observasjonen sentral. I den grad en tydeliggjøring av disse to sentrale poengene er viktig, kan metoden omtales som *semistrukturert følge-observasjon*. Enten metoden skal forstås som en variant av observasjon (Noordegraaf 2014:42) eller som en distinkt metode, synes selve det å *følge og fokusere* en individuell rolle over tid å være det sentrale aspekt ved metoden (McDonald og Simpson 2014:13–14).

En viktig avveining vil nettopp være hvorvidt man skal legge seg nær feltarbeid med ustrukturerte observasjoner, eller etablere en struktur for å fokusere bestemte sider ved lederjobben gjennom følge-observasjonen.

Mintzberg (1970:89 f.) la vekt på at for lite struktur ville medføre et svekket fokus på de sentrale aspekter ved lederjobben, mens en for høy grad av strukturering ville svekke muligheten for konstruktiv konseptualisering av viktige sider ved lederjobben i kategorier. I tillegg kan en tilstrekkelig grad av struktur og fasthet i kategorier ses som en forutsetning for sammenligning med andre studier (Martinko og Gardner 1985; Hales 1986; Arman, Vie og Åsvoll 2012). Mintzberg omtalte i sitt originale arbeid metoden som strukturert observasjon, mens han i senere arbeider i sterkere grad synes å ha anvendt mer klassiske feltnotater. Etter Mintzberg har mange studier vært basert på ulike former for strukturering av datainnsamlingen, for å bringe en viss konsistens og sammenlignbarhet inn i studiene:

«By structuring observations, observers direct and delimit their «gaze» when watching managers since it is not possible to observe «everything». (...) However, the categories used in structured observation involve an operationalization of predetermined ideas of what managers do. (...) When researchers follow a replication strategy too closely, they may miss the opportunity to generate rich, contextually sensitive data through direct observation of informants in their natural work setting» (Arman, Vie og Åsvoll 2012:303).

Ulike studier har derfor søkt å kompensere en slik svakhet, blant annet gjennom fortløpende å spørre informanten som observeres, om hva som skjer, eller gjennom det som kan kalles kortere og supplerende feltnotater (Thomas 1998).

Når det kommer til det metodiske datainnsamlingsarbeidet, vil feltnotater vanligvis være hovedkilden til den påfølgende analyse. Begrunnelsen for at observasjon er egnet som metode for studier av ledelsespraksis, ligger i vurderingen av at ledelse bør studeres kontekstuellt – mens det skjer (Czarniawska 2007). Ønsket om å ivareta både åpenhet og struktur i datainnsamlingen aktualiserer en konkretisering av metode og verktøy. I flere bidrag er det pekt på behovet for kombinasjon av strukturert datainnhenting i kombinasjon med mer løpende feltnotater (Martinko og Gardner 1985:690; Vie 2009:35), uten at det gis særlig konkrete anvisninger av hvordan dette ble realisert gjennom feltarbeidet. I et senere avsnitt søker vi å angi hvordan nettopp dette behovet kan løses rent metodisk.

Mens bidraget til Tengblad (2006) er basert på kvantitative data, har både Vie (2009) og Arman og kolleger (2009) anvendt en kombinert metodisk tilnærming og framskaffet begge typer data. Tengblad har gjennomført studier som anvendte Mintzbergs metode, noe som innebar at intervjuer ikke var del av hans metode. Han rapporterer dermed utfordringer ved å avklare hva som har vært hensikten med lederes aktiviteter og verbale kontakter, det

som i denne artikkelen gjennomgående omtales som de *intensjonelle* sider ved ledelse. Publikasjonene er dermed også preget av det kvantitative materialet, og innebærer analyse og tolkning av observert aktivitet. I sin studie har Arman og kolleger registrert data i ferdige kategorier som *aktivitetstype*, *sted for aktivitet*, *deltakere* og *initiativ*, samt at det i tillegg ble gjort mer åpne feltnotater (Arman 2010:28 f.). Kategorisering av hensikten med aktiviteten har skjedd senere. Vie synes i større grad å ha ført fortløpende notater, med en metodisk tilnærming lagt tett opp til Mintzbergs tilnærming fra 1973 der kategorier har blitt utviklet underveis under observasjonene (Vie 2009:35, 2010:185). Både de løpende feltnotatene og påfølgende intervjuer gir et bedre grunnlag for analyse av intensjon og noe mer helhetlige analyser av lederes hverdagspraksis i de sistnevnte studiene. Samtidig er artiklene i hovedsak basert på kun én type datamateriale. Deler av det kvantitative materialet er analysert og sammenlignet med tidligere studier (Vie 2009; Arman, Dellve, Wikström og Törnström 2009), mens det kvalitative datamaterialet er analysert og publisert for seg (Vie 2012; Arman, Wikström og Dellve 2009).

Tilsvarende metodisk og faglig tilnærming har vært lag til grunn i LIP-prosjektet, ut fra behovet for en sterkere grad av metodetriangulering. Samtidig har det i noe sterkere grad vært fokusert på betydningen av kontekst. I særlig grad har dette blitt forstått i relasjon til ledernivå, organisasjonstype og sektor, samt pågående reformer i angjeldende sektor. En slik orientering er søkt ivaretatt gjennom studier fra ulike sektorer, samt at vi også har søkt å inkludere ledere fra ulike nivåer i de organisasjoner som har vært studert. Artikkelen henter i hovedsak materiale fra ledelsespraksis innen norsk helsestjeneste, men vil også vise til studier i andre typer organisasjoner. Ut fra formålet om å vinne innsikt i grunndrag og særpreg ved ledelsespraksis i ulike organisasjoner og på ulike nivåer, har prosjektet anvendt en case-tilnærming.

LIP-prosjektet: Balanse mellom semistrukturering og åpenhet

For å få relevante data ble det gjort et strategisk utvalg, der det ble valgt ut til sammen 24 ledere ved tre helseinstitusjoner i Norge. Utvalget skulle representere begge kjønn, ulike ledernivåer, profesjoner og spesialiteter for å få bredde og helhet i arbeidssituasjonen for ledere i helsevesenet (jf. Olofsson 2006; Aasen 2006; Askeland 2012, 2014). I senere studier er flere sektorer inkludert, men med de samme organisasjonsinterne utvalgsriterier. Mens mange tidligere studier har forutsatt følge-observasjon over tid, oftest inntil en uke, valgte vi i første fase å følge mange ledere en dag hver for så å følge to påfølgende dager. Bakgrunnen for valget var at grunnleggende trekk i lederjobben er godt dokumentert tidligere og kan danne grunnlag for sammenligning (jf. blant annet Martinko og Gardner 1985:683 f.; Mintzberg

2001:759 f.). Vi ønsket derfor i større grad å få en spredning i antall ledere og lederhverdager som ble studert, slik blant andre Mintzberg (2009) har tatt til orde for.

Den konkrete metodiske tilnærmingen i LIP-prosjektet hadde likhets-trekk med, men var også noe annerledes enn de øvrige skandinaviske studiene. I hovedsak kan dette knyttes til å kombinere semistrukturert følgeobservasjon med dokumentanalyse og oppfølgende kvalitative intervjuer.⁴ En sentral del av den metodiske videreutvikling har vært å utvikle en semistrukturert følge-observasjon som kunne kombineres med fleksibilitet. Denne fleksibiliteten innebar også mulighet for dynamisk koding og dermed ny kategorisering. En slik fleksibilitet har vært ønskelig med hensyn både til dataregistrering, koding/ kategorisering og utskrivning av dagshistorier. Denne tilnærmingen deles også med den metodiske tilnærming som Vie og Arman og kolleger har fulgt.

Grunnlaget for en semistrukturert følge-observasjon ble ivaretatt gjennom utforming av et skjema for dataregistrering. Fastheten i designet ble ivaretatt ved at informasjon ble registrert kronologisk, for hver aktivitet, i forhold til: 1) når aktivitet startet, 2) en åpen kategorisering av type aktivitet, 3) sted hvor aktiviteten fant sted, 4) innholdet i eller hva som konkret skjedde gjennom aktiviteten, 5) deltakere lederen samhandlet med, 6) initiativ til aktiviteten og 7) varigheten av aktiviteten. Observasjonene ble videre komplettert med tilleggsnotater. Mens de grunnleggende data ble ført i forhold til et fast skjema, ble det underveis også ført notater i margen knyttet til det som syntes å være nyttig og relevant tilleggsinformasjon. Dette kunne særlig være mulig i møter eller aktiviteter som varte over tid, og danner grunnlag for en «mini-feltlogg» ført kontinuerlig. Disse tilleggsnotatene kan minne om det andre har omtalt som «overlay data» (Thomas 1998:3). Slik kunne for eksempel forløpet i et møte, der ulike episoder oppsto, registreres og inkorporeres i analysen. Tabell 2 viser et eksempel på hvordan den registrerte aktiviteten, møte, er blitt supplert med feltnotater i renskrivningen som har fulgt feltobservasjonen.

Tabell 2 Registreringsskjema med faste kategorier og feltnotater. Eksempel på observert lederaktivitet og tilhørende supplerende informasjon fra feltnotat (Olofsson 2006:42).

Tid	Aktivitet	Ref.	Sted	Innhold	Deltakere	Initiativ	Varighet
9.40	Møte		Kontor	Avdelingens økonomiske situasjon	Leder og økonomisjef	Leder	20 min

Feltnotater: Avtalt møte med leder og økonomisjef. De sitter og diskuterer den økonomiske

situasjonen for avdelingen. Sekretær kommer inn og leverer post, diskusjonen fortsetter, en mellomleder kommer inn og gir informasjon om et materialspørsmål, diskusjonen fortsetter, lederen avbryter diskusjonen, forlater rommet for å ta kopi av et dokument, kommer tilbake, diskusjonen fortsetter, lederen tar en telefon og løser et annet problem som ble tatt opp tidligere på morgenen.

En kritisk faktor i denne type studier, både innenfor enkeltstudier og på tvers av dem, er hvordan *aktivitet* defineres. Mens ulike forskere har definert aktiviteten kontorarbeid som én aktivitet, har andre rapportert ulike delaktiviteter som ble utført under kontorarbeidet, for eksempel brevskrivning, lese innkommende post, ta diktat og sjekke e-post (Thomas 1998:5). Aktivitet har derfor vært avgrenset på samme måte som i Mintzbergs originale studie, slik også de tidligere skandinaviske studiene har gjort (Tengblad 2006:1443; Vie 2009:35). En ny aktivitet ble registrert når det var et skifte i aktører eller arena og medium. Samtidig valgte vi å skille mellom kategoriene aktivitet og episode, med den mulighet at det innenfor en aktivitet kan forekomme flere episoder, eller at ulike episoder på tross av avbrytelser kan utgjøre en samlet aktivitet:

«An activity was defined as an episode or series of episodes taking place during one day relating to one subject; for example, preparing a Parents and Citizens' Association meeting might involve a number of episodes during a day» (Thomas 1998:6).

Slik ble det f.eks. innen ulike møter eller sammenhengende aktiviteter også registrert ulike episoder eller saker. Dette kunne enten være ulike aktiviteter og saksområder som ble berørt i et møte, eller at en pågående samtale ble avbrutt av andre samtaler eller handlinger, for så å gjenopptas. Slik framsto lederens arbeidssituasjon som flerdimensjonal der ulike aktiviteter og episoder ble vevet inn i hverandre. Kompleksiteten i en leders hverdag ble synlig gjennom koblingen av denne type informasjon i utskrivningen av datamaterialet, da det gav mulighet for å fange opp at det kan skje flere ting (eller småepisoder) mens en hovedaktivitet observeres (Olofsson 2006). Muligheten for å føre feltnotater i kombinasjon med faste felter har økt muligheten for å fange slik bredde i data. Slik skjemaet er utformet, ble ikke hensikt registrert eksplisitt, slik blant andre Mintzberg gjorde gjennom en egen registrering (Mintzberg 1971:B98). Derfor ble lederne oppfordret til å kommentere underveis og gi uttrykk for hva de gjorde og hvorfor; slik innførte vi et aspekt angående kognitive prosesser som er foreslått inntatt i den metodiske tilnærming (Martinko og Gardner 1985:691). Samtidig gav både angivelsen av aktivitet i skjemaet og notater om innhold i aktiviteten en viss mulighet for analyse av hensikt.

Kategorier og kategorisering av observasjonsmaterialet

Anvendelse av etablerte kategorier har dannet grunnlag for komparasjon over tid og mellom ulike sektorer. I særlig grad har Mintzbergs (1971, 1973) kategorier vært videreført og anvendt, men samtidig har mange studier også bidratt til videreutvikling av disse kategoriene.

Bruk av likeartede kategorier har vært en sentral del av de omtalte skandinaviske studiene. For det første bekrefter flere studier det som ellers synes å være et generelt funn, nemlig at lederhverdagen består av mange ulike og korte aktiviteter (Olofsson 2006:42; Arman et al. 2009; Askeland 2012:179). Mer enn to tredjedeler av aktivitetene varer under ni minutter, og godt over halvparten av aktivitetene er på fem minutter eller kortere. Samtidig synes det å være forskjeller som både kan relateres til individuell profilering av lederjobben (Olofsson 2006), ledernivåer, og til forskjellen mellom helseinstitusjoner som sykehus og psykisk helse og omsorg (Askeland 2014). Sykehusene synes å representere en organisasjonstype som gir større grad av fragmentering enn i psykisk helse og omsorg.

Når det gjelder hovedaktiviteter basert på Mintzbergs kategorisering fra 1973, oppviser vårt materiale også klare likheter med øvrige studier. Avtalte møter er den største enkeltaktiviteten, men en del mindre enn i Mintzbergs studie. Også når materialet sammenlignes med tidligere nevnte studier av helseledere i Norge og Sverige, finnes likheter, men også enkelte ulikheter. For eksempel viser studiene at avtalte møter er den kategori aktivitet som tar mest tid. Andre aktiviteter som tar mye tid, er ikke-avtalte møter og kontorarbeid, men hvilke av disse som tar mest tid, varierer mellom studier (Arman et al. 2009:723; Olofsson 2006:44).

Studiene viser også at mesteparten av ledeses samhandling og kommunikasjon skjer i relasjon til egne underordnede. I en av våre studier medgår rundt tre fjerdedeler av tiden til samhandling og samtale med underordnede (Askeland 2012). Gjennom disse samtalene formidler lederne informasjon, bidrar til avklaring og beslutninger, samt at de gjennom samtaler får informasjon om virksomheten. Kun i et fåtall samhandlings situasjoner relaterer de seg til overordnede eller eksterne aktører.

Også i disse studiene blir det påvist variasjon mellom ledere, og særlig mellom ledere på ulike nivåer. Førstelindeledere opererer nær produksjon, noe som synes å forklare den omfattende kontakten med egne underordnede. Toppledere anvender oftest mer tid i møter.

I flere av de nyere studiene er det gjort justeringer i de kategorier Mintzberg etablerte. Blant annet har Vie utviklet kategorien «care and consideration to cover greetings, social chit-chat and displays of concern for other people» (2009:37). Han anser en slik kategoriutvikling som kritisk for det endelige fokus på de emosjonelle sider ved ledelse i hans avhandling. Innen LIP-prosjektet har også flere case-studier prøvd ut ulike kategoriseringer.

I en studie av soknepresters utøvelse av ledelse i praksis har det blitt skilt mellom «faglige og administrative» møter og kontorarbeid samt anvendt kategorien «utøvende prestetjeneste» (Sirris 2013:42–44). Tilsvarende er skilt mellom «administrasjon og ledelse», operasjonalisert på basis av gjennomgang av policy-dokumenter, blitt anvendt i en case-studie som har fulgt opp utviklingen av sykehusleders ledelsesutøvelse (Engvik 2013:20).

LIP-prosjektet: Dynamisk koding og narrativer

Notatene fra observasjonene ble i første omgang renskrevet, fra manuelle notater til tekstfil. Denne tekstfilen ble sendt de observerte, først og fremst som grunnlag for intervjuet, men også for eventuelle kommentarer. De renskrevne feltnotatene dannede dels utgangspunkt for koding med hensyn til ulike variabler i et regneark (Excel), og dels for utskrivning av dagshistorier som narrativer. Slik ble det skapt et grunnlag for både et kvantitativt og kvalitativt materiale på basis av observasjonene som grunnlag for analyse. Gjennom dynamisk koding har både tidligere og nye kategorier vært prøvd ut. Datamaterialet ble kvalitetssikret gjennom at gruppen i fellesskap kodet materialet i de valgte kategorier. Vi valgte for det første å bruke samme koder for aktivitetstype som i Mintzbergs originale studie, men prøvde også ut alternative kategorier. Et konkret eksempel fra våre studier har vært at vi videreutviklet kategoriseringen av hovedaktiviteter, basert på Mintzberg (1973). Forholdet mellom de ulike måter å kategorisere aktivitet på framgår av tabell 3.

Bakgrunnen for å justere kategoriene var dels knyttet til faglige intensjoner i de ulike studier, og dels begrunnet i det analytiske arbeid med å forstå observasjonene. For det første ønsket vi et grunnlag for analyse av samtaleens betydning i ledelse, basert på Mintzbergs understrekning av kommunikasjonens omfang og betydning. De originale kategoriene syntes ikke i tilstrekkelig grad å fange opp dette aspektet i lederhverdagen i den delen av helsetjenesten vi studerte, og vi valgte derfor å anvende kategorien *samtale*. Grunnet helsetjenesten som kontekst, med stort innslag av fagledere, anvendte vi kategorien *klinisk arbeid*. Basert på analysen av observasjonene fant vi også at *inspeksjon* ikke var en kategori som passet for å betegne ledernes aktivitet utenfor kontoret, så vi valgte å bruke koden MBWA for «management-by-walking-around» (Olofsson 2006:37 og 75). Flere av lederne gav også i intervjuene uttrykk for at tilgjengelighet, samarbeid og synlighet i enheten var et bevisst valg med hensyn til egen profil i ledelsesutøvelsen.

Tabell 3 Ulike kategoriseringer mellom Mintzberg (1973) og LIP-prosjektet med operasjonisering

Mintzberg 1973	LIP-prosjektet Olofsson, Aasen, Askeland 2006
<i>Telefon:</i> Refererer til tiden leder sitter i telefon (bør registreres som inn- eller utgående).	<i>Samtaler:</i> Alle typer samtaler leder har og som ikke er møter.
<i>Avtalt møte:</i> Refererer til alle avtalte møter.	<i>Avtalt møte:</i> Refererer til alle avtalte møter.
<i>Ikke avtalt møte:</i> Møter defineres som ikke avtalte når de arrangeres hurtig, f.eks. ved at man kommer forbi og tar kort møte.	<i>Ikke avtalt møte:</i> Møter defineres som ikke avtalte når de arrangeres hurtig, f.eks. ved at to eller tre møtes og blir enige om å sette seg ned og ta et møte.
<i>Kontorarbeid:</i> Refererer til den tid leder bruker ved sitt skrivebord, jobber på PC, leser post, planlegger aktiviteter, skriver saker og kommuniserer med sin sekretær.	<i>Kontorarbeid:</i> Alle aktiviteter som skjer på kontoret og ikke er møter. Heller ikke telefonsamtaler eller korte samtaler «i døra» inngår, da de føres som samtale.
<i>Inspeksjon:</i> Refererer til tilfeldige møter på arbeidsplassen, inspeksjonsrunder for å sjekke aktivitet og for å viderebringe informasjon.	<i>MBWA:</i> Alle aktiviteter der leder beveger seg rundt i enheten eller avdelingen.
	<i>Klinisk arbeid:</i> Alle aktiviteter som direkte eller indirekte er pasientrelatert.

I vår alternative kategorisering er mange aktiviteter som ut fra Mintzbergs kategorier er kategorisert som *ikke-avtalt møte*, i stedet registrert som *samtale*. Også når det gjelder MBWA, ble det særlig hos enhetslederne (førstelinjeledere) registrert en høy andel aktivitet som synes bedre fanget opp av denne kategorien. Nærhet til det operative arbeidet synes å være en tilleggsgrunn til at dette i større grad preger enhetslederne. I forbindelse med kategorien knyttet til klinisk arbeid ble det ikke registrert aktivitetsnivå som gav vesentlig utslag. Det synes likevel å eksistere i et omfang, for flere av de observerte lederne, som bryter noe med intensjonen i reformen om å etablere ledelsespraksis som står lenger unna operativt arbeid. Denne type aktivitet ble utløst av behov (som sykdom i personalet), men også som ledes personlige valg. Minst en av lederne i studien hadde som fast rutine å arbeide klinisk, og begrunnet det slik: «En leder i min posisjon må ha en faglig tyngde, ellers er du ikke troverdig» (Olofsson 2006:46).

For det andre utviklet vi ytterligere muligheten for koding av materialet. Ut fra de åtte feltene som registreringskjemaet inneholdt, ble det utviklet ulike variabler som observasjonene ble kodet i forhold til. Eksempler på slike koder er: Hvem leder samhandlet med, hvor aktiviteten skjedde, temakode for relatering til ulike lederoppgaver, hvem som tok initiativ, planlagt eller ikke-planlagt aktivitet, kategorisering av Mintzbergs delfunksjoner (1994), samt hvordan kommunikasjon foregikk. Særlig variablene knyttet til initiativ og planlagt handling har dannet grunnlag for funn som avviker fra Mintzbergs med hensyn til hvem som initierer aktivitet. Mens Mintzberg (1973) fant at ledere i stor grad måtte respondere på andres henvendelser og

forespørsler, viser både den første studien (Olofsson 2006) og også senere studier innen prosjektet at ledere i all overveiende grad selv initierer kontakt og aktivitet.

Observasjonene av ledere har også dannet grunnlag for utskriving av dagshistorier, som tydeligere danner et helhetlig narrativ over lederhverdagen. En slik tilnærming har vært inspirert av Mintzbergs analyser av enkelt-dager (Mintzberg 1994b, 2001; Mintzberg og Westley 2000), og har dannet grunnlag for analyse av lederhverdagen til en av topplederne som har vært observert (Askeland 2011). Utskriving av dagshistorien har gitt mulighet for i sterkere grad å trekke vekslers på notatene som ble ført i margin som en mini-feltlogg, men også til å se at de ulike aktiviteter også henger sammen i større mønstre og prosesser som ledere er involvert i. Uten at det eksplisitt er gjort rede for denne type dataanvendelse i de øvrige skandinaviske studier, vektlegges nettopp feltnotater som viktige i flere arbeider. Feltnotatene har dannet basis for å utvikle en helhetlig forståelse av lederhverdagene som i særlig grad synes å ramme inn det kvalitative intervjumaterialet (Vie 2009:38).

KOMBINERING AV METODER OG DATA SOM INNTAK TIL ANALYSE OG FORSTÅELSE AV INTENSJON OG KONTEKST

Tidligere studier, basert på observasjon, har gitt få muligheter for forståelse av hvordan lederes intensjoner og kognitive prosesser preger deres aktiviteter og handlingsvalg (Martinko og Gardner 1985; Tengblad 2006). Som en konsekvens av denne utfordringen har flere studier i større grad basert seg på metodetriangulering for å sikre supplerende data om lederes intensjoner og begrunnelser for de aktiviteter de involverer seg i. En slik metodekombinasjon har blant annet vært anvendt i flere av de skandinaviske studiene (Vie 2009, 2012; Arman, Wikström og Dellve 2013; Wikström og Dellve 2009). Gjennom datainnsamlingen har det også vært tatt feltnotater, som har gått utover informasjon om de opprinnelige kategorier som har preget tidligere forskning.

I de nevnte skandinaviske studiene har også data fra intervjuer vært anvendt for å supplere og utfylle observasjonene og feltnotatene, men har i særlig grad bidratt til å utforske ulike tematiske sider ved ledelse i praksis, som omtanke, legitimering, fragmentering og kommunikasjonsmønstre. I det vesentlige har ulike artikler fra disse studiene vært basert på en type datamateriale, det vil si enten kvantitativt materiale for deskriptive analyser av hva ledere gjør (Arman, Dellve, Wikström og Törnström 2009) eller kvalitativt datamateriale for tematisk orienterte analyser (Vie 2012).

I tillegg til lederes intensjoner har ulike studier relatert analyse og drøfting til kontekstuelle faktorer. Betydningen av kontekst er berørt i flere av de

skandinaviske studiene, ikke minst er den sektor der case-studiene er gjennomført, belyst. I studiene av svenske helseledere introduseres for eksempel kontekstuelle betingelser og utfordringer som utgangspunkt for studiet av fragmentering og makt (Arman 2009:3 f.). Det argumenteres med at mellom- og førstelinjeledere opplever større grad av administrative oppgaver og press enn toppledere (Tengblad 2006; Arman Dellve, Wikström og Törnström 2009). Dette tolkes som uttrykk for endringer i topplederstillingene, med en sterkere orientering mot institusjonell og symbolsk ledelse, mens førstelinjeledere dermed i større grad er delegert operative og administrative oppgaver. Vie tar også opp spørsmålet om det har skjedd en reorientering av fokus i ledelse mot mer «post-byråkratiske» former for ledelse, med vekt på dialog, tillit, selvorganiserende team og delegering (Vie 2009:185). Han konkluderer, basert på en kvantitativ analyse av observasjonsdata, med at det er delvis støtte for en sterkere dialogbasering, men ikke for en utvikling vekk fra styring og kontroll. Uten at det er mulig å konkludere entydig, synes han å vektlegge at nettopp nasjonal kultur kan ligge bak en tydeligere dialogorientering i den norske studien enn i tilsvarende internasjonale.

LIP-prosjektet: Observasjon, feltnotat, intervju samt dokumentanalyse

Som i flere av de øvrige skandinaviske studiene ble det gjennomført et oppfølgende intervju med lederne som inngikk i studien. Intervjuene skjedde noe tid etter at observasjonen var gjennomført. Hensikten med intervjuene var å kunne stille utdypende spørsmål, både med hensyn til de konkrete dagene som var observert, og til ledernes egen konseptualisering av og opplevelse av lederjobben og lederhverdagen. Etter utført observasjon og registrering ble utskrift av observasjonsdata sendt lederne, slik at de kunne gjennomgå dette som forberedelse til intervjuet. Intervjuene startet oftest med en gjennomgang av observasjonene for å se om dagen ble oppfattet som gjenkjennelig. Slik ble det gitt en mulighet for å kommentere i hvilken grad man opplevde at den observerte dagen samsvarte med andre dager. Slik ble informantene også gitt anledning til å skissere hvordan de opplevde en «standard-dag» som observasjonen kunne ses i relasjon til.

I prosjektet ble det utarbeidet en veiledning til intervjuguide, som kunne danne en felles ramme for intervjuene. Hensikten med denne var å bidra til å framskaffe data som var sammenlignbare på tvers av studiene, samtidig som de tematiserte informantenes egen forståelse av lederjobben og ledelse i praksis. Ikke minst var det et sentralt sikte å bidra til at observasjonene ble tematisert, og at informantene kunne kommentere både dagen og enkeltaktiviteter på en utfyllende måte. Ut fra de konkrete forskningsspørsmål i de enkelte studier ble intervjuguiden supplert med spørsmål som var tilpasset de konkrete spørsmålsstillinger. Intervjuene ble i stor grad gjennomført på

informantens eget arbeidssted, gjerne eget kontor, og utskrift av intervjuet ble sendt tilbake for verifisering og kommentar.

For å supplere observasjonene og framskaffe et materiale som kunne danne grunnlag for å relatere analysen til kontekstuelle føringer i sektoren, ble data fra observasjonene og intervjuene komplettert med andre typer data. I særlig grad har ulike policydokumenter, både eksterne og interne, vært analysert. Hvilke dokumenter som er blitt analysert, har naturlig nok variert med forskningsinteressen i de enkelte studier. De case-studier som denne artikkelen primært bygger på, ble i særlig grad relatert til sykehusreformen og innføring av enhetlig ledelse, og den ledelsesforståelse som lå til grunn i reformen. Av mer generell karakter gjelder dette utredninger og beslutningsdokumenter knyttet til ny spesialisthelsetjenestelov av 2001, der det blant annet ble tatt beslutning om innføring av enhetlig ledelse i de nye helseforetakene:

«Policy documents for the general hospital reform have informed how the role as hospital manager is perceived and embedded in understandings of managing, and how the role and expectations of the manager are constructed (NOU 1997:2, Olofsson 2006; Johansen 2009:18–24). Internal documents for Diakonhjemmet have also been reviewed, both at ownership level and at the hospital level, and comprise documents such as strategic plans and annual reports» (Askeland 2011:159).

I tillegg til denne type overordnede politiske dokumenter ble også beslutningsdokumenter om stillingsutforming og delegering til ulike ledernivåer anvendt. I tillegg var innføring av enhetlig ledelse i den ene institusjonen undergitt en ekstern evaluering, noe som også dannet et viktig grunnlag for fortolkning av funn (Askeland 2012:172). Slik kunne de institusjonelle rammer for lederrollen og forventningene til ledere anvendes i kombinasjon med intervjumaterialet for å analysere lederes egen rolleforståelse i forhold til de institusjonelle rammer.

I to arbeider (Aasen 2006; Askeland 2014) har det i særlig grad vært foretatt dokumentanalyser av institusjonelle verdidokumenter og vedtatte lederplattformer. På den måten aktualiseres i særlig grad kontekst som menings-sammenheng og tolkningshorisont for lederjobben. Askeland (2014) søker i sin artikkel å analysere lederes bidrag til trosbaserte organisasjoners identitet og verdiprofil, der en sentral del av analysen har vært organisasjonens verdidokumenter. Analysen av verdidokumenter har blitt relatert både til lederes tolkning av organisasjonens ideologiske tradisjon, initiering av verdiarbeid og til observert praksis. Aasen (2006) foretar med utgangspunkt i den studerte organisasjonens definerte og vedtatte kjerneverdier, samt øvrige sentrale føringsdokumenter, en analyse av hvordan lederne forholder seg til de

forventede og realiserte verdier. I analysen benyttes data fra ulike verdikumenter, og disse ses i sammenheng med funn fra observasjonene og data hentet fra intervju med lederne etter observasjonene. Kvalitative intervju-data ble i denne studien også kvantifisert ved at forekomsten av ledes referanse til organisasjonens kjerneverdier gjennom direkte bruk av begrepene, eller meningsbærende setninger der det ble referert til kjerneverdiene, ble talt opp med henblikk på å finne sammenfall og mønstre (Aasen 2006:30).

Tilsvarende vektlegging av organisasjonsnivå, som i de øvrige skandinaviske studier, har også funnet sted i LIP-prosjektet, der både stillingsnivå, reformideer om ledelsesutøvelse og en verdimessig orientering har vært del av forskningsdesignet, samt analyse og rapportering. Mens ledelsesreformen i helsetjenesten har dannet utgangspunkt for analyse av ledelsespraksis på ulike nivåer i enkelte studier (Olofsson 2006; Askeland 2012; Engvik 2013; Rajesan 2013), har institusjonelle verdier vært fokusert i andre studier (Aasen 2006; Askeland 2011, 2014; Tveit 2013). Også betydningen av særegne organisatoriske arenaer har vært studert, gjennom fokus på ledelse av frivillige medarbeidere (Aakenes 2013) samt en todelt ledelsesstruktur i Den norske kirke (Askeland og Stråbø 2012; Sirris 2013). Innen LIP-prosjektet har dermed den konkrete organisatoriske setting, og bevisst valg av case-studier i ulike kontekster, vært en sentral dimensjon. En samlet analyse av kontekstens betydning gjenstår, og vil skje i et senere arbeid. En samlet oppsummering fra prosjektleder bør bidra til videre utvikling av kontekstbegrepet som en sentral dimensjon for å forstå ledelse som praksis.

Det har vært viktig i våre studier å beskrive den situasjon lederen befinner seg i, så som sektor, organisasjon, organisasjonsnivå, osv. De eksterne forutsetninger i de første studiene må ses i relasjon til innføringen av enhetlig ledelse i sykehus. En viktig forutsetning for reformen var å innføre tiltak innen organisasjon og ledelse som kunne forbedre driften i norske sykehus. I det utvalgsarbeid som kom før loven (NOU 1997:2), ble det lagt til grunn at det viktigste bidraget for at framtidens sykehus skal fungere til pasientens beste, var at ledere ble gitt fullmakter, handlingsmidler og riktig ansvar, samt at ledelsen hadde holdninger som bidrog til tverrfaglig samarbeid med fokus på pasientens behov (NOU 1997:2:9). Ved at Steine-utvalget valgte å definere sentrale begrep som styring, administrasjon, ledelse og lederskap, ble det gitt et grunnlag for å undersøke både i hvilken grad ledes egen oppfatning av jobben kunne ses i relasjon til forventningene, og om den observerte ledelsesutøvelsen svarte til disse. Ledernes egen rolleoppfatning ble tematisert gjennom intervjuer, og synes å være konsistent med den oppfatning av ledelse som ble lagt til grunn for innføring av enhetlig ledelse (Askeland 2011:166; Engvik 2013). I de sykehus der studiene ble gjennomført, var implementeringen skjedd gjennom prosesser der ledermodell og premisser var valgt, noe som også muliggjorde en vurdering av relasjonen til konkret

organisatorisk kontekst. Samtidig har enkeltstudier vist at det ikke er fullt ut samsvar med reformens intensjon, der fagledere fremdeles involveres i eller prioriterer klinisk arbeid som del av lederjobben (Olofsson 2006).

I flere av de studier som har fulgt etter de første studier, har nettopp kontekst vært fokusert ved at ledere i ulike sektorer har vært gjenstand for observasjonsstudier. En foreløpig antydning av funn fra disse studiene vil være at organisasjonens identitet og kjernevirksomhet har konsekvenser for lederjobben og utøvelse av ledelse i praksis. Slike funn er rapportert fra ledelse av frivillig virksomhet (Aakenes 2013), ideelle og religiøst baserte helseinstitusjoner (Askeland 2011, 2014) samt når det gjelder pastoral ledelse i norske lokalmenigheter (Sirris 2013).

Hvilke muligheter er forbundet med denne metodiske videreutvikling med hensyn til å vinne innsikt i ledelse som praksis?

Slik vi ser det, har videreutviklingen av strukturert observasjon som vi har sett i en skandinavisk sammenheng de siste år, gitt flere muligheter som kan tilføre feltet forståelse av ledelse. Gjennom en kvantifisering av aktivitetsmønstre, basert på Mintzbergs kategorisering fra 1973, har studiene gitt mulighet for sammenligning med hans og senere undersøkelser. Notater i marginen, såkalt «overlay information», eller fortløpende feltnotater, har gitt mulighet for dybde i materialet som grunnlag for forståelse av ledelse som integrert kontekstuell praksis. Materialet fra observasjoner, notater og oppfølgende intervjuer har dannet grunnlag for å tematisere sammenhengen mellom generelle trekk og personlige profiler. Her har ledernes egne betraktninger og intensjoner bidratt til å belyse og utdype de observerte aktivitetene, men også til å ramme dem inn i større meningssammenhenger og strategier. Dessuten har dokumentanalyse gitt mulighet for å plassere ledere inn i en organisatorisk kontekst preget av nasjonal kultur og organisatoriske verdier, kjennetegn ved sektor samt ved reformer av betydning for lederrollen. Også den enkelte organisasjons interne tilpasning til ny lov og lederstruktur er belyst.

Kombinasjonen av semistrukturert følgeobservasjon med feltnotater, intervjuer og dokumentanalyse har, slik det er beskrevet tidligere, bidratt til å perspektivere ulike sider ved lederes jobb og ledelse i praksis, jf. tabell 4.

En viktig side ved prosjektet har vært å søke å integrere data innsamlet gjennom de ulike metoder i analysen. Som nevnt har tidligere bidrag i sterkere grad analysert og rapportert ulike typer data i separate arbeider. For det første synes en slik integrert analyse å bidra til en rikere og mer helhetlig forståelse av lederjobben og ledelse som praksis. De mønstre av aktivitet som framkommer av observasjonsmaterialet, gis både en dybde gjennom feltnotater og ikke minst gjennom intervjumaterialet. Samtidig kan analysen av

Tabell 4 Sammenhenger mellom metoder, materiale og bidrag til analysen

Del-metoder i LIP-prosjektet			Bidrag til analysen
Metoder	Omfang av materiale	Begreper og type analyse	
Semistrukturert følgeobservasjon og feltnotater	29 lederhverdager Felles registreringsskjema samt feltnotater	Aktivitetenes art samt kategorisering Samhandling og kommunikasjon Initiering av aktivitet Rolleprofil	Koding av observasjonsmateriale som grunnlag for analyse av mønstre i lederes aktiviteter, samt komparasjon med andre studier Nytutvikling av kategorier og begreper Utskriving som dagshistorier for et mer helhetlig bilde av lederhverdag Feltnotater som supplement og forklaring av observert aktivitet
Intervjuer	24 intervjuer Felles intervjuguide, samt tematisk variasjon	Konsepsjon av lederrolle Intensjon for ledelsespraksis Verdiorientering og verdiarbeid	Lederes oppfatning av hovedtrekk i og intensjon i utøvelse av egen lederrolle Nytutvikling av lederrollekategorier Vurdering av samhandlingsmønstre internt og eksternt Verdiorientering og verdiers betydning for praksis Sammenheng mellom ulike ledelsesrasjonaliteter (administrativ, økonomisk, profesjonell, ideologisk/trosbasert)
Dokumentanalyse	NOU 1997: 2 St.meld. nr. 26 (1999–2000) Institusjonsdokumenter Tidligere forskning	Regulering Implementering av reform Verdier Identitet	Politiske føringer for organisering og ledelse av helsetjenester som grunnlag for vurdering av ledelsespraksis Politiske og institusjonelle verdier sett i sammenheng og relatert til ledelsespraksis

«policy-dokumenter» og verdidokumenter bidra til vurdering av drivkrefter i utformingen av lederrollen, og også bidra til forståelse av hva ledere ønsker å oppnå gjennom sitt lederskap.

Hvilke utfordringer har metoden?

Følge-observasjoner er mikrostudier av aktører som i særlig grad retter søkelyset på aktørens aktiviteter, kontaktmønstre og praktisk utførelse av lederjobben. Slik muliggjøres studier av den daglige dynamiske praksis som ledelse utgjør. Samtidig som metoden tydelig innebærer at f.eks. lederens praksis observeres, vil det ofte også være aktuelt å gå inn i samtale med aktørene, eller be aktørene kommentere aktivitetene for å få tak i deres egen tolkning av de hendelser som observeres. Dette representerer en begrensning i hvilke spørsmål som kan studeres gjennom metoden (McDonald og Simpson 2014:15), ved at denne type studier orienterer seg mot aktører mer enn organisasjonen. Om studier også søkes orientert mot organisatoriske spørsmålsstillinger, nødvendiggjør dette bevissthet om utvalg og også utfyllende data. Et videre arbeid bør derfor knyttes til videreutvikling av metodekombinasjonen, særlig med hensyn til datainnsamling, som klarere muliggjør analyser av aktør–struktur-relasjonen.

Denne type følge-observasjon deler utfordringen med distanse og upartiskhet, som alltid er en utfordring i kvalitative studier. Dette kan i særlig grad gjelde om man gjennomfører denne type følge-observasjoner i egen organisasjon, slik tilfellet har vært i flere studier i LIP-prosjektet. At man også er «innsider» eller ekspert på sitt eget felt, er problematisk, da man kan ha en tendens til å dele ut karakter i stedet for å gi presise beskrivelser av det som skjer sett ut fra aktørens synspunkter (Repstad 1993:25). Det kan også være hendelser som var så selvsagte pga. kjennskapet til kulturen at de ble oversett. Samtidig representerer det å være forsker, gjerne med en annen utdanning og yrkeserfaring, å ikke dele kjennskap til daglig virksomhet og rutiner (Quinlan 2008:1489 f.). En slik mangel på direkte kjennskap har også vært en ressurs, i den forstand at det har nødvendiggjort ytterligere oppklarende spørsmål. Men man kommer ikke fra at det å være godt kjent i et miljø også muliggjør en viss naturlighet av å ha en observatør på «besøk». Vi kunne på flere plasser smelte inn i arbeidsmiljøet og på denne måten få fram spennende data. Det at vi hadde noen delte erfaringer med dem vi observerte, kunne også medvirke til at vi fikk informasjon som vi ellers ikke ville ha fått (Labaree 2002). Kanskje vi også lettere ville kunne forstå noe av det vi skulle observere. Man skal heller ikke undervurdere den kilde til motivasjon og utholdenhet det kan være at forskeren er menneskelig berørt i forholdet til det miljø vedkommende forsker i (Repstad 1993).

Følge-observasjon kan også representere etiske dilemmaer i forbindelse med å oppnå tilgang til feltet, som går utover kontakt og avtale med den som observeres (Johnson 2014). Dette gjelder i særlig grad at de som også blir møtt og observert, som følge av lederobservasjonen, også har en rimelig sjanse til å gi samtykke. I LIP-prosjektet ble det vektlagt at de observerte lederne hadde informert annet personale eller kolleger om at vi var til stede og kun skulle delta på møter for å se på lederen og ikke på de andre. I de fleste tilfeller gikk dette uten problemer, men vi hadde blant annet en opplevelse der en ansatt ble mistenksom og følte seg utilpass når noen satt og skrev ned hva som skjedde. Personen følte seg kontrollert og klarte ikke å delta i møtet før det ble forklart at det kun var lederen som skulle bli observert. I et par tilfeller kunne vi oppleve at medarbeidere lot være å komme inn på lederens kontor, for ikke å forstyrre det vedkommende trodde var en samtale eller møte. Vår vurdering er at vår deltakelse var kunngjort og akseptert, noe som ikke minst kan skyldes at helsetjenesten er godt vant med studenter som stadig er med som «skygger» i virksomheten. Men disse erfaringene sammen med Johnsons bidrag (2014) viser behovet for videre debatt rundt de forskningsetiske sider ved følge-observasjon.

Thomas (1998) hevder at når observasjonen gjøres av en person, vil det kunne stilles spørsmål ved reliabiliteten. For å sikre sitt datamateriale i studien om rektorer hadde observatøren og den han observerte, regelmessige debrifingsmøter. Det gikk ikke i vår studie da den var over på en dag, men dagen ble alltid diskutert før man gjorde intervjuet. I forbindelse med koding av observasjonsmaterialet har forskergruppen vært samlet og drøftet og samordnet koding av likeartede aktiviteter og episoder.

Allerede forskere som tidlig anvendte metoden, som Rosemary Stewart (1967), har reist spørsmål om flere svakheter, og peker på tre hovedproblemer eller utfordringer ved den. Det ene er forståelsen av hva som har hendt, noe også Tengblad (2006) har pekt på når det gjelder lederes intensjoner med aktivitetene. Flere studier har vært gjennomført slik at ledere både har kommet med kommentarer under observasjonen og gjennom oppfølgende intervjuer, og dermed synes denne utfordringen å være imøtekommet. Like fullt vil det fremdeles være berettiget å reise dette som en metodisk utfordring. Det andre er at man ofte kan risikere å bli ekskludert fra konfidensielle aktiviteter. I vår studie skjedde dette i liten grad, og det var mulig å få en kort oppsummering av det generelle innholdet i aktiviteten vi ikke kunne delta i. Spørsmålet om konfidensialitet kan også gå den andre veien, idet en bør sikre at ikke konfidensiell informasjon rapporteres unødvendig eller i vanvare (Johnson 2014:36). Det å sende observasjonsmaterialet til lederne i forbindelse med intervjuene vil kunne bidra til å sikre en slik sjekk. Det tredje var størrelsen og mangfoldigheten av det innsamlede datamaterialet.

Dette representerer for så vidt ikke noe særegent ved metoden, men preger ofte studier basert på kvalitative data.

Det er tidligere pekt på at i publiseringen fra øvrige skandinaviske studier har metodetrianguleringen ikke blitt utnyttet i enkeltarbeider. Gjennom den tiltakende tendens til artikkelbasert publisering har henholdsvis kvantitative og kvalitative data fra studiene i stor grad blitt publisert i separate artikler (Vie 2009, 2012; Arman, Dellve, Wikström og Törnström 2009; Arman 2010). Innen LIP-prosjektet har rapportering i sterkere grad trukket vekslers på analyse av data både fra observasjoner, feltnotater, intervjuer og dokumentanalyse i samme tekst. Dette skyldes dels at rapportering i stor grad har skjedd gjennom mastergradsoppgaver (Olofsson 2006; Aasen 2006; Engvik 2013; Tveit 2013; Rajesan 2013), men har også skjedd i artikkelformat (Askeland 2012, 2014).

OPPSUMMERING

Innledningsvis i artikkelen reiste vi spørsmålet om hvilke metoder som er egnet for å forstå og studere utøvelse av ledelse. Artikkelen viser at det kan arbeides bevisst med sammenheng mellom forståelsen av ledelsesutøvelse og de metoder som anvendes for å utforske ledelse. Alternativt at de metoder som anvendes i ledelsesforskning, legger premisser eller setter grenser for de innsikter man kan vinne om ledelse som fenomen. Mange tradisjonelle studier har et forskningsdesign som er sterkt kritisert for ikke å tilveiebringe data som belyser det grunnleggende fenomen at ledelse er kontekstuell og språkavhengig samvirke rundt felles mål. En slik grunnleggende forståelse av ledelse indikerer, etter vår mening, at metodiske grep som følger tettere på ledelsespraksis, kan være godt egnet, særlig dersom en kombinerer observasjon, feltnotater, intervjuer og dokumentanalyse.

Flere studier har nettopp basert seg på «shadowing» eller semistrukturert følge-observasjon, dels med et registrerende og kvantitativt sikte (f.eks. Arman et al. 2009), og dels med et beskrivende sikte basert på ulike varianter av feltarbeid (Czarniawska 2007; Mintzberg 2009). I artikkelen har vi presentert et opplegg basert på semistrukturert følge-observasjon, ut fra faste kategorier og fra feltnotater, som er supplert med intervjuer og dokumentanalyser. Ved at observasjonsstudier gjøres med en metodetriangulering, gis et bedre grunnlag til å forstå konteksten og å få et kompletterende bilde av situasjoner og hendelser. Man får så mye data som må forklares og vises i sin kontekst at det ikke blir tilstrekkelig kun å presentere antall aktiviteter, slik mange oppfølgingsstudier etter Mintzberg (1973) har gjort. Disse forhold må ses i sammenheng i analysen. Vår erfaring er at muligheten for en slik flersidig forståelse øker dersom en søker å integrere de ulike data som følger av metodetriangulering, i en samlet analyse.

Hvilke muligheter er så forbundet med denne metoden med hensyn til å vinne innsikt i hverdagsledelse? Mulighetene med en slik studie er ut fra vårt ståsted at man får en situasjons- og praksisnær innsikt i hvordan ledelse utfoldes, og hva som synes å påvirke lederes hverdag. Hvis man bare intervjuer ledere, så får man subjektiv informasjon, basert på lederes egen hukommelse, egne erfaringer og egen fortolkning av hendelsesforløp.

Vi tror også at det nivå en er leder på, bidrar til forming, og at det gir en del karakteristiske trekk ved den enkelte lederjobb. Man ser det f.eks. på antall aktiviteter der avdelingssjefer bruker færre aktiviteter, men har lengre møter. Observasjonsstudier får fram en stor mengde materiale som etter koding bidrar til å forstå hverdagsledelse. Det våre studier viser, er at det er et skille mellom avdelingssjefers og førstelinjelederes hverdag, og det må man kunne skille ut når man trekker konklusjoner om utøvelse av ledelse. Man kan tenke seg at avdelingssjefer kanskje fremdeles har en mer tradisjonell lederstil enn førstelinjeledere som viste seg mer aktive og mer synlige utenfor kontorets vegger. Dels synes det naturlig å anta at selve utformingen av lederjobben preges av nærheten til daglig drift eller produksjon, og dels synes det å være slik at selve ansvarsområdet fører til ulikt behov for koordinerende aktiviteter som for eksempel møter.

Nærstudier av ledere og ledelse i kontekst gir mulighet for å se felles mønstre og samtidig individuell variasjon, både ut fra kontekst og individ. For eksempel vil vi kunne se at felles mønstre handler om samtale og møter, mens det også er mulig å se individuelle profiler når det gjelder lederes samtaler med medarbeidere, og også hvordan ulike møter og beslutningsprosesser forløper og når i møter viktige avgjørelser tas – i hvert fall de som konkret berører praksis.

Denne type studier gir en mulighet for å bidra til praksisnære og forhåpentlig mer relevante analyser av konkret ledelsespraksis, både med hensyn til utvikling av modeller for analyse av ledelsespraksis og med hensyn til å gi relevant innsikt for en reflektert praksis – en type praktisk speil. En følgeobservasjon med oppfølgende diskusjon om funnene med aktuelle grupper av ledere kan bidra til egenutvikling for den enkelte leder og for ledergruppen samlet.

En utfordring ut fra nærstudiene vil være å klare å anlegge et metaperspektiv igjen. I denne sammenheng har vi ikke gått inn i den prosessen, men mener at Mintzbergs utkast til en integrert modell (1994, 2009) vil kunne danne et fruktbart utgangspunkt for nettopp et slikt videre arbeid.

NOTER

- 1 Denne tradisjonen er beskrevet tidligere av blant annet Hales (1986) og også nylig av Tengblad og Vie (2012). For en oversikt over forskningstradisjonen og dens utvikling vises det derfor til disse arbeidene.

- 2 LIP-prosjektet (Lederroller og ledelse i praksis) har vært gjennomført som et mindre forskningsprogram i tilknytning til mastergradsprogrammet i verdibasert ledelse ved Diakonhjemmet Høgskole. Innen rammen av et forskerinitiert program har det vært skrevet en rekke mastergradsoppgaver, og rundt ti basert på observasjon av ledere og deres jobb.
- 3 Artikkelen baserer seg primært på materiale fra tre case-studier (Olofsson 2006; Aasen 2006; Askeland 2011, 2012, 2014). Samtidig har det i LIP-prosjektet vært gjennomført ytterligere syv case-studier (Gunnarson 2009; Sandtorp 2011; Engvik 2013; Sirris 2013; Tveit 2013; Aakenes 2013; Riber 2014), og drøftingen trekker også veksler på disse studiene. De tidlige studiene fulgte flere ledere i en dag, mens de senere fulgte færre ledere i to påfølgende dager. Samlet har LIP-prosjektets ulike studier observasjoner av til sammen 42 ledere over 63 dager.
- 4 For en nærmere beskrivelse av metoden vises til tidligere arbeider: Olofsson 2006; Aasen 2006; Askeland 2011, 2012.

REFERANSER

- Alvesson, Mats og Dan Kärreman (2003). Att konstruera ledarskap. En studie av ledarskap i praktiken. *Nordiske Organisasjons-Studier* 5 (2): 42–60.
- Arman, Rebecka (2010). Fragmentation and power in managerial work in health care. PhD Thesis, Department of Business Administration, Gothenburg: Gothenburg University.
- Arman, Rebecka, Lotta Dellve, Ewa Wikström og Linda Törnström (2009). What health care managers do: applying Mintzberg's structured observation method. *Journal of Nursing Management* 17 (6): 718–729.
- Arman, Rebecka, Ola Edvin Vie og Håvard Åsvoll (2012). Refining shadowing methods for studying managerial work. I: Stefan Tengblad (red.): *The Work of Managers: Towards a Practice Theory of Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Askeland, Harald (2005). What Do Congregational Leaders Really Do? I: Harald Askeland og Per Hansson (red.): *The Second International Conference on Church Leadership*, Uppsala September 15–16 2005. Conference Report. Uppsala: Uppsala University.
- Askeland, Harald (2011). What do Diaconal Hospital Managers really do? Management at Diakonhjemmet Hospital: Context, Intention and Practice. *Diaconia – Journal for the Study of Christian Social Practice* 2 (2): 145–169.
- Askeland, Harald (2012). Diakoniledelse i praksis. I: Einar Aadland (red.) *Ledelse i diakonale virksomheter*. Trondheim: Akademika Forlag.
- Askeland, Harald (2014). «Leaders should be the carriers of institutional values». An account of how leaders contribute to values-work in diaconal institutions. *Diaconia – Journal for the Study of Christian Social Practice* 5 (2): 145–169.
- Askeland, Harald og Jostein Stråbø (2012). Kirkevergens lederrolle i praksis. Refleksjoner over en lederhverdag. *Tidsskrift for praktisk teologi* 29 (2): 35–43.
- Bryman, Alan (2004). Qualitative research on leadership: A critical but appreciative review. *The Leadership Quarterly* 15 (6): 729–769.
- Cregård, Anna og Rolf Solli (2012). Managers at the municipal top. I: Stefan Tengblad (red.): *The Work of Managers. Towards a Practice Theory of Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Czarniawska, Barbara (2007). *Shadowing and Other Techniques for Doing Fieldwork in Modern Societies*. Malmö: Liber.
- Czarniawska, Barbara (2014). Why I think shadowing is the best field technique in management and organization studies. *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal* 9 (1): 90–93.

- Engvik, Linda (2013). Er ledere aktører eller brikker? Observasjonsstudie av ledere. Mastergradsoppgave i verdibasert ledelse. Oslo: Diakonhjemmet Høgskole.
- Engwall, Lars og Carin Eriksson Lindvall (2012). Leaders of modern universities: Primi inter pares or chief executive officers? I: Stefan Tengblad (red.): *The Work of Managers. Towards a Practice Theory of Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Gunnarson, Kolbjørn (2009). Prosten – prestenes leder. Mastergradsoppgave i verdibasert ledelse. Oslo: Diakonhjemmet Høgskole.
- Hales, Colin (1986). What do Managers Do? A Critical Review of the Evidence. *Journal of Management Studies* 23 (1): 88–115.
- Hollis, Martin (1994). *The Philosophy of Social Science*. New York: Cambridge University Press.
- House, Robert J. og Ram N. Aditya (1997). The social scientific study of leadership: quo vadis? *Journal of Management* 23 (3): 409–473.
- Johnson, Bart (2014). Ethical issues in shadowing research. *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal* 9 (1): 21–40.
- Kelly, Joe og A. Bakr Ibrahim (1991). Executive Behavior: Its Facts, Fictions and Paradigms. *Business Horizons* 34 (2): 27–36.
- Labaree, Robert V. (2002). The risk of «going observationalist»: negotiating the hidden dilemmas of being an insider participant observer. *Qualitative Research* 2 (1): 97–122.
- Martinko, Mark J. og William L. Gardner (1985). Beyond Structured Observation: Methodological Issues and New Directions. *The Academy of Management Review* 10 (4): 676–695.
- McDonald, Seonaidh (2005). Studying actions in context: a qualitative shadowing method for organizational research. *Qualitative Research* 5 (4): 455–473.
- McDonald, Seonaidh og Barbara Simpson (2014). Shadowing research in organizations: the methodological debates. *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal* 9 (1): 3–20.
- Meunier, Dominique og Consuelo Vasquez (2008). On Shadowing the Hybrid Character of Actions: A Communicational Approach. *Communication Methods and Measures* 2 (3): 167–192.
- Miettinen, Reijo, Dalvir Samra-Fredericks og Dvora Yanow (2009). Re-Turn to Practice: An Introductory Essay. *Organization Studies* 30 (12): 1309–1327.
- Mintzberg, Henry (1970). Structured Observation as a Method to Study Managerial Work. *The Journal of Management Studies* 7 (1): 87–104.
- Mintzberg, Henry (1971). Managerial Work: Analysis from Observation. *Management Science* 18 (2): B97–B110.
- Mintzberg, Henry (1973). *The Nature of Managerial Work*. New York: Harper & Row.
- Mintzberg, Henry (1994a). Rounding out the Manager's Job. *Sloan management review* 36 (1): 11–26.
- Mintzberg, Henry (1994b). Managing as Blended Care. *Journal of Nursing Administration* 24 (9): 29–36.
- Mintzberg, Henry (2001). Managing Exceptionally. *Organization Science* 12 (6): 759–771.
- Mintzberg, Henry (2009). *Managing*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Mintzberg, Henry og Frances Westley (2000). Sustaining the Institutional Environment. *Organization Studies* 21(1): 71–94.
- Noordegraaf, Mirko (2014). Shadowing managerial action instead of recording managerial text. *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal*, 9 (1): 41–46.
- NOU 1997: 2. *Pasienten først! Ledelse og organisering i sykehus*. Sosial- og helsedepartementet.

- Olofsson, Carina (2006). År ledare marionetter eller dirigenter? En observationsstudie om ledares vardag. Mastergradsoppgave i verdibasert ledelse. Oslo: Diakonhjemmet Høgskole.
- Quinlan, Elisabeth (2008). Conspicuous Invisibility; Shadowing as a Data Collection Strategy. *Qualitative Inquiry* 14 (8): 1480–1499.
- Rajesan, Virginia (2013). Ledelse og kommunikasjon i kontekst. Mastergradsoppgave i verdibasert ledelse. Oslo: Diakonhjemmet Høgskole.
- Repstad, Pål (1993). *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Riber, Helge Bie (2014). Å være sjef, supersaksbehandler og medarbeider i en kunnskapsbedrift. En studie av ledere av konfliktrådskontorer. Mastergradsoppgave i verdibasert ledelse. Oslo: Diakonhjemmet Høgskole.
- Sandtorp, Bente (2011). Hvordan utøves pastoryrket i baptistmenigheter? Mastergradsoppgave i verdibasert ledelse. Oslo: Diakonhjemmet Høgskole.
- Scandura, Terri A. og Ethlyn A. Williams (2000). Research Methodology in Management: Current Practises, Trends and Implications for Future Research. *Academy of Management Journal* 43 (6): 1248–1264.
- Scott, Richard W. (2003). *Organizations – Rational, Natural and Open Systems*. 5. utg. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall.
- Sirris, Stephen (2013). Pastoral ledelse i praksis. En empirisk undersøkelse av forholdet mellom soknepresters utøvelse av ledelse og forståelse av egne lederroller. Mastergradsoppgave i verdibasert ledelse. Oslo: Diakonhjemmet Høgskole.
- Stewart, Rosemary (1967). *Managers and Their Jobs*. Maidenhead: McGraw-Hill.
- Stewart, Rosemary (1989). Studies of Managerial Jobs and Behavior: The Ways Forward. *Journal of Management Studies* 26 (1): 1–10.
- Tengblad, Stefan (2001). *Examining the Stability of Managerial Behaviour: A Replication of Henry Mintzberg's Classic Study 30 Years Later*. Göteborg: GRI report 2001:6. Gothenburg research institute.
- Tengblad, Stefan (2002). Time and space in managerial work. *Scandinavian Journal of Management* 18 (4): 543–565.
- Tengblad, Stefan (2003). Classic, but not seminal: revisiting the pioneering study of managerial work. *Scandinavian Journal of Management* 19 (1): 85–101.
- Tengblad, Stefan (2006). Is there a «A New Managerial Work?» A Comparison with Henry Mintzberg's Classical Study 30 Years Later. *Journal of Management Studies* 43 (7): 1437–1461.
- Tengblad, Stefan (red.) (2012a). *The Work of Managers. Towards a Practice Theory of Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Tengblad, Stefan (2012b). Overcoming the rationalistic fallacy in management research. I: Tengblad, Stefan (red.): *The Work of Managers. Towards a Practice Theory of Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Tengblad, Stefan (2012c). Conclusions and the way forward: Towards a practice theory of management. I: Tengblad, Stefan (red.): *The Work of Managers. Towards a Practice Theory of Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Tengblad, Stefan og Ola Edvin Vie (2012). Management in practice: Overview of classic studies on managerial work. I: Tengblad, Stefan (red.): *The Work of Managers. Towards a Practice Theory of Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Thomas, A.R. (1998). «Knowing principals through observations: What has the method taught us?» Paper at Annual conference of the Australian associations for research in education. Adelaide.

- Townley, Barbara (2005). Performance Appraisal and the Emergence of Management. I: Christopher Grey og Hugh Willmott (red.): *Critical Management Studies. A Reader*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Tveit, Wenche (2013). Ledelse i praksis i en diakonal institusjon. En kvalitativ studie av hvordan enhetsledere utøver ledelse i praksis. Mastergradsoppgave i verdibasert ledelse. Oslo: Diakonhjemmet Høgskole.
- Vie, Ola Edvin (2008). Shadowing – A field technique for discovering emotions in work. *Workshop paper to «Transformation of Work», 26th–29th March 2009, Chemnitz University of Technology, Germany.*
- Vie, Ola Edvin (2009). Shadowing manages engaged in care: Discovering the emotional managerial work. Doctoral Theses at NTNU 2009:147. Trondheim: NTNU.
- Vie, Ola Edvin (2012). In Search of Influence – Leading Knowledge Workers with Care. *International Journal of Management* 7 (20): 13–22.
- Whittington, Richard (2006). Completing the Practice Turn in Strategy Research. *Organization Studies* 27 (5): 613–634.
- Wikström, Ewa og Lotta Dellve (2009). Contemporary leadership in healthcare organizations: fragmented or concurrent leadership? *Journal of Health Organization and Management* 23 (4): 411–428.
- Willmott, Hugh (2005). Studying Managerial Work: A Critique and a Proposal. In: Christopher Grey og Hugh Willmott (red.): *Critical Management Studies. A Reader*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Aakenes, Melle (2013). «Verdien av det ubetalte er ubetalelig». En studie av betalte leders perspektiv og praksis i ledelse av frivillige ubetalte medarbeidere. Mastergradsoppgave i verdibasert ledelse. Oslo: Diakonhjemmet Høgskole.
- Aasen, Arild (2006). Mellom myndighet og kyndighet – kan felles verdier bidra til en trygg helhet? Mastergradsoppgave i verdibasert ledelse. Oslo: Diakonhjemmet Høgskole.

SAMMENDRAG

Hvilke metoder er egnet for å utforske utøvelse av ledelse i konkrete organisatoriske kontekster? Artikkelen reiser spørsmålet ved å drøfte nyere metodiske bidrag vi mener bidrar til å bedre datagrunnlaget for å forstå ledelse som praksis. Drøftingen baseres på observasjonsstudier av ledere og utøvelse av ledelse de senere år i Skandinavia, samt tidligere litteratur i «managerial work behavior» (MWB)-tradisjonen. Vi argumenterer for en utvikling av semistrukturert følge-observasjon (eller «shadowing»), med feltnotater, intervjuer og dokumentanalyse. En slik metodekombinering gir en mer fleksibel og fordypet analyse av lederes aktiviteter, og gir ikke minst mulighet for tydeligere å inkorporere de kontekstuelle og intensjonelle sider ved ledelse.

Artikkelen peker også på utfordringer ved semistrukturert følge-observasjon som metode. Som mikroanalyse er metoden særlig egnet til analyse av aktørperspektivet, og metodekombineringen kan bidra til også å inkorporere data fra organisasjons- eller mesonivået. Vi drøfter konkrete utfordringer ved å studere egen organisasjon, samt at følge-observasjon reiser etiske implikasjoner der samtykkespørsmålet dreier seg om flere enn den som observeres. Kombinering av ulike metoder med ulike typer data har i

stor grad gitt artikkelbidrag basert på de ulike deler av datamaterialet. Skal metodekombineringen gi uttelling, bør også analysen og rapporteringen baseres på helheten av de ulike data som er innsamlet.

ABSTRACT

What kind of methods will aid the exploration of leadership in concrete organizational contexts? This article addresses such a question by reflecting and discussing recent methodological contributions, which we think will give better data for understanding leadership as practice. We present and discuss recent Scandinavian studies based on observation, or more precisely shadowing, but also with reference to prior work in the managerial work behavior tradition. We argue that a development of shadowing which combines structured data gathering with field-notes, supplemented with interviews and document analysis is necessary. Such a combination of methods give a more flexible and deepened analysis of activities of leaders, and enhances the possibility to incorporate contextual and intentional aspects of leadership.

The article also addresses challenges connected to shadowing as a method. As it is oriented towards the micro-level, it is particularly suited in analyzing at an agency level. In developing the method, triangulation of methods should secure the attainment and incorporation of data from organizational level. We also discuss particular challenges in studying one's own organization, and also that shadowing raises ethical issues regarding consent by those indirectly involved when for example leaders are shadowed. The combination of methods and different kinds of data has produced articles based on singular kind of data material. In order to more fully utilize the benefits of triangulation of methods, analysis and reporting of research should be based on the whole range of data gathered.

Harald Askeland er professor ved Diakonhjemmet Høgskole i Oslo, og faglig ansvarlig for høgskolens mastergradsprogram i verdibasert ledelse. Hans forskningsinteresse er knyttet til lederroller og ledelsespraksis, verdibevisst ledelse samt reform og endring.

Cand.sociol./dr.philos.

Professor ved Diakonhjemmet Høgskole

Postboks 184 Vinderen

0319 Oslo

Telefon jobb: 22 96 37 12 / Mobil: 957 56 083

harald.askeland@diakonhjemmet.no

Carina Blomander arbeider som seksjonsleder ved Thoraxkirurgisk avdeling ved Rikshospitalet, Oslo universitetssykehus. Hun er utdannet sykepleier med en videreutdanning innen operasjonssykepleie, samt en mastergrad i Verdibasert ledelse fra Diakonhjemmet Høgskole i Oslo.

Master i verdibasert ledelse
Seksjonsleder Thoraxkirurgisk avdeling
Oslo universitetssykehus
Sognsvannsveien 20
0027 Oslo
Telefon jobb: 23 07 25 63 / Mobil: 933 83 030
cofofsso@ous-hf.no

Arild H. Aasen arbeider som avdelingssjef ved Sykehuset i Vestfold HF, Klinikk psykisk helse og rusbehandling. Han er utdannet sosionom, har en videreutdanning i rusbehandling samt en mastergrad i Verdibasert ledelse fra Diakonhjemmet Høgskole i Oslo.

Master i verdibasert ledelse
Avdelingssjef Sykehuset i Vestfold HF
PB 2168
3103 Tønsberg
Telefon jobb: 33 01 80 38 / Mobil: 901 81 731
arild.aasen@siv.no

Mål- og resultatstyring i norske kommuner: Virkninger for produktivitet og effektivitet?



ÅGE JOHNSEN OG ANNA CHARLOTTE LARSEN¹

Nøkkelord: agentteori, evaluering, målstyring, resultatmåling, rapportering, åpenhet

Keywords: agency theory, evaluation, management by objectives, performance measurement, reporting, transparency

INNLEDNING

Resultatstyring har vært en viktig del av reformene i offentlig sektor etter at den nye offentlige styringen ble innført i mange land fra slutten av 1970-tallet (Hood 1991). Offentlig sektor i Norge begynte allerede tidlig på 1980-tallet forsøk med utvikling av strategisk planlegging og resultatstyring (Johnsen 2007; Kleven 1993), og Norge er i dag et av de land som flittigst har innført mål- og resultatstyring i sine budsjettprosesser (Sørensen 2009). Særlig kommunesektoren var tidlig ute med å utvikle og iverksette mål- og resultatstyring fra begynnelsen av 1980-tallet (NOU 1982:9). Også statlig sektor la stor vekt på å oppnå mer rasjonell styring enn før (NOU 1984:23), og i 1990 ble mål- og resultatstyring obligatorisk for alle statlige virksomheter i Norge. Mål- og resultatstyring er i dag et utbredt verktøy i offentlig sektor i Norge, både i staten (Lægreid, Roness og Rubecksen 2006) og kommunesektoren (Askim 2007; Vabo og Stigen 2004) så vel som i andre nordiske land (Allern og Kleven 2002; Hansen 2011; Siverbo og Johansson 2006).

Mange forbinder mål- og resultatstyring i den nye offentlige styringen med økt kontroll og rapportering og en rekke uønskede virkninger, og kritiske røster har etterlyst studier av hvordan slike verktøy virker. Likevel er det få studier som systematisk måler virkningene av mål- og resultatstyring i offentlig sektor. Som for mange tiltak i offentlig politikk hviler innføring av mål- og resultatstyring derfor ofte på antagelser om at «styringsformen

gir bedre resultater enn den styringsformen vi har i dag», men ofte uten at slike antakelser er godt dokumentert (Pawson 2006). Christensen, Læg Reid, Roness og Røvik (2009) hevder at vi har et *evalueringsparadoks*. Paradokset er at en styringsform hvor det sentrale er å måle og evaluere, ikke selv i større grad er blitt målt og evaluert. Til dette kan det legges til at det også er et «kritiseringsparadoks». De fleste av dem som kritiserer for eksempel mål- og resultatstyring for enten å virke dårlig eller mangle systematisk kunnskapsgrunnlag om sin virkemåte, legger heller ikke frem systematisk empirisk måling og evaluering. Denne studien er et forsøk på å utvikle bedre kunnskap om mål- og resultatstyringens virkninger i offentlig sektor.

I en forholdsvis ny oversiktsstudie skriver Jackson (2011) at hele forskningsområdet resultatstyring er omdiskutert både fordi det er usikkert hvordan en skal måle resultater, og fordi en kjenner lite til hva som påvirker resultatene. Både planlegging allment og mål- og resultatstyring især er omdiskutert, og mye av forskningen har handlet om utfordringene ved mål- og resultatstyring. Det er for eksempel en omfattende kritisk litteratur som særlig tar for seg uønsket atferd og utilsiktede virkninger av mål- og resultatstyring (de Bruijn 2002; Christensen mfl. 2009; Hood 2006; Kerr 1975; Lindgren 2006; Pollitt 2013; Radin 2006; Ridgway 1956; Rombach 1991; Smith 1995). Det finnes også studier av faktiske virkninger av mål- og resultatstyring som viser at mål- og resultatstyring har gode virkninger i offentlig sektor (Andrews og Boyne 2010; Askim, Johnsen og Christophersen 2008; Bevan og Wilson 2013; Meier og O'Toole 2002). Det er likevel ennå få studier av virkninger av mål- og resultatstyring fra nordiske forhold. Denne studien forsøker å måle visse virkninger av mål- og resultatstyring i den norske offentlige sektoren empirisk.

Denne analysen tar for seg mål- og resultatstyring i kommunene. Kommunesektoren utgjør en stor andel av offentlig sektor, og har ansvar for mange av de sentrale velferdsoppgavene. I Norge utgjør kommunenes inntekter nær 17 % av brutto nasjonalprodukt (BNP) for Fastlands-Norge. I 2010 tilsvarte dette rundt 333 milliarder NOK. Kommunene hadde 19 % av landets arbeidsplasser med sine nesten 400 000 medarbeidere. Hvordan kommunene styres og hvordan disse ressursene forvaltes, er derfor viktige spørsmål og interessante forskningstema innen offentlig politikk og administrasjon.

Forskningsspørsmålet i denne studien er hvilke virkninger mål- og resultatstyring har for produktivitet og effektivitet i kommunene. For eksempel: Er det forskjeller i produktivitet og effektivitet mellom kommuner som har henholdsvis lite og mye resultatstyring? Er det forskjeller i virkninger av resultatstyringen mellom ulike tjenester? Denne studien gir ingen endelige svar, men tar sikte på å bidra til diskusjonen om styring og ledelse i offentlig sektor ved å reise noen spørsmål om mulige sammenhenger mel-

lom styringsformer og virkninger, og diskutere disse spørsmålene ved hjelp av empiriske analyser.

Analysen er avgrenset til grunnskolen og pleie- og omsorgstjenestene i norske kommuner, og analyserer indikatorer for produktivitet og effektivitet, nærmere bestemt gjennomsnittskostnader og leseferdigheter i grunnskolen, og gjennomsnittskostnader og dekningsgrad i pleie- og omsorgssektoren. Studier (og evalueringer) av virkninger av mål- og resultatstyring i offentlig sektor er metodisk krevende. I denne analysen avgrenser vi oss til å utforske problemet gjennom å bruke sekundærdata fra offisiell statistikk.

Resten av artikkelen er disponert som følger. Del to presenterer teori om sammenhenger mellom styringsform og virkninger. Del tre utvikler et teoretisk rammeverk om kommuners bruk av mål- og resultatstyring og virkninger. Del fire beskriver metode og data. Del fem analyserer resultatene. Sjettede del diskuterer resultatene og konkluderer analysen.

STYRING, PRODUKTIVITET OG EFFEKTIVITET

Tradisjonell offentlig administrasjon har brukt mye hierarkisk styring og styrt etter budsjett og regler, og gjennom kontroll med bruken av innsatsfaktorene: organisering, arbeidskraft og kapital. Det innebærer at kommunene ofte har styrt mye etter hva de gjør, og ikke etter hva kommunene skulle levere i form av resultater og oppnå av virkninger (Sørensen 2009). Med den nye offentlige styringen har kommunene både søkt etter og fått frihet til å bruke flere styringsformer.

Ouchi (1979) redegjorde for typiske styringsformer som organisasjoner bruker i ulike situasjoner. Avhengig av grad av usikkerhet om hvordan tiltak påvirker resultater, og grad av tvetydighet om hvordan informasjon kan tolkes, kan en forvente mer eller mindre bruk av atferdsstyring, mål- og resultatstyring, regelstyring, fagstyring, rituell styring og politisk styring. I motsetning til hva mange synes å tro, brukes mål- og resultatstyring mye i offentlig sektor, og ofte når det er stor usikkerhet og mye tvetydighet. Agentteori og ledelsesteori kan gi noen pekepinner på hvorfor det er slik.

Agentteori (Eisenhardt 1989; Fama og Jensen 1983) brukes til å analysere desentraliseringsproblemer, det vil si hvilke problemer en kan møte når virksomheten blir for stor og kompleks til at eieren kan utføre alle oppgavene selv. I slike tilfeller må eieren (prinsipalene) ansette noen agenter (ledere og medarbeidere) til å utføre oppgavene på sine vegne. I en slik situasjon kan agentene få informasjonsmakt fordi agentene vet bedre enn prinsipalene hvilke aktiviteter de har utført, og agentene kan gjøre ting som ikke er i prinsipalenes interesser uten at prinsipalene vet sikkert hvordan dette har påvirket resultatene. En tradisjonell oppfatning av agentteori er at da kan prinsipalene få kostnader knyttet til å kontrollere at agentene utfører

det eierne ønsker, og knyttet til verditap fordi prinsipalene ikke utfører det eierne ønsket. For å redusere dette problemet kan prinsipalene innføre aktivitets- og resultatmåling, og innføre resultatavhengig lønn som skal gi bedre overensstemmelse mellom det henholdsvis prinsipalene og agentene ønsker. Dersom det er vanskelig å måle resultatene, vanskelig å påvise hvor mye hver enkelt agent bidrar med i fellesproduksjon, eller veldig kostbart å overvåke agentene, kan det legges forholdsvis mye vekt på å utvikle gode normer og fastlønnssystemer i stedet for resultatavhengig lønn. Problemet med denne tradisjonelle oppfatningen av agentteori er at den legger for mye vekt på en statistisk analyse og et negativt menneskesyn, legger for mye vekt på å redusere kun prinsipalenes kostnader, og legger for mye vekt på måling og kontroll av enkeltindividers aktiviteter og bidrag til resultatene i avdelinger fremfor å måle produksjonsprosesser og resultater i større verdikjeder

Moderne agentteori (Jacobides og Croson 2001) påpeker at rasjonell styring i desentralisering handler ikke bare om å redusere prinsipalenes kontrollkostnader, men også å redusere agentenes målekostnader og ikke minst øke nytten både til prinsipalene og agentene i dette forholdet. I og med at agentene ofte har mer informasjon om produksjonsprosessen enn prinsipalene, kan agentene ha bedre informasjon enn prinsipalene. Denne informasjonen kan agentene bruke på en positiv måte for verdiskapingen, og prinsipalene kan over tid også lære av dette. Agentene kan dessuten måle sine aktiviteter og resultater selv og rapportere dette frivillig, både for å lære selv og for å informere prinsipalene slik at prinsipalene kan unngå unødvendig kontroll som verken prinsipalene eller agentene har nytte av. Disse forholdene kan forklare både hvorfor resultatlønn er lite utbredt i offentlig sektor, og hvorfor resultatmåling er så utbredt, og spesielt når det er komplekse tjenester og stor grad av usikkerhet både når det gjelder hvordan resultater bør måles, og hvilke mål prinsipalene har for organisasjonen.

Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring kan brukes til mange formål (Behn 2003; Rodgers og Hunter 1992), men typisk har dette verktøyet blitt brukt til å få et bedre kunnskapsgrunnlag for å vurdere hva produksjonen fører til av resultater og virkninger, oppnå læring og omstilling i forvaltningen og skape åpenhet om hva som skjer i offentlig sektor. Mål- og resultatstyring kan beskrives som en styringsform hvor virksomhetene systematisk forsøker å måle, sammenligne og vurdere produksjonsprosessene og -resultatene av sine tjenester i forhold til virkninger for individer og samfunnet, dels for å kontrollere at produksjonen skjer produktivt og effektivt, og dels for å få kunnskapsgrunnlag til å kunne utvikle bedre tjenester og resultater i tråd med virksomhetens formål i fremtiden (Johnsen 2007). Slik sett er mål- og resultatstyring det typiske

verktøyet som skal løse en del av de problemene som agentteorien påpeker kan oppstå ved desentralisering.

Mål- og resultatstyring, slik dette brukes som styringsverktøy i offentlig og privat virksomhet i dag, ble kjent gjennom Peter Druckers ledelsesklassiker *The Practice of Management* (Drucker 1954). Drucker brukte formuleringen målstyring og selvledelse (*management by objectives and self-control*), og mente at dette består av styring etter mål med fokus på resultatene. Videre mente han at målstyring består av tre deler: målformuleringer, medvirkning og resultatvurderinger. Det finnes imidlertid også andre former for resultatstyring uten bruk av målformuleringer, som sammenligninger/rangeringer og overvåking (Hood 2007; Johnsen 2007). De ulike formene for mål- og resultatstyring passer inn i en forholdsvis vid forståelse av mål- og resultatstyring, og i en beskrivelse av mål- og resultatstyring som «å fremskaffe relevante data for både effektivitets- og produktivitetsvurderinger, samt å sette disse inn i en organisatorisk og politisk sammenheng som danner grunnlag for bedre og mer rasjonelle beslutninger i offentlige organer» (Jacobsen, Johnsen og Robertsen 1995:1; Johnsen 2007:11). Vi bruker her formuleringen mål- og resultatstyring som en samlebetegnelse for målstyring, overvåking og sammenligninger, hvor mål og resultat er styringsparametere, og med tilhørende rapporteringssystemer.

Alle kommuner og fylkeskommuner må planlegge på lang sikt, og utarbeide 4-årige handlingsprogrammer med budsjetter. Alle kommuner og fylkeskommuner er også pålagt å rapportere regnskaper og annen statistikk om aktiviteter, tjenester og brukere til staten årlig i kommune–stat-rapporteringen (KOSTRA), men til forskjell fra statlige virksomheter er det ingen krav til at kommunene må bruke mål- og resultatstyring i sin interne økonomistyring. Likevel er det svært mange kommuner og fylkeskommuner som har valgt å bruke formelle resultatstyringsverktøy. Kommuner som innfører mål- og resultatstyring, går altså lenger enn de formelle kravene stiller til planlegging, resultatmåling og rapportering.

Tabell 1 viser bruken av mål- og resultatstyring i kommunene de siste årene fordelt på kommunestørrelse. Som tidligere nevnt er mål- og resultatstyring utbredt i kommunene, og særlig i de store kommunene og bykommunene. For eksempel svarte 227 av 307 kommuner (74 %) i 2008 at de helt eller delvis brukte en form for mål- og resultatstyring på en eller flere av sine arbeidsområder, og 54 % av kommunene brukte balansert målstyring. Data fra den kommunale organisasjonsdatabasen viser at kommunene har økt bruken av mål- og resultatstyring fra 2000 til 2012 (Blåka, Tjerbo og Zeiner 2012; Hovik og Stigen 2004, 2008; Vabo og Stigen 2000). Hvilke virkninger mål- og resultatstyring fører til, er likevel fremdeles lite dokumentert.

Tabell 1. Mål- og resultatstyringstiltak på noen eller alle tjenesteområder i kommunene i 2008 fordelt på kommunestørrelse

		Små kom- muner	Mellomstore kommuner	Store kom- muner	By-kommun- er	Alle kom- muner
Målstyring, resultatstyring og virksomhetsplanlegging	Antall	106	87	22	12	227
	Prosent	66,3 %	79,1 %	88,0 %	100,0 %	73,9 %
	N	160	110	25	12	307
Balansert målstyring og resultatledelse	Antall	67	64	19	12	162
	Prosent	41,1 %	57,1 %	76,0 %	100,0 %	51,9 %
	N	163	112	25	12	312
Systematisk sammenstilling av resultater med vedtatte mål i årsrapporten	Antall	125	84	20	10	239
	Prosent	75,8 %	75,0 %	80,0 %	83,3 %	76,1 %
	N	165	112	25	12	314
Spesifisering av resultatindikatorer og/eller servicenivå i økonomiplan eller andre dokumenter	Antall	103	90	19	12	224
	Prosent	63,2 %	80,4 %	79,2 %	100,0 %	72,0 %
	N	163	112	24	12	311
Årlig rapportering til politisk nivå	Antall	119	92	24	12	247
	Prosent	71,7 %	82,1 %	96,0 %	100,0 %	78,4 %
	N	166	112	25	12	315

Kilde: Den kommunale organisasjonsdatabasen 2008, spørsmål 16:

1. Er målstyring/resultatstyring/virksomhetsplanlegging tatt i bruk på kommunens arbeidsområder?
2. Har kommunen tatt i bruk «balansert målstyring»/«resultatledelse» hvor brukertilfredshet, medarbeiderne, interne prosesser e.l. vurderes i tillegg til økonomiske forhold?
3. Sammenstiller årsrapporten systematisk resultater med vedtatte mål?
4. Spesifiseres resultatindikatorer og/eller servicenivå ved siden av utgiftsnivå i kommunens økonomiplan eller andre dokumenter?
5. Rapporteres det underveis i året til politisk nivå på (resultat)indikatorer, som sier noe om hvordan en ligger an i forhold til å oppnå vedtatte mål?

Små kommuner: 0–4 999 innbyggere, mellomstore kommuner: 5 000–19 999 innbyggere, store kommuner: 20 000–49 999 innbyggere, bykommuner: 50 000 og flere innbyggere (kilde: SSB, befolkning i kommunene per 1.1.2008).

Virkninger av mål- og resultatstyring

Kommunenes produksjonsresultater er hovedsakelig tjenester. Tjenester kan ikke lagres, men forbrukes idet de blir produsert. I stedet for fysiske lagre vises høy eller lav etterspørsel i forhold til tjenestetilbudet som køer (ventelister) eller slakk (ledig kapasitet) i produksjonssystemet. Resultatet av tjenestene som produseres, avhenger blant annet av kvalitetsdimensjonen. *Kvalitet* blir ofte definert som egenskaper ved et produkt i forhold til på forhånd gitte krav, men kan også kobles til brukerens forventninger og opplevelse av tjenesten (Jacobsen, Johnsen og Robertsen 1995; Aasbrenn 2010). *Resultatene* kan være tjenester som blir tilgjengelige og brukt, som gir

tilsiktete eller utilsiktede *virknings* av kommunens varer og tjenester for individer og samfunn på kort eller lang sikt (SOU 2005:110).

Når offentlig tjenesteproduksjon skal vurderes, er det vanlig å bruke kriterier som produktivitet og effektivitet (Jacobsen, Johnsen og Robertsen 1995). Formålet med bruk av verktøy for mål- og resultatstyring er at disse skal bidra til ønsket eller økt produktivitet og effektivitet. *Produktivitet* defineres som produktet, for eksempel en mengde tjenester til en gitt kvalitet, i forhold til ressursinnsatsen. Økt produktivitet kan bety å produsere flere tjenester til samme kostnad, eller å produsere samme mengde tjenester til lavere kostnader. *Effektivitet* defineres på mange måter, men handler allment om at nytten av ressursene skal være størst mulig i forhold til beste alternative bruk av ressursene.

Ofte brukes tre typer effektivitetskriterier (NOU 1991:28; Sørensen 2009). *Kostnadseffektivitet* innebærer å produsere varer og tjenester til lavest mulig kostnad. Dette tilsvarer produktivitetsbegrepet. *Resultateffektivitet* (formålseffektivitet) handler om å bruke virkemidler på en slik måte at formålet med produksjonen oppfylles med lavest mulig ressursbruk i forhold til beste alternative bruken av ressursene for samfunnet. *Allokerings-effektivitet* (prioriteringseffektivitet) innebærer å prioritere mellom oppgaver og resultater på en slik måte at dette gir mest mulig velferd for samfunnet.

Mål- og resultatstyring kan ifølge Drucker (1976) forventes å gi gode virkninger for organisasjonen. En virkning er forståelse gjennom informert uenighet. Dersom virksomheten skal arbeide for felles mål, må felles oppfatning sikres gjennom prosesser som synliggjør ulike oppfatninger og bidrar til en felles forståelse av målene. En annen virkning er å skape forpliktelse og ansvarlighet, og muliggjøre selvledelse hos fagfolk og ledere. Selvledelse forklarer Drucker som å vite at en yter riktig bidrag, og ha evnen til å verdsette seg selv fremfor å søke andres verdsettelse eller ytre kontroll. En tredje virkning er å forme og utvikle organisatorisk struktur og stillingsfunksjonene (arbeidsbeskrivelser) i samsvar med virksomhetens mål. En fjerde virkning av denne styringen er beslutninger, spesielt tydelige prioriteringer og konsentrasjon av innsatsen for å oppnå gode resultater. Offentlig kjernevirksomhet risikerer ikke å bli utkonkurrert i et marked, men ledere i offentlig virksomhet må også prioritere bort for å være effektive. Ifølge Drucker innebærer det også en systematisk tilnærming til hvordan avvikle tjenester, tiltak eller aktiviteter som er utdaterte eller uproduktive. Mål- og resultatstyring er en virkemåte for å definere og kjenne igjen utfordringer, men også for å forhindre problemer (risikostyring).

Druckers forventninger til mål- og resultatstyringens innhold og hvordan den påvirker virksomheten, stiller strenge krav. Drucker (1976) skriver at mål- og resultatstyring først og fremst er en administrativ prosess, men at beslutninger om ønsket resultat, prioriteringer og strategi er politiske

beslutninger som påvirker organisasjonsstrukturen. Drucker går ikke i dybden med hensyn til å beskrive hvordan utvikle gode indikatorer for måling av resultatene, men han poengterer at virksomheter med mål- og resultatstyring vil ha endrings- og utviklingsprosesser som en effekt, uten å bruke ordet *læring*. Balansert målstyring (Kaplan og Norton 1996) er en moderne form for målstyring som har videreutviklet Druckers målstyringsmodell, særlig med hensyn til måling av indikatorer og avveining av ulike forhold inklusiv endring og utvikling.

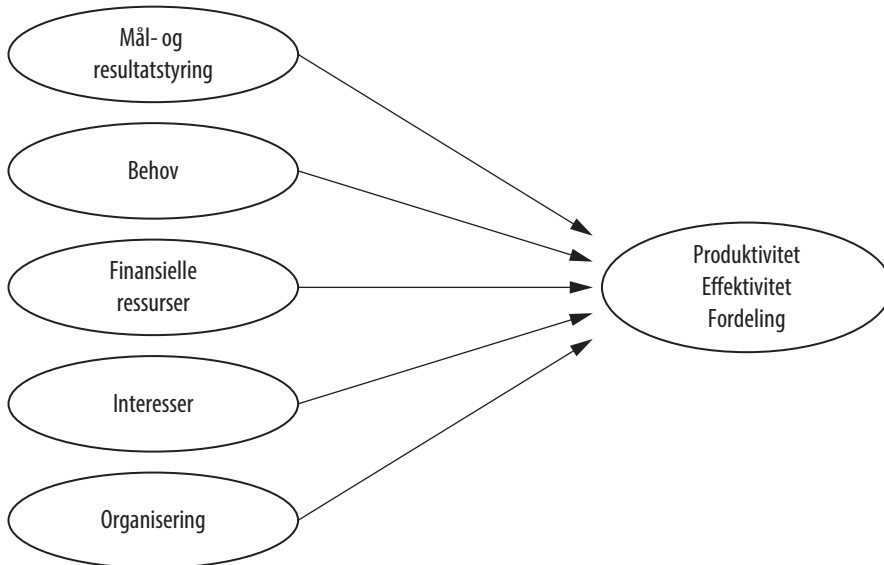
Læringsaspektet ved mål- og resultatstyring er beskrevet av mange. Askim, Johnsen og Christophersen (2008) analyserte hvordan de kommunale Effektiviseringsnettverkene bidro til læring i kommunale tjenester. Christensen mfl. (2009) beskriver læring i organisasjonsformer som effektivt omsetter mål til tjenester. Læring på nivå én (enkelkretslæring) innebærer å korrigere feil på modellens egne premisser. Læring på nivå to (dobbelkretslæring) vil også vurdere om organisasjonsutformingen og målene i seg selv er gode eller ikke. Læring på de to nivåene kobler Christensen mfl. (2009) til effektbegrepet. Enkelkretslæring innbefatter kostnads- og formålseffektivitet. Dobbelkretslæring inkluderer et utvidet effektbegrep, noe som omfatter prioriteringseffektivitet. For å oppnå læring fra resultatinformasjon er både resultatledelse, for eksempel bruk av læringsforum, og organisasjonskultur viktig (Moynihan 2005). Sett i dette perspektivet kan Druckers mål- og resultatstyrende organisasjon forstås som en lærende organisasjon.

En metaanalyse fra amerikansk offentlig sektor (Rodgers og Hunter 1992) viste at målstyring hadde gode virkninger på produktivitet. Når virkningene skal vurderes, vil mange se etter endringer, og særlig forbedringer, som følge av at en kommune har tatt i bruk mål- og resultatstyring. Forbedringer (og utilsiktede virkninger) er håndfaste tegn på virkninger av mål- og resultatstyring, men vurdering av forbedringer er avhengig av så vel politiske som tekniske vurderinger og av sammenhengene som endringene vurderes i forhold til (Boyne 2003). Endringer kan også omfatte ny kunnskap om de mulighetene en kommune har for å handle uten at kommunen gjør noen håndfaste endringer (Askim, Johnsen og Christophersen 2008). Slike forhold, sammen med vanlige evalueringsproblemer, gjør måling av virkninger av mål- og resultatstyring til et utfordrende forskningsproblem.

Teoretisk rammeverk

Formålet med denne analysen er å utforske om mål- og resultatstyring har virkninger på produktivitet, effektivitet og fordeling, og om bruken av dette verktøyet faktisk er rasjonell. Da må analysen ta høyde for at det kan være mange forhold som kan påvirke virkningene i tillegg til mål- og resultatstyring. Vabo og Stigen (2004) har analysert hvorfor kommuner innfører mål-

og resultatstyring. De fant empirisk støtte for tre motiv: *behov*, fordi det er styringsutfordringer; *mote*, fordi det er antatt rasjonelt og dermed moderne; og *interesse*, fordi det gir utvalgte aktører. Vi studerer virkninger av bruk av resultatstyring, ikke bruken av den. Vi ser derfor bort fra mote som forklaring. Christensen mfl. (2009) fremhever at det ikke finnes (kun) én effektiv organisasjonsutforming. Alle organisasjoner er avhengige av sin kontekst. Dette gjør seg særlig gjeldende for politisk styrte organisasjoner. Tidligere forskning på kommunal mål- og resultatstyring i Norge har vist at behov (lite slakk og stor organisasjonsstørrelse) og interesser (sosialistisk styrte kommuner og andel kommunalt ansatte av alle sysselsatte) kan forklare bruken av mål- og resultatstyring (Johnsen 1999). Noen studier tyder også på at administrativ kompetanse (Johnsen 1999) og kapasitet (Andrews og Boyne 2010; Vabo og Stigen 2004) kan forklare bruk av styringsverktøy og resultater.



Figur 1 Teoretisk rammeverk

Figur 1 viser vårt teoretiske rammeverk. *Behov* forstått som kjennetegn ved kommunenes nærmeste omgivelser eller deres brukere kan påvirke hvor lett eller vanskelig det er for kommunen å oppnå gode resultater. Endringer i befolkningen kan gi en usikker situasjon hvor kommunens tjenesteproduksjon ikke er dimensjonert for de nye behovene, og/eller endrede inntekter fra staten. Fraflytting preger mange norske kommuner som ikke ligger i sentrale områder. Motsvarende preger vekst i folketallet mange sentrale kommuner. Kommuner som har opplevd en periode med

fraflytting, kan være inne i en prosess med nedbygging eller omstilling av tjenesteproduksjonen. Kommuner med stor befolkningsvekst kan oppleve utbygging og tilsvarende omstilling. Dette kan påvirke produktivitet og effektivitet, og påvirke behov for omstilling. Disse kommunene kan bruke mål- og resultatstyring i forsøk på å modernisere og effektivisere, for eksempel for å opprettholde tjenesteproduksjon med fallende budsjetter, eller som et styringsverktøy i endringsprosessen med å legge om tjenesteproduksjon til endrede demografiske forhold. Behovet for kontroll med situasjonen gjelder også vekstkommuner. Brukerbehov eller sosioøkonomiske trekk ved brukerne kan tenkes å forklare kommunens kostnader og resultater, i tillegg til bruk av styringsverktøy.

Kommunens tilgang til *finansielle ressurser* påvirker tjenesteproduksjon og resultatene både gjennom mengden og kvaliteten som er mulig å få til gjennom de tilgjengelige ressursene. Strammere økonomiske rammebetingelser kan innebære at kommunen ønsker sterkere kontroll av ressursbruken i forhold til effektiviteten. Samtidig kan stort økonomisk handlingsrom gi mindre press på kostnads- og formåleffektivitet, og kanskje også en mindre oppmerksomhet på prioriteringseffektivitet.

Kommuner er politiske institusjoner, og mange aktører har ulike *interesser* knyttet til kommunens ressurser og resultater, ikke bare brukerne. Ulike politiske regimer, for eksempel borgerlig eller sosialistisk flertall i kommunestyret, har ulike ideologier og foretrukne politikker og verktøy, noe som kan tenkes å påvirke resultatene. Det er nettopp dette offentlig politikk handler om. Offentlig ansatte kan ha interesser knyttet til trygge stillinger og interessante arbeidsoppgaver, noe som kan påvirke aktiviteter, kostnader og resultater. En høy andel kommunalt ansatte av alle sysselsatte i kommunen kan bety at endringer kan virke truende for mange, og at mange kan yte organisert motstand mot endringer. Dette kan forsinke både bruken og virkningene av styringsverktøy. Avhengighet til kommunen som en trygg og god arbeidsplass kan også skape interesser i at kommunen drives så produktivt og effektivt som mulig, og fremskynde omstilling.

Organisering kan si noe om behovet for mål- og resultatstyring, men det kan også tenkes å forklare virkninger i tjenestene. Stordriftsfordeler kan gi lave gjennomsnittskostnader i tjenestene, og spesialisering kan gi gode tjenester. Store organisasjoner kan samtidig ha utfordringer med å få oversikt over behov i kommunen, egne ressurser og virkninger av tjenestene. Dette kan tenkes å forverre resultatene. Administrativ organisering og alternative styringsverktøy som skal bøte på slike problemer, for eksempel desentralisering og bruk av markedsmekanismer, kan også tenkes å påvirke resultatene og virkningene i tillegg til styringsverktøy som mål- og resultatstyring.

UNDERSØKELSESOPPLEGG

Et kjent evalueringsproblem for så vel forsvarere som kritikere av bruken av styringsverktøy er at måling av mulige virkninger ofte skjer for kort tid etter at et verktøy er tatt i bruk. Dette innebærer at viktige mulige virkninger blir oversett. Løsningen på dette er å la det gå lang tid fra et verktøy er blitt tatt i bruk, til en forsøker å måle virkninger, for eksempel 10 år. Da oppstår imidlertid et annet kjent evalueringsproblem. Når en forsøker å måle viktige langtidsvirkninger, vil en rekke andre forhold og tilfeldigheter også ha kunnet påvirket resultatene fra tjenestene slik at det er vanskelig å påvise virkningene av det bestemte verktøyet en ønsker å evaluere. Et klassisk eksperiment med før- og ettermåling, kontroll- og eksperimentgruppe og tilfeldige utvalg ville kunne bøte på en del av disse evalueringsproblemene. Selv om et slikt undersøkelsesopplegg ofte er vanskelig å oppnå i praksis, kan det være et forbilde og dessuten en målestokk som kan brukes i analysen. Det klassiske eksperimentopplegget var ikke mulig fordi mål- og resultatstyring har vært i bruk i nesten alle kommuner i flere tiår, også lenge før brukbare data for virkninger ble tilgjengelige for alle kommuner fra begynnelsen av 2000-tallet. I denne analysen valgte vi derfor å undersøke et tverrsnitt av kommunene på et gitt tidspunkt for å studere om det var forskjeller på utvalgte tjenester mellom kommuner med mye eller lite mål- og resultatstyring.

Data og operasjonalisering

Analysene i denne undersøkelsen er basert på sekundærdata fra offentlige kilder. Dette er KOSTRA som er publisert i SSBs Statistikkbank, og Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabasen som er utarbeidet av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) for Kommunal- og regionaldepartementet.

Kommunenes bruk av mål- og resultatstyring er *uavhengig variabel*, og er målt med data fra den kommunale organisasjonsdatabasen. Den kommunale organisasjonsdatabasen har samlet inn data over hvilke kommuner som oppgir at de hadde mål- og resultatstyring, hvert fjerde år siden 1996, altså 2000, 2004 og 2008. Det ble også samlet data om mål- og resultatstyring i 2012, men da ble spørsmålene som gjaldt mål- og resultatstyring (unntatt bruk av sammenligninger), fjernet. For å operasjonalisere begrepet mål- og resultatstyring valgte vi å bruke data fra undersøkelsen i 2008, som ble besvart av 341 kommuner (Hovik og Stigen 2008).

I 2008-undersøkelsen var spørsmål 16 «Har kommunen innført noen av de tiltakene for mål- og resultatstyring som er listet opp nedenfor?», hvor totalt 9 tiltak var listet opp. Vi valgte å la de følgende 5 tiltakene inngå som likeverdige delindikatorer i en indeks for grad av bruk av mål- og resultatstyring (se også tabell 1):

1. Er målstyring/resultatstyring/virksomhetsplanlegging tatt i bruk på kommunens arbeidsområder?
2. Har kommunen tatt i bruk «balansert målstyring»/«resultatledelse» hvor brukertilfredshet, medarbeiderne, interne prosesser el. vurderes i tillegg til økonomiske forhold?
3. Sammenstiller årsrapporten systematisk resultater med vedtatte mål?
4. Spesifiseres resultatindikatorer og/eller servicenivå ved siden av utgiftsnivå i kommunens økonomiplan eller andre dokumenter?
5. Rapporteres det underveis i året til politisk nivå på (resultat)indikatorer, som sier noe om hvordan en ligger an i forhold til å oppnå vedtatte mål?

Til de fem tiltakene under spørsmålet om bruk av mål- og resultatstyring i 2008 fulgte tre svaralternativer. Svaralternativene skiller mellom kommuner som har innført tiltakene innenfor mål- og resultatstyring på alle tjenesteområder, noen tjenesteområder eller ingen tjenesteområder. Dette gjør at delindikatorerne for mål- og resultatstyring får tre verdier som kan fordeles på en skala, $I = [0,1,2]$, hvor verdiene representerer 0 = Nei, 1 = Ja, på noen tjenesteområder, 2 = Ja, på alle tjenesteområder. Der det systematisk manglet svar på alle spørsmålene, har vi tatt kommunen ut av utvalget. Der det mangler ett eller flere svar, har vi tolket det slik at kommunen ikke hadde innført tiltaket, og gitt verdi 0 = Nei. Vi har beregnet gjennomsnittlig grad av mål- og resultatstyring ved å summere alle verdiene hver kommune har på disse 5 tiltakene, og dividert med 5. Dette gir en indeks som varierer fra 0 til 2. Gjennom denne omkodningen fra tre svaralternativer til en skala for bruk av mål- og resultatstyring har vi gitt variabelen egenskaper tilnærmet en kontinuerlig variabel.

Erfaring med mål- og resultatstyring kan påvirke virkningene av bruken av verktøyet. Erfaring med mål- og resultatstyring er målt med data fra den samme variabelen i den kommunale organisasjonsdatabasen for årene 2000 og 2004. I 2000 var spørsmål 23: «Er styringsinstrument som målstyring/resultatstyring/virksomhetsplanlegging tatt i bruk på kommunens arbeidsområder?» (Vabo og Stigen 2000). I 2004 var spørsmålet formulert som tiltak 1 i spørsmål 22 (Hovik og Stigen 2004). For å beregne erfaring har vi sett på kommunens svar i 2000 og 2004, og brukt følgende fremgangsmåte: Først har vi for de to årene gitt kommunene verdien 0 = Nei og 1 = Ja for dem som har svart: Ja, på noen områder eller Ja, på alle områder. Deretter har vi summert verdiene på variabelen i 2000 og 2004.

Vi har valgt å undersøke virkninger av mål- og resultatstyring gjennom å studere produktivitet og visse resultater i skolen og pleie- og omsorgssektoren som *avhengige variabler*.

Grunnskolen er valgt som en av de to sektorene hvor vi ser på forholdet mellom kommunenes bruk av mål- og resultatstyring, produktivitet og

resultat. Skolesektoren stod for om lag 30 % av kommunenes netto driftsutgifter i årene 2008–2010, og i 2009 var om lag 26 % av avtalte årsverk i kommunesektoren knyttet til grunnskolen.

Som indikator på produktivitet valgte vi korrigererte brutto driftsutgifter til grunnskole per elev 2008.

Skolens formål er sammensatt, og skolen kan ha flere (for)mål som effektiviteten kan vurderes opp mot. Et viktig mål for grunnopplæringen er at: «Alle elever som går ut av grunnskolen, skal mestre grunnleggende ferdigheter som gjør dem i stand til å delta i videre utdanning og arbeidsliv» (St. meld. nr. 31 (2007–2008:11)). For skolens resultater vurderte vi fire indikatorer: nasjonale prøver for 5. og 8. trinn 2009–2010, elevundersøkelsen som kartlegger læringsmiljø i 7. trinn 2008, grunnskolepoeng 2009, og andel elever med direkte overgang fra grunnskole til videregående opplæring 2009.

Nasjonale prøver gjennomføres standardisert over hele landet, og gir et godt grunnlag for å analysere skolens resultater. Utdanningsdirektoratet skriver om de nasjonale prøvene 2007–2010:

«Nasjonale prøver skal primært gi styringsinformasjon på lokalt og nasjonalt nivå. Nasjonale prøver måler elevenes grunnleggende ferdigheter i lesing og regning og i deler av faget engelsk. [...] Elevene blir fordelt på de ulike mestringsnivåene etter sin poengsum på prøvene. Det er tre mestringsnivåer på 5. trinn og fem nivåer på 8. og 9. trinn» (Utdanningsdirektoratet 2010:1).

«Til tross for at små kommuner er overrepresentert blant de kommunene som har et lavere gjennomsnittlig mestringsnivå enn flertallet av kommunene, kan ikke dette tilskrives en ren effekt av kommunestørrelse. Tidligere forskning på resultater fra nasjonale prøver (Bonesrønning og Iversen 2009, 2010) viser at sammenhengen mellom kommunestørrelse og resultater på nasjonale prøver i stor grad kan tilskrives forskjeller i elevsammensetning, for eksempel målt gjennom utdanningsnivået til foreldrene» (Utdanningsdirektoratet 2010:9).

Vi valgte lesing i 8. trinn som indikator for skolens resultat fordi lesing er en mer grunnleggende ferdighet enn regning og engelsk, samt at effekten av læring i skolen i 8. trinn er en bedre indikator for skolens langsiktige resultater enn måling av læring på 5. trinn. Tallene fra 8. trinn måles på fem mestringsnivåer med 5 som høyeste verdi. Lesing ble målt som kommunens gjennomsnitt for lesing i 8. klasse 2009–2010. Datagrunnlaget ble skaffet til veie ved henvendelse om innsyn til Utdanningsdirektoratet.

Elever kan ha fritak fra nasjonale prøver. Skolen kan fatte vedtak om fritak fra plikten til å delta i nasjonale prøver for elever som får spesialundervisning etter kapittel 5 i opplæringsloven eller særskilt språkopplæring etter opplæringslovens § 2-8, og der det samtidig er klart at prøven ikke vil ha

mye å si for opplæringen. Mulige kontrollvariabler som kan tenkes å påvirke resultatet, er andel elever med fritak per kommune og andel elever med spesialundervisning, men disse er ikke med i analysene her.

SSB (2009) viser at utdanningsnivå hos foreldre påvirker skoleresultatene systematisk. Vi valgte derfor å bruke utdanningsnivå i befolkningen som en kontrollvariabel for behov. Utdanningsnivå i befolkningen 16 år og over i 2008 er beregnet ved bruk av tall fra Statistikkbanken, som fordeler befolkningen i fem grupper av utdanningsnivå: ingen utdanning eller ikke oppgitt, grunnskole, videregående skole, høyskole eller universitet kort, og høyskole eller universitet lang. Vi har beregnet hvor stor prosent hver gruppe utgjorde av kommunens befolkning i 2008. Deretter er denne andelen multiplisert med verdiene 1–5 med stigende utdanningsnivå, og summert. Dette gir en indeks med en verdi fra 1 til teoretisk høyeste verdi 5 dersom alle personer i kommunen over 16 år hadde høyeste utdanningsnivå.

Som en kontrollvariabel for organisering i skolen har vi målt antall elever per kommunal skole i 2008 som en indikator for skolestruktur. Antakelsen her er at skolestrukturen kan påvirke både kostnadene og det pedagogiske utbytte for elevene.

Pleie og omsorg er den andre sektoren vi har valgt ut for analysene. I 2008–2010 stod pleie- og omsorgssektoren for rundt 36 % av netto driftsutgifter i kommunene. Sektoren inkluderer blant annet hjemmebaserte tjenester og omsorgstjenester i institusjon, og er ofte forbundet med mye eldreomsorg. Basert på tallmateriale fra 2005 beregnet Ressurssenter for omstilling i kommunene at 62 % av ressursene i hjemmetjenesten forbrukes av 31 % av brukerne, og de er under 67 år. Når man slår sammen hjemmetjenesten og hele institusjonsomsorgen, viser imidlertid undersøkelsen at 2/3 av ressursene i omsorgstjenestene går til personer over 67 år (KS/Ressurssenter for omstilling i kommunene 2007).

For å belyse produktivitet valgte vi en indikator for gjennomsnittskostnader i pleie- og omsorgssektoren, som gir tilsvarende informasjon som produktivitetsindikatoren for grunnskolen: Korrigerte brutto driftsutgifter per mottaker av kommunale pleie- og omsorgstjenester 2008.

I St.meld. nr. 25 (2005–2006) formuleres det at «tjenestene skal sikre brukerne innflytelse over tjenestetilbudet og at de skal ha en aktiv og meningsfylt tilværelse». Videre kan vi lese at «at alle brukere uavhengig av alder, diagnose eller funksjonsevne kan leve et aktivt og verdig liv basert på egne ønsker og premisser». Resultat i pleie- og omsorg kan herfra tolkes til å være den enkelte brukers oppnåelse av å «leve et aktivt og verdig liv».

I pleie- og omsorgssektoren finnes i dag ingen direkte indikatorer for opplevd kvalitet eller resultater for brukeren av tjenesten (St.meld. nr. 45 (2002–2003)), men flere indikatorer som indirekte måler kvalitet, resultat og dekningsgrad. Vi valgte en indikator for pleie- og omsorgssektoren som

uttrykker dekningsgrad: tildelte hjemmetjenester til mottakere per 1000 innbyggere 80 år og eldre.

En kontrollvariabel for behov i analysene av pleie- og omsorgstjenestene er tjenestemottakere 67 år og over med omfattende bistandsbehov i prosent av befolkningen 2008. Denne variabelen gir informasjon om pleietyngden uttrykt gjennom andel tjenestemottakere med omfattende bistandsbehov i prosent av innbyggerne. Behovet for tjenester i befolkningen «spiser» av kommunenes ressurser til pleie og omsorg, og kan forklare varians i resultat utover bruk av mål- og resultatstyring.

Som kontrollvariabel for organisering i pleie- og omsorgssektoren har vi målt antall plasser i institusjoner per innbyggere 80 år eller mer. Antakelsen her er at dekningsgraden for institusjonstjenestene for disse kan påvirke både kostnadene og dekningsgraden for hjemmebaserte tjenester.

I analysene av både skolen og pleie- og omsorgstjenestene har vi tatt med visse kontrollvariabler på kommunenivå, som måler demografi, finansielle forhold, interesser og organisatoriske forhold. Indikatorer for *demografi* er gjennomsnittlig årlig befolkningsendring i perioden 1.1.2003–1.1.2009.

For å kontrollere for *finansielle forhold* valgte vi å analysere data som uttrykker kommunens økonomiske handlingsrom. Vi brukte indikatoren frie disponible inntekter per innbygger i 2008 slik dette er beregnet i SSBs inndeling av kommunene i 27 KOSTRA-grupper (SSB 2011). Indeksen viser 1,000 dersom kommunen hadde samme frie disponible inntekter som gjennomsnittet av alle kommunene i 2008.

Kontrollvariabler for *interesser* var:

- Politiske regime, målt som sosialistisk flertall eller ikke i kommunestyret etter valget i 2003
- Andel kommunalt ansatte av alle sysselsatte innbyggere i kommunen 2008

Data for politisk regime er basert på valgresultater fra kommunevalget i 2003. Vi antok at politisk ledelse valgt for perioden 2003–2007 hadde sterkere påvirkning på bruk av styringsverktøy i 2008 og deres virkninger enn politikerne valgt høsten 2007 for perioden 2007–2011. Vi brukte tall fra Statistikkbanken til SSB. Endringer i politisk regime som følge av kommunesammenslåinger etter 2003 er korrigerert ut fra opplysninger på kommunenes hjemmesider. Politikk og politisk naboskap kan variere fra sak til sak, men politiske skillelinjer i kommunepolitikken følger i hovedsak de partipolitiske strukturene (Rasch 2003; NOU 2006: 7). Vi har inndelt de politiske blokkene i borgerlige og sosialistiske. Borgerlige partier er: FrP, H, KrF, Sp, V og Kystpartiet. Sosialistiske partier er: NKP, Rødt, Miljøpartiet De Grønne, Ap og SV. Enkelte kommuner hadde lokale lister. Her har vi

kontrollert for om listene representerte borgerlig eller sosialistisk politikk, gjennom informasjon på kommunenes eller de lokale listepartiens nettsted. Andel sosialistiske representanter i kommunestyret etter valget i 2003 ble omkodet til en dikotom variabel hvor borgerlig = 0, og sosialistisk = 1.

For *organisering* valgte vi følgende indikatorer:

- Organisasjonsstørrelse målt som antall kommunale årsverk uten lange fravær per 1.1.2009
- Administrativ struktur, målt som antall ledernivå som rapporterer direkte til rådmannen, 2008
- Bruk av markedsmekanismer som konkurranseutsetting, fritt brukervalg og bestiller–utfører-organisering, 2008

Organisasjonsutforming kan tenkes å påvirke både produktivitet og resultater, og desentralisering er et ofte brukt virkemiddel. Vi har målt administrativ struktur (to- eller flernivå-modell) med data fra organisasjonsdatabasens spørsmål 22C: «Hvor mange faktiske ledernivåer er det mellom administrasjonssjefsnivået og lederne for de utøvende tjenestene?» Her var svaralternativene: 0 = Ingen, 1 = ett, 2 = to, 3 = tre, 4 = varierer mellom tjenesteområder (Hovik og Stigen 2008). Vi har kodet variabelen til en dikotom variabel hvor ingen ledernivå (altså tonivå-modellen) som innebærer mye desentralisering, er satt til verdien 0, og andre administrative strukturer med flere ledernivå mellom rådmannen og tjenesteområdene er satt til verdien 1.

Bruk av markedsmekanismer er ytterligere et styringsverktøy som kan brukes i tillegg til eller i stedet for mål- og resultatstyring og desentralisering, og som også kan tenkes å påvirke produktivitet og resultater. Bruk av markedsmekanismer er målt ved en kobling av tre svarkategorier i spørsmål 41 i den kommunale organisasjonsdatabasen (Hovik og Stigen 2008). Vi har summert antall områder hvor kommunen hadde tatt i bruk konkurranseutsetting, bestiller–utfører-modell eller friere brukervalg, i en indeks.

Populasjon og utvalg

Kommunene er undersøkelsens populasjon. Vi valgte å studere kommunene slik de var 1.1.2008, med 430 kommuner.

Det brukbare utvalget hadde data fra 270 kommuner. Det utgjorde 63 % av alle de 430 kommunene per 1.1.2008. For å undersøke om resultatene av analysene av utvalget er representative for populasjonen av kommunene, utførte vi en frafallsanalyse som sammenligner gjennomsnittet i utvalget med gjennomsnittet i populasjonen, se tabell 2.

Frafallsanalysen viser at kommunene i utvalget hadde litt mer bruk av mål- og resultatstyring, litt mer erfaring med mål- og resultatstyring, litt

lavere driftsutgifter per elev og per tjenestemottaker, høyere befolkningsvekst og mer bruk av markedsmekanismer enn gjennomsnittet for alle kommunene.

Tabell 2 *Frafallsanalyse*

	Populasjon			Utvalg (N = 270)	
	N	Gjen- nomsnitt	Std. avvik	Gjen- nomsnitt	Std. avvik
1 Mål- og resultatstyring 2008, indeks	317	1,07	0,56	1,10	0,57
2 MRS-erfaring 2000 og 2004	410	1,26	0,70	1,33	0,68
3 Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole per elev 2008, kroner	429	74 431	14 573	71 923	12 500
4 Nasjonale prøver i lesing 8. trinn, høsten 2009	394	3,02	0,25	3,04	0,26
5 Utdanningsnivå i befolkningen 2008, indeks	430	2,25	0,10	2,26	0,09
6 Elever per kommunal skole 2008	430	159,4	86,49	169,0	84,65
7 Korrigerte brutto driftsutgifter per tjenestemottaker i hjemmetjenesten 2008, kroner	429	31 4685	15 1553	30 0387	59 620
8 Dekningsgrad hjemmetjenesten, antall mottakere av hjemmetjenester per 1000 innbyggere 80 år og mer 2009	423	366,63	63,91	365,19	64,43
9 Pleietyngde, andel hjemmetjenestemottakere med omfattende bistandsbehov, 67 år og over 2008	420	1,289	0,464	1,262	0,458
10 Dekningsgrad institusjon, antall plasser i institusjoner per innbyggere 80 år eller mer 2008	428	21,3	8,73	20,2	6,66
11 Befolkningsendring, årlig prosentvis endring 2003–2009	430	0,55	6,28	1,45	5,99
12 Frie disponible inntekter 2008, indeks	428	0,998	0,226	0,979	0,200
13 Politisk regime: 0 = borgerlig flertall i kommunestyret 2003–2007, 1 = sosialistisk flertall i kommunestyret 2003–2007	429	0,41	0,49	0,43	0,50
14 Andel kommunalt ansatte av alle sysselsatte bosatt i kommunen 2008	430	23,15	6,56	22,16	6,09
15 Antall årsverk uten lange fravær i kommunen 2008	430	726,1	1839,8	732,1	1079,9
16 Flernivå organisering 2008	311	0,59	0,49	0,59	0,49
17 Markedsmekanismer 2008, indeks	430	1,86	2,895	2,57	3,17

ANALYSE

Tabell 3 viser beskrivende statistikk og korrelasjonsmatrisen for alle variablene vi har brukt i analysene.

Tabell 3 Beskrivende statistikk for alle variabler (N = 270)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1 Mål- og resultatstyring (MRS) 2008																	
2 MRS-erfaring 2000 og 2004	,30*																
3 Brutto driftsutgifter per elev 2008	-,36**	-,16**															
4 Nasjonale prøver lesing 8. trinn 2009	-,00	,06	,03														
5 Utdanningsnivå 2008	,18**	,15*	-,04	,24**													
6 Elever per kommunal skole 2008	,39*	,27**	-,67**	-,01	,15*												
7 Brutto driftsutgifter per motaker i hjemmetjenesten 2008	,02	-,05	,20**	-,02	-,01	-,02											
8 Dekningsgrad hjemmetjenester 2009	-,20**	-,12	,26**	,04	-,18**	-,34**	-,14*										
9 Pleietyngde 2008	-,14*	-,13*	,37**	-,05	-,02	-,47**	,13*	,32**									

Indikatoren for grad av mål- og resultatstyring (MRS-indikatoren) varierer fra 0 til 2 og har et gjennomsnitt på 1,10. Erfaring med mål- og resultatstyring (MRS-erfaring), som også varierer fra 0 til 2, har et gjennomsnitt på 1,33. Disse to variablene viser at det var mange kommuner som hadde innført mål- og resultatstyringstiltak i 2008, og mange kommuner hadde erfaring med bruk av mål- og resultatstyring fra 2000 og 2004. For begge variablene indikerer standardavviket at det var mye variasjon mellom kommune.

For korrigererte brutto driftsutgifter til grunnskolen per elev ser vi at det var stor forskjell på høyeste og laveste verdi, og avstanden er nær 79 000 kroner. Gjennomsnittet var 71 923 kroner. Avstanden mellom kommunen med lavest og høyest gjennomsnitt for lesing 8. trinn var stor. Variasjonen fra 2,2 til 4,7 (3,5) dekker nesten 70 % prosent av skalaens verdier fra 1 til 5.

For pleie- og omsorgssektoren viser produktivitetsindikatoren målt som korrigererte brutto driftsutgifter per tjenestemottaker at gjennomsnittet var vel 300 000 kroner. Avstanden mellom laveste enhetskostnad med 149 138 kroner og høyeste med 571 420 kroner var hele 422 282 kroner. Resultatindikatoren for dekningsgrad viser et gjennomsnitt på 365 mottakere av hjemmetjenester per 1 000 innbyggere over 80 år. Et standardavvik på 64 er imidlertid forholdsvis høyt, og dekker altså området 320–448 mottakere av hjemmetjenester per 1 000 innbyggere over 80 år.

Korrelasjonsanalyser av gjennomsnittskostnader og resultater

For å analysere mulige sammenhenger har vi utført bivariante analyser med korrelasjonskoeffisienten Pearsons r , se tabell 3. Pearsons r kan variere mellom -1 og 1 . Vi beskriver kun signifikante sammenhenger.

Det var en positiv korrelasjon mellom MRS-indikatoren og MRS-erfaring. Her er det naturlig å lese denne slik at erfaring med mål- og resultatstyring i 2000 og 2004 økte sannsynligheten for at kommunen brukte mål- og resultatstyring også i 2008.

Det var en negativ korrelasjon mellom brutto driftsutgifter per elev og MRS-indikatoren ($-0,34$) og MRS-erfaring ($-0,16$). Korrelasjonen på $r = -0,34$ mellom MRS-indikatoren og driftsutgiftene per elev er relativt sterk. Det betyr at med økende grad av mål- og resultatstyring i kommunene i vårt utvalg i 2008, jo lavere var enhetskostnaden per elev i grunnskolen samme år. Den samme tendensen gjelder MRS-erfaring, men samvariasjonen var svakere. Altså kan vi lese koeffisientene slik at bruk av mål- og resultatstyring kan ha bidratt relativt sterkere enn erfaring til lavere enhetskostnader i grunnskolen. Andelen kommunalt ansatte av alle sysselsatte bosatt i kommunen korrelerte sterkest med produktiviteten i skolen ($r = 0,76$). Det er imidlertid sannsynlig at det ligger en annen variabel som også kan forklare produktivitet. Korrelasjonen mellom befolkningsendring og brutto

korrigerede driftsutgifter per elev ($r = -0,59$) viser at gjennomsnittskostnadene sank mer jo mer en kommune vokste i perioden 2003–2009. Organisasjonsstørrelse målt med antall årsverk synes også å ha gitt høy produktivitet ($r = -0,35$). Bruk av markedsmekanismer synes å redusere gjennomsnittskostnadene ($r = -0,23$). Økonomisk handlingsrom (frie disponible inntekter) samvarierte sterkt med økte utgifter ($r = 0,63$).

Gjennomsnittlig lesing hadde verken signifikant korrelasjon med MRS-indikatoren, MRS-erfaring eller korrigerede brutto driftsutgifter per elev. Det var imidlertid en positiv samvariasjon på $r = 0,24$ mellom lesing og utdanningsnivå i befolkningen. Det innebærer at når utdanningsnivået øker, øker gjennomsnittlig lesing i kommunen systematisk. (At foreldres utdanningsnivå har stor og ressursinnsats liten betydning på elevenes læring, er vel kjent i utdanningsforskningen.) Utdanningsnivå har positiv svak samvariasjon både med MRS-indikatoren og MRS-erfaring. Kommuner med store skoler brukte mer mål- og resultatstyring ($r = 0,39$) og hadde lavere korrigerede brutto driftsutgifter per elev ($r = 0,67$) enn kommuner med små skoler.

For hjemmetjenestene ser vi at det var ingen sammenheng mellom mål- og resultatstyring eller erfaring med mål- og resultatstyring og korrigerede brutto driftsutgifter per tjenestemottaker. Det var en svak negativ korrelasjon mellom dekningsgrad og driftsutgifter per tjenestemottaker ($r = -0,14$), som kan indikere at gjennomsnittskostnaden gikk ned med økning i antallet som fikk hjemmetjenester. Pleietyngde korrelerte svakt positivt med enhetskostnader i pleie- og omsorgssektoren ($r = 0,13$), og kan indikere at tjenestene blir dyrere med økende omsorgsbehov. Andel kommunalt ansatte korrelerte positivt med brutto driftsutgifter per tjenestemottaker ($r = 0,32$). Det samme gjorde frie disponible inntekter ($r = 0,31$). Høy andel kommunalt ansatte i kommunen og økt økonomisk handlingsrom kan bidra til å drive kostnadene opp, og produktiviteten ned.

Det var en negativ korrelasjon på $-0,20$ mellom MRS-indikatoren og dekningsgraden målt som andel brukere av hjemmetjenesten per 1000 innbyggere 80 år og over. Det var en forholdsvis sterk korrelasjon mellom mottakere av hjemmetjenester og pleietyngde på $r = 0,32$. Dette kan tolkes slik at økende pleietyngde ga større behov for hjemmetjenester.

For pleie- omsorgssektoren, som for grunnskolens produktivitet, «forklarer» andelen kommunalt ansatte mye av pleie- og omsorgssektorens produksjonsresultat operasjonalisert som dekningsgrad. Samvariasjonen mellom andelen kommunalt ansatte og mottakere av hjemmetjenester per 1 000 innbyggere 80 år og over i 2009 var forholdsvis sterk ($r = 0,36$). Det kan være andre faktorer som kan forklare denne samvariasjonen, og en mulig kandidat er kommunestørrelse målt i innbyggertall. Befolkningsendring og dekningsgraden korrelerte negativt med $r = -0,30$, det samme gjorde antall årsverk ($r = -0,23$). Dette kan indikere at forhold knyttet til vekstkommune-

ner og store kommuner hadde en negativ virkning på dekningsgraden for hjemmetjenester. Dekningsgraden hadde en svak negativ samvariasjon med bruk av markedsmekanismer, men frie disponible inntekter korrelerte svakt positivt med dekningsgraden ($r = 0,15$).

Multivariat regresjonsanalyse

Tabell 3 viser at ingen av de uavhengige variablene hadde korrelasjonskoeffisienter over 0,70, noe som kunne ha skapt problemer med multikollinearitet i regresjonsanalysene (Johannessen 2009). To av variablene, årsverk uten lange fravær og disponible inntekter per innbygger i forhold til landsgjennomsnittet, hadde særlig høye verdier for skjevhet og kurtosis, og ble logaritmisk transformert (LG10) i regresjonsanalysene.

Tabell 4 viser multivariate regresjonsanalyser for hver av de to tjenestene med to uavhengige variabler hver. Tabell 4 rapporterer både regresjonskoeffisientene (B) og de standardiserte regresjonskoeffisientene (Beta). Vi beskriver kun signifikante sammenhenger.

Regresjonsanalysen av produktivitetsindikatoren i skolen viser at mål- og resultatstyring hadde en negativ sammenheng med korrigerede brutto driftsutgifter til grunnskolen per elev, men denne var signifikant kun på 0,10-nivået. MRS-erfaring samvarierte med høye driftsutgifter per elev, mens mange elever per skole samvarierte med lave brutto driftsutgifter per elev. Høye frie disponible inntekter og høy andel kommunalt ansatte samvarierte mest med høye driftsutgifter per elev. Modellen har en forholdsvis god forklaringskraft (justert $R^2 = 0,70$).

Regresjonsanalysen av lesing viser ganske entydig at mål- og resultatstyring i 2008 hadde ingen sammenheng med kommunens resultat i lesing på 8. trinn høsten 2009. Utdanningsnivået i befolkningen samvarierte mest positivt og andelen kommunalt ansatte mest negativt med lesing. Frie inntekter samvarierte svakt positivt med leseresultatene. Modellen for leseresultater hadde imidlertid liten forklaringskraft (justert $R^2 = 0,05$).

Regresjonsanalysen av produktivitetsindikatoren for hjemmetjenestene viser at bruken av mål- og resultatstyring i 2008 hadde en svak positiv sammenheng med korrigerede brutto driftsutgifter per tjenestemottaker i 2008, men sammenhengen var ikke signifikant. Andelen kommunalt ansatte, befolkningsvekst og årsverk kommunalt ansatte synes å samvariere med høye korrigerede brutto driftsutgifter per tjenestemottaker, men modellen hadde bare middels forklaringskraft (justert $R^2 = 0,26$).

Mål- og resultatstyring samvarierte signifikant negativt med dekningsgraden målt som antall mottakere per 1000 innbyggere 80 år og mer. Dekningsgraden for institusjonsplasser for innbyggere 80 og mer samvarierte som forventet med lav dekningsgrad i hjemmetjenestene. Andelen kommu-

Tabell 4 Multivariate regresjonsanalyser (N = 270)

	Grunnskolen				Hjemmetjenestene			
	3 Korrigerede brutto driftsutgifter til grunnskole per elev 2008, kroner		4 Nasjonale prøver i lesing 8. trinn, høsten 2009		7 Korrigerede brutto driftsutgifter per tjenestemottaker i hjemmetjenesten 2008, kroner		8 Dekningsgrad hjemmetjenesten, antall mottakere av hjemmetjenester per 1000 innbyggere 80 år og mer 2009	
	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta
0 Konstantledd	53 567.85**	–	2.038**	–	9317.10	–	389.22**	–
1 Mål- og resultatstyring 2008	–1409.17	–0.06	–0.010	–0.02	6072.46	.06	–13.64*	–0.12
2 MRS-erfaring 2000 og 2004	1634.92*	.09	.023	.06	–6637.43	–0.08	2.51	.03
5 Utdanningsnivå i befolkningen	9071.78	.07	.622**	.23	–	–	–	–
6 Elever per kommunal skole 2008	–39.28**	–.27	–4.395E-5	–0.01	–	–	–	–
9 Pleietyngde 2008	–	–	–	–	–6383.17	–0.05	19.43	.14
10 Dekningsgrad institusjon	–	–	–	–	881.66	.10	–3.36**	–0.35
11 Befolkningsendring, årlig, 2003–2009	–119.31	–0.06	–0.006	–0.13	4009.67**	.40	.14	.01
12 Frie disponible inntekter 2008 (log)	55 139.88**	.31	.603*	.16	3939.93	.01	111.43	.12
13 Sosialistisk flertall 2003–2007	–1371.15	–0.05	–0.006	–0.01	–310.66	–0.00	1.06	.01
14 Andel kommunalt ansatte 2008	617.11**	.30	–0.011*	–0.26	7503.62**	.77	3.15*	.30
15 Årsverk uten lange fravær 2008 (log)	–3149.10	–0.10	–0.060	–0.09	43 979.25**	.28	–10.32	–0.06
16 Flernivå organisering 2008	545.77	.02	.017	.03	–11 161.13	–0.09	–10.31	–0.08
17 Markedsmekanismer 2008	–54.34	–0.01	–0.001	–0.01	518.852	.03	–1.61	–0.08
F-verdi	57,14**		2,18*		9,53**		7,53**	
Justert R2	0,70		0,05		0,26		0,22	

** = signifikant på 99-prosents nivå ($p \leq 0,01$).

* = signifikant på 95-prosents nivå ($p \leq 0,05$).

Frie disponible inntekter 2008 er logaritmisk transformert (LG10) og har følgende egenskaper: gjennomsnitt –0,01, standardavvik 0,384, skjevhet 0,77 og kurtosis 0,47.

Årsverk uten lange fravær 2008 er logaritmisk transformert (LG10) og har følgende egenskaper: gjennomsnitt 2,66, standardavvik 0,070, skjevhet 2,34 og kurtosis 8,79.

Høyeste variansinflasjonsfaktor (VIF) i de fire regresjonsmodellene var 4,70. VIF ≤ 5 tyder på lite multikollinearitet.

nalt ansatte samvarierte mest positivt med dekningsgraden. Høy dekningsgrad krever forholdsvis mange pleiere. Mange små kommuner har dessuten både forholdsvis mange eldre og en høy andel kommunalt ansatte av alle sysselsatte bosatt i kommunen. Modellen forklarte forholdsvis lite av total variasjon i dekningsgraden slik denne ble målt (justert $R^2 = 0,22$).

For å utforske alternative modellutforminger ble MRS-indikatoren og MRS-erfaring satt sammen til en multiplikativ indikator for mål- og resultatstyring, som varierte fra 0 til 4. Vi undersøkte også alternative transformasjoner av årsverks- og frie inntekter-variablene. Disse analysene ga små endringer i forklart varians og til dels færre antall signifikante sammenhenger.

DISKUSJON OG KONKLUSJONER

Formålet med analysen var å utforske mulige empiriske sammenhenger mellom mål- og resultatstyring og virkninger på tjenestenes produktivitet, effektivitet og fordeling i kommunal sektor ved hjelp av sekundærdata.

Mål- og resultatstyringen i 2008 kan ha hatt en positiv virkning på produktiviteten i skolen målt som gjennomsnittlig korrigerede brutto driftsutgifter per elev i 2008. Dette kan være et eksempel på at bruk av mål- og resultatstyring gir kostnadseffektivitet, men funnet er overraskende. Mål- og resultatstyring er ikke kjent for å være et verktøy for kostnadseffektivisering i Norge, slik konkurranseutsetting er (Johnsen, Sletnes og Vabo 2004). Grunnskolen har ofte vært en finansielt prioritert sektor i kommunene. Forskingen innen utdanningsøkonomi har imidlertid vist at skoleresultatene påvirkes mer av andre faktorer enn ressursinnsats, for eksempel av lærernes og foreldrenes innsats (Hanushek 2003). Gitt denne erkjennelsen kan styringen av grunnskolen de siste årene ha dreiet seg mer om kostnads-, formåls- og prioriteringseffektivisering enn før, spesielt for å øke elevenes grunnleggende ferdigheter og kanskje også frigjøre ressurser til andre sektorer, for eksempel pleie- og omsorgssektoren, som ikke er kjent for å ha hatt mye slakk. Selv om mål- og resultatstyring kan ha hatt en positiv virkning på produktiviteten i skolesektoren, synes den ikke å ha hatt noen virkning på lesing, i det minste målt som leseresultater i skoleåret etter. Dette er imidlertid ikke overraskende. Skolen er kjent for å være vanskelig og tidkrevende å endre, og løse koblinger mellom utdanningspolitiske reformer og faktisk organisasjonsatferd i skolen og ikke minst i undervisningen er vel kjent i litteraturen (Weick 1976).

Bruk av mål- og resultatstyring synes ikke å ha hatt noen virkning på gjennomsnittskostnadene i de hjemmebaserte tjenestene, kanskje fordi det har vært lite slakk i denne sektoren i utgangspunktet. Kommuner med mye mål- og resultatstyring i 2008 hadde lavere dekningsgrad i hjemmetjenes-

tene i 2009 enn andre kommuner. Dette kan bety at bruk av mål- og resultatstyringstiltak ga redusert bruk av hjemmetjenesten. Dette kan imidlertid også være uttrykk for at kommuner med mye MRS prioriterte å gi mer hjemmetjenester til færre mottakere enn andre kommuner, men dette har vi ikke data for å analysere her. Dersom mål- og resultatstyringen ga mer tjenester til færre brukere, er dette et interessant eksempel på mulig organisasjonslæring og prioriteringseffektivisering.

Litteraturgjennomgangen viste at kommunenes størrelse og kapasitet kunne påvirke bruken av mål- og resultatstyring, og dermed kunne tenkes også å påvirke virkningene. For eksempel kunne en tenke seg at det var systematiske forskjeller mellom små og store kommuners bruk av mål- og resultatstyring og virkninger for tjenestene. Analysene i tabell 1 og korrelasjonsmatrisen i tabell 3 viste nettopp en slik mulig sammenheng mellom kommunestørrelse og MRS (Pearsons $r = 0,24^{**}$) og mellom kommunestørrelse og erfaring med MRS (Pearsons $r = 0,21^{**}$). Det er altså ganske vanlig at store kommuner bruker formelle styringssystemer som MRS mer enn små kommuner. Denne sammenhengen var enda sterkere mellom store kommuner og bruk av markedsmekanismer (Pearsons $r = 0,44^{**}$). Vi så også at bruk av formelle styringssystemer som MRS og markedsmekanismer samvarierte med utdanningsnivå i kommunen, henholdsvis Pearsons $r = 0,18^{**}$ og $r = 0,15^*$. Regresjonsanalysene målte organisasjonsstørrelse (kommunale årsverk) som en kontinuerlig variabel. I regresjonsanalysene av resultater kontrollerte vi for kommunestørrelse (målt som årsverk). Med unntak for en signifikant positiv samvariasjon mellom størrelse og høye gjennomsnittskostnader i hjemmetjenestene fant vi ingen vesentlig sammenheng mellom (organisasjons)størrelse og andre resultater.

Bruk av sekundærdata fra den kommunale organisasjonsdatabasen i indikatorer for mål- og resultatstyring har flere svakheter. Den første angår begrepsvaliditet gjennom forståelsen av hva mål- og resultatstyring er. Det kan være vanskelig å vite om kommunene har lagt samme forståelse av mål- og resultatstyring til grunn. Innledningsvis beskrev vi denne utfordringen som begrunner hvorfor vi har lagt en vid forståelse av mål- og resultatstyring til grunn for analysen. Samtidig kan en vid forståelse miste noen av de kvalitetene som blant annet Drucker peker på nettopp skal gi de gode virkningene av mål- og resultatstyring, spesielt medvirkning og selvledelse. Fordelen med dataene i den kommunale organisasjonsdatabasen er at de omfatter flere ulike tiltak innenfor mål- og resultatstyring, slik at det går an å utvikle en indeks. Når mange kommuner har besvart undersøkelsen, vil analysene kunne gi noen statistiske sammenhenger mellom bruk av mål- og resultatstyring og virkninger i kommunene. En ulempe med bruken av spørreskjema-baserte sekundærdata, og spesielt hvor skjemaet kan ha blitt besvart av kun én person i hver kommune, er at dataene kan være

upålitelige. Selv om kommuner svarer at de benytter styringsinformasjon, blant annet gjennom sammenligninger, viser mer nærgående undersøkelser at dette ikke alltid stemmer (Askim, Båtsvik og Skattum 2007). En annen ulempe er at dataene ikke har målt antall mål eller grad av medvirkning i mål- og resultatstyringen, og heller ikke resultatledelse som oppfølging av informasjonen som resultatstyringen ga. For eksempel viste evalueringer av Effektiviseringsnettverkene at en av fem kommuner ikke brukte erfaringene (Askim, Båtsvik og Skattum 2007). Antall mål, medvirkning og resultatledelse kan tenkes å ha stor betydning for virkningene av mål- og resultatstyring, og er ikke målt i denne analysen.

En annen svakhet ved å benytte data for mål- og resultatstyring fra den kommunale organisasjonsdatabasen er at kommunene ikke måtte opplyse i hvilke sektorer de brukte mål- og resultatstyring. Vi kan altså ikke vite hvorvidt mål- og resultatstyring hadde blitt innført i de to sektorene vi har analysert, selv om kommunene på overordnet nivå hadde oppgitt at de brukte mål- og resultatstyring på flere sektorer. Den samme svakheten gjelder variabelen som målte erfaring med mål- og resultatstyring.

En tredje svakhet ved dataene som er samlet i den kommunale organisasjonsdatabasen, er frafall. For 2008 hadde vi data fra 317 av de 430 kommunene. Når mange av de 317 kommunene som deltok i undersøkelsen i den kommunale organisasjonsdatabasen ikke besvarte alle spørsmålene, fikk vi et ytterligere frafall. Vi har foretatt en frafallsanalyse for å se om det var systematiske skjevheter i utvalget av 270 kommuner i forhold til alle kommunene. En svarprosent på 63 regnes som bra i samfunnsvitenskapene, og vi fant ingen store skjevheter i frafallsanalysen.

Når det gjelder måling av virkninger med sekundærdata, er det innlysende at både skolen og hjemmebaserte tjenester har mange virkninger som dataene i KOSTRA vanskelig fanger opp. Vår tilnærming, hvor vi har forsøkt å måle flere dimensjoner som produktivitet, effektivitet og fordeling, er bedre enn kun å måle én dimensjon. Likevel er det klart at produktivitet, effektivitet og fordeling kan defineres på flere måter, som igjen kan operasjonaliseres og måles på en rekke ulike måter. Analyser som denne kan derfor neppe gi endelige svar på om bruk av visse styringsverktøy virker eller ikke i komplekse organisasjoner, men slike studier kan over tid gi et bilde av ulike virkninger som er viktige for å få et bedre kunnskapsgrunnlag for offentlig politikk og administrasjon.

Videre forskning på virkninger av mål- og resultatstyring i kommunene bør ta sikte på å forbedre både målemodellene og datakvaliteten i forhold til det vi har gjort i denne analysen. For eksempel: En kan ta med variabler som måler trekk ved omgivelsene. Enkelte variabler kan gjøres om fra dikotome til kontinuerlige variabler. Det kan gjøres analyser med samspill mellom enkelte variabler. Flere uavhengige variabler og kontrollvariabler kan forsø-

kes ut, og flere av disse kan måles på tjenestenivå. De avhengige variablene kan operasjonaliseres på andre måter, og ikke minst: det kan lages modeller med lengre tidsforskyvning mellom den uavhengige og de avhengige variablene enn det vi har brukt i denne analysen. Slike analyser kan dessuten gjøres på andre tjenester og sektorer enn skole og pleie og omsorg. Dette taler for å starte et nytt forskningsprogram for virkningsstudier av styringsverktøy i offentlige sektor.

NOTER

- 1 Denne artikkelen er en videreutvikling av analyser i Anna Charlotte Larsens masteroppgave i styring og ledelse ved Høgskolen i Oslo 2011, hvor Åge Johnsen var veileder. Takk for konstruktive kommentarer da en tidligere utgave av artikkelen ble presentert for Nettverk for organisasjonsforskning i Norge (NEON), 10. årskonferanse, Bergen, 28.–29. november 2013. Takk også for konstruktive kommentarer da en revidert utgave ble presentert for SOL-forum, Høgskolen i Oslo og Akershus, 6. desember 2013. En del av de data som er benyttet her er hentet fra «Undersøkelse om kommunal organisering 1996, 2000, 2004, 2008, 2012 – kommuneutvalg». Undersøkelsen er gjennomført av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Data er tilrettelagt og stilt til disposisjon i anonymisert form av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD). Verken NIBR, KRD eller NSD er ansvarlig for analysen av dataene eller de tolkninger som er gjort her.

REFERANSER

- Allern, Elin Haugsgjerd og Terje Kleven (2002). Ånden som går? Om utbredelse og utforming av kommunal målstyring i Sverige, Danmark og Norge. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 18 (3): 195–224.
- Andrews, Rhys og George A. Boyne (2010). Capacity, leadership, and organizational performance: Testing the black box model of public management. *Public Administration Review* 70 (3): 443–454.
- Askim, Jostein (2007). How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience. *International Review of Administrative Sciences* 73 (3): 453–472.
- Askim, Jostein, Tage Båtsvik og Christian Skattum (2007). Fører benchmarking til forbedringer i kommunene? Erfaringer fra effektiviseringsnettverkene, 2002–2005. *Kommunal Ekonomi og Politikk* 11 (1): 7–36.
- Askim, Jostein, Åge Johnsen og Knut Andreas Christophersen (2008). Factors behind organizational learning from benchmarking: Experiences from Norwegian municipal benchmarking networks. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (2): 297–320.
- Behn, Robert D. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review* 63 (5): 588–606.
- Bevan, Gwyn og Deborah Wilson (2013). Does «naming and shaming» work for schools and hospitals? Lessons from natural experiments following devolution in England and Wales. *Public Money and Management* 33 (3): 245–52.

- Blåka, Sara, Trond Tjerbo og Hilde Zeiner (2012). *Kommunal organisering 2012: Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2012:21. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Boyne, George A. (2003). What is public service improvement? *Public Administration* 81 (2): 211–227.
- Bruijn, Hans de (2002). *Managing Performance in the Public Sector*. London: Routledge.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Drucker, Peter F. (1954). *The Practice of Management*. New York: Harper Business.
- Drucker, Peter F. (1976). What results should you expect? A user's guide to MBO. *Public Administration Review* 36 (1): 12–19.
- Eisenhardt, Kathleen M. (1989). Agency-theory: An assessment and review. *Academy of Management Review* 14 (1): 57–74.
- Fama, Eugene F. og Michael C. Jensen (1983). Separation of ownership and control. *Journal of Law and Economics* 26 (2): 301–325.
- Hansen, Jesper Rosenberg (2011). Application of strategic management tools after an NPM-inspired reform: Strategy as practice in Danish schools. *Administration & Society* 43 (7): 770–806.
- Hanushek, Eric A. (2003). The failure of input-based schooling policies. *The Economic Journal* 113 (February): F64–F98.
- Hood, Christopher (1991). A public management for all seasons? *Public Administration* 69 (1): 3–19.
- Hood, Christopher (2006). Gaming in targetworld: The targets approach to managing British public services. *Public Administration Review* 66 (4): 515–521.
- Hood, Christopher (2007). Public service management by numbers: Why does it vary? Where has it come from? What are the gaps and the puzzles? *Public Money and Management* 27 (2): 95–102.
- Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2004). *Kommunal organisering 2004: Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-notat 2004:124. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2008). *Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2008:20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Jackson, Peter M. (2011). Governance by numbers: What have we learned over the past 30 years? *Public Money & Management* 31 (1): 13–26.
- Jacobides, Michael G. og David C. Croson (2001). Information policy: Shaping the value of agency relationships. *Academy of Management Review* 26 (2): 202–223.
- Jacobsen, Dag Ingvar, Åge Johnsen og Karl Robertsen (1995). *Resultatvurdering i offentlig sektor*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Johannessen, Asbjørn (2009). *Introduksjon til SPSS*. 4. utgave. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Johnsen, Åge, Ingun Sletnes og Signy Vabo (red.) (2004). *Konkurransetsetting i kommune*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johnsen, Åge (1999). *Performance Measurement in Local Government. Organisational Control in Political Institutions*. Doctoral Thesis. Bergen: Norges Handelshøyskole.
- Johnsen, Åge (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor: Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kaplan, Robert S. og David P. Norton (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.

- Kerr, Steven (1975). On the folly of rewarding A, while hoping for B. *Academy of Management Journal* 18 (4): 769–783.
- Kleven, Terje (1993). «... det ruller og det går ...». *Tidsskrift for samfunnsforskning* 34: 31–51.
- KS/Ressurssenter for omstilling i kommunene (2007). *Kostnadsbilder i pleie og omsorg*. Stjørdal.
- Lindgren, Lena (2006). *Utværderingsmonstret: Kvalitets- og resultatmåning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Læg Reid, Per, Paul G. Roness og Kristin Rubecksen (2006). Performance management in practice: The Norwegian way. *Financial Accountability and Management* 22 (3): 251–270.
- Meier, Kenneth J. og Laurence O'Toole Jr. (2002). Public management and organizational performance: The effect of managerial quality. *Journal of Policy Analysis and Management* 21 (4): 629–643.
- Moynihan, Donald P. (2005). Goal-based learning and the future of performance management. *Public Administration Review* 65 (2): 203–216.
- NOU 1982: 9. Kommunaløkonomisk styring (Fostervoll-utvalget). Oslo: Kommunaldepartementet.
- NOU 1984: 23. Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem (Haga-utvalget). Oslo: Finansdepartementet.
- NOU 1991: 28. Mot bedre vitende? Effektiviseringsmuligheter i offentlig sektor (Norman-utvalget). Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 2006: 7. Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikk (Sevland-utvalget). Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Ouchi, William G. (1979). A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. *Management Science* 25 (9): 833–848.
- Pawson, Ray (2006). *Evidence-Based Policy: A Realist Perspective*. London: Sage.
- Pollitt, Christopher (2013). The logics of performance management. *Evaluation* 19 (4): 346–363.
- Radin, Beryl A. (2006). *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity, and Democratic Values*. Georgetown University Press.
- Rasch, Bjørn Erik (2003). Det politiske landskap. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 44 (1): 37–66.
- Ridgway V.F. (1956). Dysfunctional consequences of performance measurements. *Administrative Science Quarterly* 1 (2): 240–247.
- Rodgers, Robert og John E. Hunter (1992). A foundation of good management practice in government: Management by objectives. *Public Administration Review* 52 (1): 27–39.
- Rombach, Björn (1991). *Det går inte att styra med mål!* Lund: Studentlitteratur.
- Siverbo, Sven og Tobias Johansson (2006). Relative performance evaluation in Swedish local government. *Financial Accountability and Management* 22 (3): 271–290.
- Smith, Peter (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration* 18 (2/3): 277–310.
- SOU 2005:110. Jämförelsevis – styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- SSB (2009). Skoleresultater 2008. En kartlegging av karakterer fra grunnskoler og videregående skoler i Norge. SSB Rapport 2009/23. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- SSB (2011). Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2008. SSB Rapport 8/2011. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- St.meld. nr. 25 (2005–2006). Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer. Helse- og omsorgsdepartementet.
- St.meld. nr. 31 (2007–2008). Kvalitet i skolen. Kunnskapsdepartementet.

- St.meld. nr. 45 (2002–2003). Betre kvalitet i dei kommunale pleie- og omsorgstenestene. Sosialdepartementet.
- Sørensen, Rune J. (2009). *En effektiv offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Utdanningsdirektoratet (2010). Analyse av nasjonale prøver i lesing, 2007–2010.
- Vabo, Signy Irene og Inger Marie Stigen (2000). *Kommunal organisering 2000. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. Notat 2000:128. NIBR: Oslo.
- Vabo, Signy Irene og Inger Marie Stigen (2004). Moteslaveri, interesser og behov: En analyse av utbredelsen av moderne organisasjonsløsninger i norske kommuner. *Nordiske Organisasjonsstudier* 6 (1): 48–88.
- Weick, Karl E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Sciences Quarterly* 21 (1): 1–19.
- Aasbrenn, Kristian (2010). *Tjenester som treffer: Betyr Brukerorientering og kvalitet noe annet i offentlig sektor?* Oslo: Universitetsforlaget.

SAMMENDRAG

Mål- og resultatstyring i norske kommuner: Virkninger for produktivitet og effektivitet?

Mål- og resultatstyring er et viktig verktøy i offentlig sektor, men har blitt kritisert for å bidra til mye kontroll og rapportering, uten at virkningene av dette verktøyet har vært nok dokumentert. Denne analysen utforsker virkningene av mål- og resultatstyringen i norske kommuner. Mål- og resultatstyringen er målt med en indeks med data fra 270 av 430 kommuner i den kommunale organisasjonsdatabasen for 2008. Virkningene på produktivitet og visse resultater er målt som gjennomsnittskostnader og leseresultater fra nasjonale prøver året etter i grunnskolen, og som gjennomsnittskostnader og dekningsgrader i pleie- og omsorgstjenestene. Det er kontrollert for demografiske, finansielle, politiske og administrative forhold som kan tenkes å påvirke resultatene. Mål- og resultatstyring samvarierte med lave gjennomsnittlige driftskostnader per elev, men det var ingen samvariasjon mellom mål- og resultatstyring og skolerresultater målt som leseferdigheter i 8. klasse skoleåret etter. Mål- og resultatstyring samvarierte ikke med gjennomsnittlige driftskostnader per mottaker av hjemmetjenestene, men samvarierte med lave dekningsgrader. Analysene viser at det er mulig å utforske virkninger av mål- og resultatstyring for kommunale tjenester med sekundærdata fra offentlig statistikk, men at det er behov for mer forskning med flere typer data og ulike analysenivå.

ABSTRACT

Performance management in Norwegian municipalities: Effects for efficiency and effectiveness?

Performance management is an important tool in the public sector, but has been criticised for leading to too much control and reporting, without the

effects being sufficient studied and known. This analysis explores effects of performance management in Norwegian municipalities. Performance management was measured by an index with data from 270 of the 430 municipalities in the municipal organisation database for 2008. The effects were measured as average costs and reading scores from national tests in schools and average costs and coverage ratios in home care. The analyses controlled for demographic, financial, political and administrative factors that could have impacts on the results. Performance management was associated with low average costs per pupil, but there was no association between performance management and school results measured as reading scores in 8th grade the year after. Performance management had no association with average costs in home care, but was associated with low coverage ratios. The analyses document that it is possible to explore effects of performance management for municipal services using secondary data from official statistics, but there is a need for more research using diverse data and different levels of analysis.

Åge Johnsen er siviløkonom og dr.oecon., og er professor i offentlig politikk ved Institutt for offentlig administrasjon og velferdsfag, Fakultet for samfunnsfag, Høgskolen i Oslo og Akershus. Hans forskningsinteresser er strategi, mål- og resultatstyring, forvaltningsrevisjon og evaluering i offentlig sektor.

Institutt for offentlig administrasjon og velferdsfag
Fakultet for samfunnsfag
Høgskolen i Oslo og Akershus
Postboks 4 St Olavs plass
NO-0130 Oslo, Norge
Tel: (+47) 67 23 82 27
E-post: aage.johnsen@hioa.no

Anna Charlotte Larsen er master fra det erfaringsbaserte masterstudiet i styring og ledelse ved Høgskolen i Oslo. Hun er for tiden leder i NAV, og har tidligere vært rådgiver i KS.

Solliveien 7c, NO-4620 Kristiansand, Norge
Mobil: (+47) 98 83 47 89
E-post: anna.charlotte.larsen@gmail.com



Utvikling av lokalmedisinske sentra (LMS) som interkommunal idéhåndteringsprosess

SIV MAGNUSSEN OG LAILA TINGVOLD

Nøkkelord: lokalmedisinsk senter, samhandlingsreformen, institusjonell teori, oversettelse, sti-avhengighet, interkommunalt samarbeid

Keywords: local medical center, the coordination reform, institutional theory, translation, path dependence, inter-municipal cooperation

INNLEDNING

Med samhandlingsreformen ønsker norske myndigheter å forbedre integrasjonen mellom tjenesteytere og samtidig reformere helsevesenet i en mer forbyggende, desentralisert og kostnadseffektiv retning (St.meld. nr. 47 (2008–2009)). Samhandlingsreformen er således en stor og omfattende reform, også omtalt som en endringsreform, der norske kommuner har fått et utvidet ansvar for landets helsetjenester. For å håndtere endringene reformen legger opp til, oppfordres kommuner til å etablere nye samhandlingsarenaer. Lokalmedisinske sentra (LMS) har i kjølvannet av reformen, av myndighetene, blitt fremhevet som en god løsning for hvordan dette kan gjøres (St.meld. 47 (2008–2009); Meld. St. nr. 16 (2010–2011); Prop. 91.L. (2010–2011)). Betegnelsen LMS blir brukt om kommunale helsetjenestetilbud der én eller flere kommuner samarbeider med spesialisthelsetjenesten om tjenester til pasienter før, etter og istedenfor innleggelse i sykehus (Meld. St. nr. 16 (2010–2011) s. 60).

Kommunene oppfordres til nytenkning, og har herunder forholdsvis stor frihet til selv å bestemme utforming og innhold i de LMS de utvikler; Hvilke funksjoner som bør legges til et LMS, må vurderes ut fra lokale forhold og behov (Prop. 91. L (2010–2011) s. 45). Samtidig gir nasjonale retningslinjer og økonomiske incentiver også sterke føringer om at LMS utvikles via interkommunalt samarbeid og ved samlokalisering av helsetjenester. Vårt

hovedspørsmål er derfor: *Hvordan blir LMS som nasjonal styringsidé forstått, oversatt og konkretisert i tre interkommunale samarbeidsregioner?*

Artikkelens empiriske analyser bygger på en eksplorativ casestudiedesign i tre interkommunale samarbeidsregioner som alle har respondert på regjeringens oppfordring om etablering av LMS. Formålet med undersøkelsen er å bidra til kunnskapsutvikling om prosessen der LMS som nasjonal styringsidé blir oversatt til lokal praksis. Særlig er vi opptatt av å belyse hvordan LMS som idé blir håndtert i spennet mellom stort kommunalt handlingsrom og sterke nasjonale føringer om interkommunalt samarbeid og samlokalisering av helsetjenester. Med andre ord er det idéhåndteringsprosesser (Røvik 2011) som er denne artikkelens hovedanliggende.

Vi begynner med å vise hvordan LMS og interkommunalt samarbeid kan ses i lys av både nye trender og gamle tradisjoner. Deretter presenterer vi artikkelens teoretiske utkikkspost, dvs. nyinstitusjonell teori med vekt på både oversettelse og historisk sti-avhengighet. Et sentralt fokus i våre empiriske analyser er derav å utforske hvordan lokale sti-avhengigheter gir seg utslag i de prosesser der innholdet i den nasjonale styringsideen LMS blir oversatt til lokal praksis. Etter beskrivelsen av vårt teoretiske rammeverk gjør vi rede for studiens design og metode, etterfulgt av resultater, diskusjon og avsluttende kommentar.

BAKGRUNN

LMS som idé i og utenfor Norge

I samhandlingsreformen generelt, og hva angår LMS spesielt, har det blitt hentet inspirasjon fra både England, USA og våre nordiske naboland (Pedersen 2013). Særlig har strukturreformen i Danmark blitt brukt som inspirasjonskilde for reformarbeidet i Norge (St.meld. nr. 47 (2008–2009)). Men, her hjemme er også LMS-ideen i stor grad tuftet på lokalt utviklingsarbeid (Pedersen 2013). Samhandlingsreformen (St.meld. nr. 47 (2008–2009)) inneholder eksempelvis flere suksesshistorier om LMS i norske kommuner.

Selv om betegnelsen LMS ble første gang brukt i samhandlingsreformen, er imidlertid ikke LMS som helsesenterlignende organisasjonsform verken i norsk eller internasjonal sammenheng noe nytt. I England kan denne typen institusjon spores tilbake til slutten av 1800-tallet, og i internasjonal litteratur blir slike behandlingsopplegg utenfor sykehus gjerne omtalt som «intermediated care», «cottage hospitals» og «community hospitals» (Young og Stevenson 2006). Her hjemme har sykestuer helt siden 1850-tallet vært et viktig bindeledd mellom primærhelsetjeneste og sykehus i Nord-Norge (Aaraas, Langfeldt, Ersdal og Haga 2000). Andre og nyere eksempler på slike helsesenterlignende organisasjonsformer er intermedieravdelinger, helsehus og spesialiserte korttidsavdelinger (Garåsen 2008). Slike er ofte en hybrid

mellom sykehus og sykehjem bemannet med flere leger, sykepleiere og fysioterapeuter, og har mer medisinsk utstyr enn ordinære sykehjem (Garåsen 2008). LMS som idé fremkommer med andre ord under mange betegnelser og i mange varianter, og ulike sentre kan derfor også ha forskjellige formål, innhold, organisering og målgruppe (Pedersen 2013). I den senere tid har også betegnelsen lokalemedisinske tjenester (LMT) blitt brukt. Dette for å markere at LMS også kan omfatte tjenester som ligger geografisk spredt, men som samlet sett utgjør en felles organisasjon (helsedirektoratet.no).

Interkommunalt samarbeid

I likhet med LMS har frivillig interkommunalt samarbeid lang tradisjon både internasjonalt (Hulst og Montfort 2007) og i Norge (Andersen 2010; Røiseland og Vabo 2012; Teigen, Aarsæther og Ringholm 2013). Behovet for interkommunale ordninger kan knyttes til en generell vekst i kommunale oppgaver, herunder også behovet for interkommunale samarbeidsordninger innenfor helsetjenestene (Jacobsen 2011). Men mye tyder på at interkommunalt samarbeid nå også fremstår mer som et normativt ideal, noe som ikke gjøres av absolutt nødvendighet, men som aktivt tilstrebes (Røiseland og Vabo 2012). Dette kommer blant annet til uttrykk i nye rettsregler for interkommunalt samarbeid. Med samhandlingsreformen har også Helsedirektoratet utlyst midler til utvikling av LMS. I utlysningen ble det blant annet presisert at prosjekter som inkluderer interkommunalt samarbeid og samarbeid med spesialisthelsetjenester, vil bli prioritert (Helsedirektoratet).

TEORETISK RAMME

Startgropa for våre analyser er nyinstitusjonell teori. Denne teoriens grunnprinsipp er at spredning og adopsjon av organisasjonsideer skjer fordi det i organisasjoners institusjonaliserte omgivelser finnes sosialt skapte normer og regler om hvordan den enkelte organisasjon til enhver tid bør være utformet (Meyer og Rowan 1977). Således forstår vi reformideers beveggrunner ikke bare som en løsning på praktiske og definerte problemer, men også i en symbolsk og legitimerende betydning (Brunsson 2009; Brunsson og Olsen 1990).

Siden midten av 1980-tallet har særlig skandinaviske nyinstitusjonalister bidratt til økt innsikt i hvordan idéhåndteringsprosesser foregår. Hensikten med deres studier har i særlig grad vært å fange inn og forklare hvordan organisasjoner håndterer reformideer som kommer utenfra (Røvik 2007).

En innfallsvinkel innenfor den skandinaviske tradisjonen er såkalt oversettelsesteori. Inspirert av Latours begrep om idéoversettelse (Latour 1986) har skandinaviske nyinstitusjonalister vært opptatt både av hva som skjer med ideer som organisasjoner mottar, og hva som skjer med organisasjoner

som mottar ideer (Czarniawska og Joerges 1996; Erlingsdottir og Lindberg 2005; Røvik 1998, 2007, 2011; Sahlin og Wedlin 2008). Deres oversettelsesstudier har vist at selv om organisasjoner lar seg inspirere og legitimere gjennom de samme ideer, blir innholdet i ideene omformet til ulike lokale praksiser (Czarniawska og Joerges 1996; Røvik 1998, 2007). Ideer blir med andre ord i møte med nye kontekster og aktører med egne historier, verdier og interesser fortolket og bearbeidet.

For å illustrere i hvilken grad innholdet i ideer blir omformet i det de blir forsøkt oversatt til en ny organisasjonskontekst, viser Røvik (2007:306) til oversettelsesreglene: kopiering, addering, fratrekking og omvandling. I dette ligger at oversettelsesprosesser kan gjenkjennes i et spenn fra tilnærmet kopiering til total omvandling av en idé. Hensikten med en idéoversettelse kan være å gjengi og gjenskape en idé, men det kan også være å skape en kombinasjonsform av nytt og gammelt, enten ved legge til elementer fra gammel praksis eller ved å trekke fra elementer i det nye. For eksempel kan kopieringsregelen bli forsøkt brukt der den mottakende organisasjon anser nye ideer eller elementer av ideer som meget lik egen praksis eller ideologi. Fratrekkingregelen kan derimot anses som hensiktsmessig der det nye virker provoserende eller for omfattende, og adderingsregelen mest hensiktsmessig der vellykkede erfaringer i lokal virksomhet ønskes integrert i det nye. En idé kan imidlertid også hovedsakelig bli brukt som inspirasjonskilde for utvikling og iverksetting av en helt ny idé i en ny organisatorisk kontekst (Røvik 2007:306). I sin mest radikale form (omvandling) kan derfor organisasjonsløsningene man ender opp med, ha lite affinitet med de opprinnelige ideene. Handlingsfriheten til lokale oversettere kan vel å merke variere i henhold til ideenes innhold, dvs. hvor åpne/lukkede ideene er for tolkning, derav ha betydning for hvordan oversettelsesprosessen foregår (Erlingsdottir og Lindberg 2005). Anvendelse av de ulike oversettelsesreglene kan også være tuftet på både bevisste og ubevisste valg (Røvik 2007); uansett vil ideer omsatt til praksis ofte resultere i noe annet enn opprinnelig tenkt. I siste instans vil ideer omdannet til praktisk handling enten ta form av en institusjon eller, om den viser seg å stride imot allerede etablerte rutiner, normer og handlemåter, bli lagt på is for så enten å dø ut eller eventuelt blusse opp igjen i en annen form eller variant (Røvik 2007, 2011). Idéhåndteringsprosesser kan derfor ses som en prosess som gradvis omformer både ideer og dem som oversetter ideene (Czarniawska og Joerges 1996).

Mens oversettelsesstudier mest har fokusert på lokal forandring og tilpassing av generelle ideer, har historisk institusjonalisme blitt ansett som en av de mest relevante teorier til å forklare utvikling i helsesystemer (van Raak og Paulus 2008). Studier innenfor dette perspektivet har vist at sti-avhengig praksis i kombinasjon med nye reformer kan være problematisk å håndtere fordi de begrenses av kontekstuelle særegenheter (Campbell 2004; Steinmo,

Thelen og Frank, 1992; Thelen 1999). Det kan derav oppstå friksjon mellom eksternt normativt og regulativt press og institusjonalisert praksis, og hva som blir ansett som en passende organisasjonsutforming, kan variere med sti-avhengige utviklingslinjer med opphav i organisasjoners lokale kulturelle røtter. Oversettelse av de formelle sidene ved nasjonale reforminitiativ versus den faktiske lokale organisasjonsutforming kan herav bli vidt forskjellige; dvs. det finner sted en dekopling mellom formelle organisatoriske trekk knyttet til reformer og de faktiske handlinger (Christensen, Læg Reid, Roness og Røvik 2009).

I våre empiriske analyser tjener som innledningsvis nevnt både oversettelse og historisk institusjonalisme som teoretisk utkikkspost. Ved hjelp av oversettelsesreglene kopiering, addering, fratrekking og omvandling er vårt hovedanliggende å utforske hvordan lokale sti-avhengigheter gir seg utslag i de prosesser der innholdet i ideen om LMS skal oversettes til lokal praksis.

METODISK OG EMPIRISK TILNÆRMING

Undersøkelsen har en eksplorativ tilnærming, og er designet som en casestudie. Casestudiens nærhet til virkeligheten som studeres, og dens detaljrikdom, anses som viktig for å kunne følge denne typen kompliserte prosesser (Flyvbjerg 2006). De utvalgte casene er ulike når det gjelder ytre forhold som kommunestørrelse, interkommunal sammensetning, geografisk nærhet til hverandre og til sykehus. Felles for dem alle er at de har mottatt statlige prosjektmidler for å utvikle lokale LMS. I det følgende vil de tre utvalgte caser bli omtalt som *Storbyregionen*, *Småbyregionen* og *Bygderegionen*.

Storbyregionen består av til sammen 7 kommuner, herav en stor by (ca. 83 000 innbyggere), og resten mellomstore og små kommuner i størrelsesorden fra ca. 1200 til 13 000 innbyggere. Sykehus er her lokalisert til den største kommunen, dvs. Storbyen.

Småbyregionen består av til sammen 6 kommuner, totalt 35 000 innbyggere i størrelsesorden fra ca. 1200 til 10 000 innbyggere. Lokalsykehus ligger i regionens nest største by, heretter omtalt som Småbyen.

Bygderegionen består av 6 kommuner med til sammen 18 000 innbyggere i størrelsesorden fra ca. 1200 til ca. 6000 innbyggere. Denne regionen har aldri hatt eget lokalsykehus, men regionens største kommune har siden 1970-tallet samarbeidet med et helseforetak om desentraliserte spesialisthelsetjenester.

Datamaterialet er samlet inn av førsteforfatter i perioden 2009 til 2014. For å styrke undersøkelsens interne gyldighet omfatter datamaterialet både intervjuer, dokumenter og deltagende observasjon (King, Keohane og Verba 1994). Resultatene som her presenteres, bygger primært på analyser av intervjuer. Andre datakilder har også betydning for vår forståelse av den kontek-

sten intervjudeltagernes fortellinger er en del av, dermed også for identifisering av viktige analysetråder (Silverman 2013). Fordi idéhåndteringsprosesser skjer på flere organisasjonsnivåer og arenaer (Nielsen og Jacobsen 2012; Røvik 2007), har vi intervjuet forskjellige personer (fagpersoner, politikere, administrative representanter og ledere). Felles for intervjudeltagerne er at de i kraft av sine ulike roller har deltatt i LMS-planene og derfor har god og inngående kjennskap til regionalt LMS-prosjekt. Alt i alt, og nokså likt fordelt mellom de tre regionene, deltok 32 personer i intervjuer. I resultatdelen er sitatene markert med tallene 1–32, dette for å synliggjøre hvor ofte og når de enkelte intervjudeltagernes uttalelser blir brukt. Noen, i hovedsak prosjektledere, ble intervjuet to ganger, med ca. et års mellomrom mellom intervjuene. Varighet på intervjuene var fra én til halvannen time.

Dokumentanalysen omfatter primært caseregionenes hjemmesider, prosjektsøknader og prosjektrapporter. Men nasjonale reformdokumenter (stortingsmeldinger, offentlige utredninger (NOU), lovforarbeider og gjeldende lovverk) har også hatt betydning for analysen.

I *Bygderegionen* omfatter datainnsamlingen også deltagende observasjon ved de fleste møter og begivenheter som angikk deres LMS-prosjekt i perioden 2009–2014. Selv om observasjonsdata her fungerer mest som bakteppe, har de absolutt hatt betydning for den helhetlige utformingen av undersøkelsesdesign og gjennomføring.

I tråd med forskningsdesignets eksplorative karakter ble intervjuguiden utviklet og tilpasset etter hvert som nye spørsmål dukket opp. Hovedfokus har likevel hele tiden vært prosess. Alle intervjuene, med unntak av noen få telefonintervjuer, ble tatt opp på bånd og deretter transkribert. Datamaterialet, inkludert en del av de innsamlede dokumenter, har blitt kodet og kategorisert i det kvalitative analyseprogrammet NVivo. Vi foretok først en mest mulig tekstnær koding, dette for i størst mulig grad og mest mulig forutsetningsløst å kunne ta ut hele datamaterialets potensial (Tjora 2012). Deretter ble det søkt etter mønster og sammenhenger i materialet med den hensikt å kunne avdekke forskjeller og likheter i prosessen med å oversette LMS til lokal praksis (Røvik 2007). Ut fra vårt teoretiske utgangspunkt, og i lys av de tre casenes ulikheter, er det å forvente at LMS får ulike utfall i de tre kommuneregionene. Hvordan og hvorfor dette skjer, er imidlertid et empirisk spørsmål som blir utdypet og diskutert under resultater og diskusjon.

RESULTATER

LMS som svar på nasjonale føringer

Samhandlingsreformens organisatoriske incitamenter viser seg å være sentrale for caseregionenes motivasjon og begrunnelse for å utvikle regionale LMS-modeller. I vårt intervjumateriale gir både politikere, faglig ansatte,

administrative ledere og ansatte uttrykk for at de med samhandlingsreformen nærmest tvinges til å utvikle nye interkommunale helsetjenestetilbud, noe som også følgende intervjuutsagn illustrerer:

Det var samhandlingsreformen som løftet dette opp. Prosjektet kom i gang som et svar på føringene fra regjeringen. (Intervjudeltager 26, Storbyregionen)

Samhandlingsreformen har ført til at kommunene i enda større grad tvinges til samarbeid både interkommunalt og med spesialisthelsetjenesten. (Intervjudeltager 16, Småbyregionen)

På bakgrunn av at samhandlingsreformen er der (...), den får vi ikke gjort noe med, den har jo blitt påtvunget oss ... Vi har tilpasset oss til noe som har blitt tvunget på oss! Men, innad i regionene så tenker jeg at vi får et bedre tilbud. Det har vært tilpasninger og tillempinger mellom alle kommunene, for å få til et bedre regionalt tilbud som alle kan være fornøyd med. (Intervjudeltager 1, Bygderegionen)

Opplevelsen av LMS som en idé kommunene nærmest tvinges til å adoptere, ser ut til å handle mye om usikkerhet og engstelse for hva reformen vil innebære for den enkelte kommune, og hvordan de skal forholde seg til reformens mange og til dels ulike styringssignaler og forventninger.

Prosjektdeltagerne forteller at kommunene på egen hånd er flinke til å sette i gang nye tiltak for å imøtekomme reformens krav, samtidig som de opplever et press til også å delta i de interkommunale planene om LMS. Påvirkning i omgivelsene har således stor betydning for caseregionenes ønske om å utvikle regionale LMS. Deres håndtering av LMS-ideen skjer med andre ord ikke bare som en praktisk løsning på egendefinerte problemer, men også ut fra et behov for å oppnå legitimitet og troverdighet i organisasjonenes både indre og ytre omgivelser (Brunsson og Olsen 1990). En av pådriverne for LMS-planene i Småbyregionen sa det slik:

Vi kan ha en analytisk tilnærming til det [LMS], og se på sykdomsbildet som vi bør samarbeide om. Eller, vi kan ta et fyrårnperspektiv: Hva er kult og litt rått som folk blir litt pirra på – Og som politikerne synes er stas! Det er mange innfallsvinkler. Jeg tror det blir en kombinasjon. (...) To til fire fyrårnelementer som både fagfolk og politikere kan bruke den «look to» [navngir regionen] på! Og to til fire fagområder der det er kompetansmessig eller økonomisk fornuftig at vi samarbeider. (15)

Viktig å påpeke i denne sammenheng er at selv om caseregionene opplever et sterkt normativt press til å tilpasse seg sine institusjonelle omgivelser, gis det samtidig uttrykk for at reformen gir ny giv til forbedring av velkjente

utfordringer. En positiv holdning, ispedd usikkerhet og engstelse, i henhold til nasjonale styringssignaler og forventninger, blir også trukket frem i andre studier om kommuners erfaringer med samhandlingsreformen (Carlsen og Sataøen 2013; Hana 2013).

Historiske sti-avhengigheter og oversettelsesarbeid i Storbyregionen

Storbyregionen har helt siden 1990 satset aktivt på interkommunalt samarbeid, blant annet gjennom en felles viljeserklæring om at de på flest mulig tjenesteutviklingsområder hvert år skulle foreslå nye samarbeidstiltak. I 1996 ble denne interkommunale satsningen formalisert i et politisk og administrativt forankret samarbeidsnettverk. Som et ledd i den interkommunale satsningen etablerte regionen i 2007 et eget helse- og omsorgsforum. Forumets hovedformål ble på regionens hjemmeside beskrevet som: «Å bli Norges beste region for samhandling på helse, omsorg- og sosialfeltet». Virkemiddelet de skulle ta i bruk for å nå målet, var planlegging og iverksetting av relaterte prosjekter, samt kartlegging av behov og motivasjon for utvidet forpliktende samarbeid mellom kommunene (Storbyregionens hjemmeside). Som en del av sin storstilte satsning på samhandling mottok regionen i 2010 statlige prosjektmidler til utvikling av LMS. På grunnlag av et tidligere utredningsprosjekt mellom Storbyen og sykehuset om etablering av en korttidsavdeling ble LMS her knyttet tett til korttidsplasser i sykehjem. Utredningen viste liten vilje til samarbeid om et slikt felles behandlingstilbud. Det ble derfor allerede i prosjektsøknaden om LMS (til Helsedirektoratet) presisert at samlokalisering av helsetjenester i et fysisk senter ikke var det overordnede målet for deres LMS.

Isteden skal regionens største by og de seks omkringliggende små og mellomstore kommunene skape et godt grunnlag for «[e]n effektivisering ved bedre utnyttelsesgrad av korttidsplassene, tverrfaglig koordinering og sikre den totale kvaliteten på disse tjenestene [...] i regionens kommuner» (Prosjektsøknad LMS). Strategien for å få dette til er igangsetting av flest mulig prosjekter. Det er Storbyen som har ansvar for alle prosjektene. Men prosjekter som settes i gang, finansieres hovedsakelig av ulike typer eksterne prosjektmidler. Tilgangen til prosjektmidler er således et sentralt økonomisk incitament for denne regionens planer om LMS. Prosjektleder, lokalisert i Storbyen, har en viktig rolle når det gjelder å søke økonomiske midler, men også som driver og koordinator for LMS-modellen som her utvikles. En kommunal leder i en av de omkringliggende kommunene sa det slik:

«Det var hun som holdt samarbeidet i gang. Hadde det ikke vært for henne, så hadde vi nok føykt til hver vår kant!» (31)

Prosjektleder er med andre ord en krumtapp i regionens LMS-prosjekt.

I den perioden vi fulgte planleggingen av LMS, gjennomførte de til sammen 17 delprosjekter innenfor områdene: kartlegging, pasientforløpsanalyser, kompetansebehov, pilotering av bruker- og pårørendeopplæring og ulike treningstilbud, samt utredning og pilotering av ny arbeidsmetodikk (prosjektets hovedrapport, 2014). I regionens hovedrapport om LMS blir det i tillegg vist til en rekke andre prosjekter som har gått parallelt. LMS-modellen som her utvikles, er således en paraply for mange og til dels ulike satsningsområder.

I regi av LMS-prosjektet har flere av intervjudeltagerne vært på studietur til Danmark. Intervjudeltagerne påpeker imidlertid at den danske konteksten er veldig forskjellig fra den norske, men som en kommunal leder i Storbyregionen sa det: «Ideologien kan en jo ta inn over seg» (28). I planleggingen av LMS har således regionen hentet inspirasjon i danskenes vektlegging av forebyggende helsearbeid og hverdagsrehabilitering. I det norske reformarbeidet har også dette perspektivet blitt trukket frem som en god løsning på de varslede utfordringer.

Fra lokalmedisinsk senter (LMS) til lokalmedisinske tjenester (LMT)

Selv om det allerede i prosjektsøknaden ble påpekt at Storbyregionens LMS ikke skulle omfatte samlokalisering av helsetjenester, viste det seg at betegnelsen LMS skapte forvirring blant de mange involverte aktørene. Prosjektlederen sa det slik:

Vi har skiftet navn til LMT fordi det var en forvirring. Det var helt tydelig at disse sju kommunene ikke ønsket å bygge et felles LMS! De ønsket å forsterke de korttidsplassene de hadde rundt forbi. Da ble det forvirrende for folk. Idet du sier LMS, så tenker folk på et hus. Vi skal da ikke bygge et hus! (27)

Prosjektlederen fortalte også at da Helsedirektoratet hadde begynt å bruke betegnelsen LMT, så hadde hun tenkt: «Yes! Dette kommer til å gjøre det lettere å selge, at vi også omdøper det til LMT» (27). Hennes antagelser viste seg å stemme. Da LMS-betegnelsen ble tatt bort, begynte også prosjektdeltagerne i de omkringliggende kommunene å engasjere seg mer. Uttalelser fra en fagperson og en kommunal leder i to av de omkringliggende kommunene illustrerer dette:

(...) med LMT ble fokuset helt annerledes. Det var lettere å tenke at dette kunne være aktuelt for oss. Et eventuelt hus var jo tenkt til Storbyen, og da var det ikke så mye vits for oss å engasjere seg! Det var en fastlege her [navngir sin kommune] som hadde planer om å lage et LMS (...) men det

ble det aldri noe av (...). Da tror jeg ikke dette skulle bli noe mer aktuelt om det skulle bygges et slikt miniatyrsykehus i Storbyen. (30)

Vi har et sykehus som ligger greit geografisk plassert. Hva skulle da hensikten være med å bygge opp et felles hus som skulle ha et annet nivå enn det huset vi allerede har, og som likevel gjør at vi må flytte på pasientene? (33)

Den språklige merkelappen LMS viser seg således å ha betydning for i hvilken grad prosjektdeltagerne i de omkringliggende kommunene anser prosjektarbeidet som relevant. Deres refleksjoner om LMS kontra LMT er også interessante med tanke på deres forståelse av LMS som nasjonal styringsidé. I samhandlingsreformen fremstår LMS som en generell og diffust utformet idé med rom for lokale tilpasninger, samtidig som den viser til flere og ulike eksempler på mer konkrete organisasjonsutforminger. I vårt intervjumateriale råder imidlertid en ganske så ensartet oppfatning av LMS som et hus bestående av samlokaliserte halvannenlinjetjenester¹.

Stor mot liten

Lite engasjement så lenge betegnelsen LMS blir brukt, kan også ses i lys av at prosjektdeltagerne først og fremst opplever LMS-prosjektet som Storbyens prosjekt. Prosjektlederen beskrev det slik:

(...) Uansett hvordan du vrir og vender på det, så har Storbyen en så stor andel at det er de som driver dette! De andre kommunene er med og kommer med innspill, men det er her i Storbyen det er stab. (27)

Sitatet ovenfor illustrer Storbyen som en driver av LMS-prosjektet. Storbyen ble av prosjektdeltagerne i de omkringliggende kommunene beskrevet som «en motor de andre kommunene kan lene seg på når det gjelder kompetanse og de erfaringene de gjør» (33). Uavhengig av faglig eller administrativ funksjon i kommunen gav også prosjektdeltagerne tydelig uttrykk for at små og mellomstore kommuner har andre og mindre forutsetninger enn Storbyen for å være pådriver i LMS-arbeidet. Flere påpekte at deres små eller mellomstore kommuner ofte hadde andre behov enn Storbyen. Likevel betrakter de fleste samarbeidet om LMS som positivt. En sentral gevinst er at de via det omfattende prosjektarbeidet henter inspirasjon, tips og råd for hvordan de i egen kommune kan jobbe mer målrettet med samhandlingsreformens varslede omstillinger. En kommunal leder i en mellomstor kommune sa det slik:

De bruker oss i et nytteperspektiv, når de trenger oss som samarbeidspartnere, mens vi bruker dem mer i et orienterings- og informasjonsperspektiv. (32)

Fordi LMS-modellen som her utvikles, består av mange prosjekter og aktører i ulike roller, og på ulike organisatoriske nivåer, er det fortsatt uklart hvem som skal samarbeide med hvem, og hva de helt konkret skal samarbeide om. I praksis handler således LMS-modellen som her utvikles, om at regionen via ulike prosjekter har skapt en møteplass for mulige samarbeidsområder. Bearbeidingen av LMS-ideen skjer her, og i tråd med den historiske utviklingen, som en stadig søken etter nye samarbeidsområder. Ved at både nye, tidligere gjennomførte og samtidig pågående prosjekter *legges til* LMS-prosjektet, skaper regionen enda en ny møteplass for samarbeidsområder. Som en tillemping og tilpasning til alle de involvertes behov og interesser ble også den forstyrrende merkelappen LMS *trukket fra*. Fratrekkingen og adderingen som her skjer, har likhetstrekk med Røviks antagelser om at disse oversettelsesreglene, bevisst eller ubevisst, tas i bruk der idéoverføringen handler om å skape en kombinasjonsform mellom nytt og gammelt. Vår fortolkning er i forlengelsen av dette at LMS i denne caseregionen blir omformet til det vi velger å kalle en *strategisk informasjonsutvekslingsarena* – en strategisk informasjonsutviklingsarena som legitimerer en strategisk satsning på lokalt utviklingsarbeid slik statlige føringer predikerer, samtidig som ulike kommunale behov og ønsker blir best mulig ivaretatt.

Historiske sti-avhengigheter og oversettelsesarbeid i Småbyregionen

I 2008 ble det i Småbyregionen etablert et regionalt helsenettverk hvis hovedformål var «å legge til rette for økt interkommunalt samarbeid på helse- og omsorgsfeltet» (Prosjektsøknad LMS). Helsenettverket har siden 2009 bevisst satsset på å utvikle en samhandlingsmodell bygd opp rundt en idé om at samhandling «skjer nedenfra og opp», ikke «ovenfra og ned» (Prosjektsøknad LMS).

Likt Storbyregionen innebærer heller ikke LMS-planene i denne regionen et hus i fysisk forstand. Isteden blir LMS beskrevet «[s]om den delen av samhandlingen som innbyggerne i regionen kan 'se og føle', da dette er fagpersoner og tilbud som er synlige og nære» (Prosjektsøknad LMS). I prosjektsøknaden til Helsedirektoratet blir forebygging og rehabilitering gjennom læring og mestring brakt frem som de viktigste elementer i deres LMS-modell. Målet med LMS er her å bidra til å gi innbyggere, som kan og ønsker det, et fleksibelt helsetilbud med behandling og oppfølging i hjemmet fremfor på sykehus (Prosjektsøknad LMS).

I Småbyregionen ble særlig den danske kommunen Fredericia trukket frem som en viktig inspirasjonskilde. Eksempelvis hadde 30 personer dratt på studietur dit. Fredericia er en kommune i Danmark som nettopp har blitt kjent for sin satsning på trening og hjelp til selvhjelp for at eldre skal kunne bo hjemme lengst mulig (Kjellberg, Kjellberg og Navne 2013; Meld. St. nr. 16 (2010–2011))

At LMS knyttes direkte sammen med læring og mestring, henger også i denne regionen sammen med tidligere historiske utviklingstrekk, nærmere bestemt et godt etablert samarbeid med lærings- og mestringssenteret ved lokalsykehuset. Prosjektlederen sa det slik:

Det er jo vår regions mestringsteam vi har søkt om som regionens LMS. Det er mestringsteamet som er i fokus! I stedet for den konkrete senterfunksjonen. (25)

Betegnelsen LMS har derfor tvetydige konnotasjoner. Likt Storbyregionen råder imidlertid også her en ganske ensartet forståelse av hva et LMS «egentlig» er, dvs. samlokaliserte halvannenlinjetjenester.

Fra lokalmedisinsk senter (LMS) til lokalmedisinske tjenester (LMT)

I likhet med Storbyregionen opplever prosjektdeltagerne i Småbyregionen LMS-betegnelsen som forvirrende og misvisende. Småbyregionen endret derfor, når nasjonale føringer åpnet opp for det, også navn fra LMS til LMT. Prosjektlederen for LMS begrunnet navneendringen slik:

Vi har et lokalt sykehus, og vi har lokalt lærings- og mestringssenter. Og fordi vi er seks kommuner så har vi blitt LMT mer enn LMS. Det het LMS i begynnelsen, men vi skiftet fort navn til LMT. Vi har aldri vært noe fysisk senter! (...) Som sagt, vi har ikke valgt å satse på et LMS. Fordi vi har et lokalsykehus! (25)

Med et velfungerende lokalsykehus er det med andre ord i denne regionen ikke noe ønske å bygge opp et LMS som kan «true» lokalsykehusets fremtidsutsikter:

Det kan godt være at sykehuset om ti år heter LMS, men vi har ikke lyst til å pushe på den utviklingen. Sykehuset er jo byens største kompetansearbeidsplass. Hadde noen sagt at hvis dere bygger sykehus, skal dere få 250 kompetansearbeidsplasser, da hadde vi gjort hva som helst for å få det til. Rådmannen hadde gått i bunad! Sånn sett blir vi jo litt sløve på at vi tross alt allerede har den ressursen. Og vi ser tydelig at ikke minst ektefellene til de som jobber der oppe er like kompetente, og dermed er vanvittige ressurspersoner i denne kommunen – (...) Så det er jo en kjempekompetanse vi allerede har her. (15)

Sitatet illustrerer hvordan vern om lokalsykehuset handler om både å bevare arbeidsplasser og spesialiserte helsetjenester i egen region. Regionens LMS-modell kan således ses i lys av et normfelleskap om å beskytte lokalsykehuset.

Fagpersoner og prosjektmidler

Likt Storbyregionen er også statlige prosjektmidler en viktig drivkraft og forutsetning for Småbyregionens LMS-modell. Prosjektmidlene Småbyregionen mottar, blir imidlertid primært brukt til å ansette fagpersoner, dvs. midlertidige ansettelse avhengig av prosjektmidlenes varighet – ca. et år. Prosjektarbeiderne vi snakket med, gav uttrykk for at de i løpet av den korte ansettelsestiden ikke rakk å fullføre arbeidet de satte i gang. Et sentralt kjennetegn ved denne regionens LMS-modell er således at deres utviklingsarbeid endrer seg i takt med tilgangen til statlige tilskuddsmidler. Da prosjektmidlene tok slutt, sluttet også fagpersonene:

Det er litt synd at de ikke fikk midler videre. Det er noen som fortsetter, men hun som var prosjektleder, slutter. Og han fysioterapeuten slutter. Hun diabetessykepleieren fortsetter, og så kommer det en ny koltsykepleier. Det var gjort ganske mye jobb i løpet av dette året, og så er det litt som plutselig vekk! Det synes jeg er synd! (21)

Kommunen der sykehuset er lokalisert, blir av intervjudeltagerne beskrevet som primus motor og den mest dominerende aktøren for utviklingen av LMS:

Det er klart at de største vil være mer dominerende, men ikke på en negativ måte! (...) Det er vel heller sånn at vi har hatt mange fordeler med at de har vært med! De drar lasset litt, så det er bra. (14)

Intervjudeltagerne gav uttrykk for at de opplevde LMS-prosjektet som en «kompetansepool» der de fritt har kunnet delta ut fra behov og interesser. En stor utfordring med regionens LMS-modell er imidlertid prosjektenes korte varighet, noe som også begrenser kommunenes reelle «shoppingmuligheter» da også pådriverne for kompetansehevingsarbeidet da blir borte.

Småbyregionen driver fortsatt lokalt utviklingsarbeid, men nå under andre paroler enn LMS/LMT. Mye tyder derfor på at betegnelsen LMS her ble brukt som en passende konnotasjon i søknaden om statlige tilskuddsmidler. Bearbeidingen av LMS-ideen kjennetegnes av en unison enighet om at modellen som utvikles, ikke skal inneholde elementer som kan true sykehusets eksistens. Prosessene som her skjer, minner om Røviks beskrivelser av oversettelsesregelen *omvandling*. Inspirert av danskenes rehabiliteringsideer og spesialisthelsetjenestens lærings- og mestringsperspektiv iverksettes her en helt ny idé: ansettelse av fagpersoner finansiert av statlige tilskuddsmidler som gav mulighet for regionalt kompetansehevingsarbeid uten for stort innhugg i kommunale driftsbudsjetter. Vår fortolkning er således at LMS her blir omformet til en *pragmatisk kompetansehevingsarena*, der ulike

fagpersoner, så lenge prosjektmidlene varte, tilbød sin kompetanse i samarbeidskommunene.

Historiske sti-avhengigheter og oversettelsesarbeid i Bygderegionen

Bygderegionen er som tidligere nevnt den regionen som skiller seg mest ut hva angår planlegging av LMS. I 2009 mottok den største kommunen på vegne av hele regionen statlig tilskudd for å utrede mulighetene for etablering av felles tjenester innen helse, pleie og omsorg. Bakgrunnen for ønsket om tilskudd til etablering av samarbeid om interkommunale tjenester var «å kunne yte kompetansekrevende tjenester og tilpassing til samhandlingsreformen» (Prosjektrapport LMS). Da regionen startet planlegging av LMS, var fokus etablering av en spesialisert korttidsavdeling. Dette kan ses i lys av at prosjektarbeidet starter på samme tidspunktet som da såkalte intermedie-ravdelinger og helsetun hadde stor oppmerksomhet i det nasjonale reformarbeidet, dvs. ved lanseringen av samhandlingsreformen i 2008.

Ulikt de to andre regionene henter Bygderegionen først og fremst inspirasjon i denne typen halvannenlinjetjenestetilbud. Eksempelvis fortelles det her om studieturer både til Alta sykestue, Fosen DMS og Søbstad intermedie-ravdeling i Trondheim.

Mens Storbyregionen og Småbyregionen mest har vært opptatt av inspirasjon i betydningen ideologi som kan integreres i egen praksis, har Bygderegionen i større grad oppsøkt modeller som har en mer direkte overføringsverdi:

Det er nok ikke lurt å ta en blåkopi av andre, så vi har vel kanskje ikke tatt noen blåkopi. Antakelig har vi ikke funnet opp alt helt nytt selv heller. Det handler om å finne det som kan være løsningen her (11).

Sitatet viser at inspirasjonskildene caseregionen velger, er nøye tilmålt LMS-modellen de ønsker å utvikle.

At Bygderegionen har fokus på muligheten for å samlokalisere kompetansekrevende helsetjenester, kan også her ses i lys av historiske utviklings-trekk. Med lang og kronglete reisevei til nærmeste sykehus har de helt siden 1970-tallet satset på opprettelse av desentraliserte spesialisthelsetjenester i egen region. Selv om mange av planene etablert på 1970-tallet ikke ble noe av, åpnet regionen i 2000, i samarbeid med lokalsykehuset, det de kalte en ny type distriktsmedisin, dvs. et senter for dialyse- og røntgenbehandling. Senere ble dette distriktsmedisinske senteret supplert med en rekke andre spesialisthelsetjenester.

Bedre helsetjenestetilbud og flere arbeidsplasser

Da regionen startet arbeidet med LMS, hadde den største kommunen behov for å bygge nytt sykehjem, og det allerede implementerte DMS hadde behov for mer plass. Her tenkte en seg derfor å slå to fluer i en smekk: nytt kommunalt sykehjem og utvidelse av det allerede etablerte DMS med spesialisert korttidsavdeling. Et viktig argument var her den lange reiseavstanden innbyggerne i regionen har til nærmeste sykehus. I tillegg ble muligheten for flere kompetansearbeidsplasser i en fraflyttingstruet region fremhevet som en sentral gevinst. Likt de to andre regionene gis det også i Bygderegionen uttrykk for at det er den største kommunen som er den største pådriveren. Den drar det tyngste lasset når det gjelder både ressursbruk og utforming av prosjektet. Planer om LMS utvikles her i tett samarbeid mellom prosjektleder og administrativ ledelse.

Fra DMS til LMS

LMS-modellen som her utvikles, knyttes tett til regionens allerede velfungerende DMS. Det kan ses i sammenheng med hardt tråkkede stier for en politisk og medisinsk faglig satsning på spesialisthelsetjenester i egen region. Her, og ulikt de to andre regionene, handler LMS-planene om utvikling av et fysisk senter med samlokaliserte kompetansekrevene helsetjenestetilbud.

Som tidligere omtalt, og ulikt de to andre caseregionene, startet imidlertid planleggingen av LMS i Bygderegionen før betegnelsen LMS ble brukt i nasjonale samhandlingsdokumenter. Når LMS blir brukt som betegnelse i de nasjonale reformdokumenter, byttet imidlertid også denne regionen navn fra DMS til LMS. Sitatet under kan tjene som illustrasjon:

(...) nå påla de [snakker her om nasjonale myndigheter] oss å endre fra DMS til LMS fordi at det også skal være slike i byene (7).

Sitatet viser at navnebytte i denne regionen blir gjort som en symbolsk handling for å tilfredsstille det de opplever som eksterne normkrav. Likt de to andre regionene bestreber således også denne regionen seg på å legitimere sine regionale LMS. At Bygderegionen i begynnelsen av sitt prosjektarbeid brukte navn som «helsetun» og «spesialisert korttidsavdeling», synliggjør også en slik streben.

Til forskjell fra de andre regionene har navneendringen fra DMS til LMS liten innholdsmessig betydning for Bygderegionens LMS-planer. At betegnelsen LMS tas i bruk av nasjonale myndigheter, gir imidlertid den største kommunen enda et godt argument for hvorfor det er viktig at alle kommunene støtter opp om de regionale LMS-planene.

I 2012 vedtok kommunestyret i alle kommunene å bygge et helt nytt LMS. I fellesskap, og opprettet som et interkommunalt eiendomsselskap, skal

regionens nye LMS, i tillegg til de allerede etablerte spesialisthelsetjenester, inneholde blant annet interkommunale intermediærsenger, ø-hjelpesenger og vertskommunens korttidssykehjemsplasser. Lokalisering er samme sted som der DMS står i dag.

I motsetning til de to andre regionene skjer det her en *gjenskaping* av LMS-ideen slik den fremstod i nasjonale styringsdokumenter: helsetjenestetilbud før, etter og/eller istedenfor sykehus (Meld. St. nr. 16 (2010–2011) s. 60). Bygderegionens idéhåndteringsprosess minner således om Røviks beskrivelser av oversettelsesregelen *kopiering* – en regel som blant annet tas i bruk der organisasjonen har identifisert en vellykket praksis i annen organisasjon, svært lik ens egen (Røvik 2007, s. 331). Oversettelse av LMS som nasjonal styringsidé til lokal praksis innebærer imidlertid også en revitalisering av det allerede eksisterende DMS. Mye tyder derfor på at prosessene som her skjer, samtidig avhenger av de tidligere historiske utviklingstrekk. Vår fortolkning er således at LMS her oversettes til det vi velger å kalle en *(re)spesialisert helsesenterarena*.

Diskusjon

Selv om de tre caseregionene bestreber seg på å tilpasse seg både ytre og indre omgivelser, kan ikke dette alene forstås som et uttrykk for en tvangsmessig tilpasning til LMS som nasjonal styringsidé. Snarere kan det være grunn til å hevde at nasjonale reforminitiativ blir brukt som en strategisk mulighet til både å ivareta og videreutvikle lokale ønsker og behov. Mye tyder på at samhandlingsreformens retorikk blir brukt som argumentasjon for å sette i gang tiltak kommunene lenge har hatt ambisjoner om å få til. Særlig tydelig er dette i Bygderegionen, der de helt siden 1970-tallet, blant annet på grunn av lang reisevei til nærmeste sykehus, har jobbet strategisk for flest mulig desentraliserte spesialisthelsetjenester.

Videre viser våre analyser at det i caseregionene råder en ganske så ensartet forståelse av LMS som et fysisk senter bestående av samlokaliserte halvannenlinjetjenester. Likevel omdannes ideen til ulike interkommunale praksisformer, noe som underbygger oversettelsesperspektivets relevans i studier av idéhåndteringsprosesser. I Storbyregionen oversettes ideen om LMS til det vi har valgt å kalle en *strategisk informasjonsutvekslingsarena*, i Småbyregionen til en *pragmatisk kompetanshevingsarena*, og i Bygderegionen til en *(re)spesialisert helsetjenestearena*.

Forhold som kommunestørrelse, eksisterende institusjoner og historie viser seg å ha betydning for disse regionenes ulike interkommunale fortolkninger. Med Røviks oversettelsesregler som linse er det tydelig at det er de største kommunene som slår an tonen for hvilke friheter som «kan» og skal tas i håndteringen av den nasjonale styringsideen LMS. I Storbyregio-

nen skjer dette ved at LMS knyttes tett til Storbyens utredningsprosjekt om spesialiserte korttidsplasser. I Småbyregionen ser vi at LMS knyttes tett til Småbyens sykehus, mens det i Bygderegionen skjer ut fra den største kommunens forslag om å slå to fluer i en smekk: nytt kommunalt sykehjem og ny intermedieravdeling i nytt LMS. Likevel er det i vårt datamateriale mye som tyder på at historiske utviklingstrekk har en mer fremtredende betydning enn kommunestørrelse i de oversettelsesprosesser som her forgår. I Storbyregionen kan igangsetting av flest mulig prosjekter ses i sammenheng med regionens mangeårige og storstilte satsning på interkommunalt samarbeid. I Småbyregionen kan omarbeidingen av LMS-ideen til læring og mestring forstås ut fra et normfelleskap om å beskytte regionens lokalsykehus, i Bygderegionen som en videreutvikling av et allerede eksisterende DMS. Oversettelsesprosessene foregår med andre ord i en kontekst med egen historie, struktur og tradisjon (Czarniawska og Sevón 1996). Undersøkelsens fokus på både nasjonale reformdokumenter og de tre regionenes prosjektsøknader viser også at oversettelse nettopp kan betraktes som en prosess som gradvis omformer så vel idé som de som oversetter ideene (Czarniawska og Joerges 1996). Eksempelvis forstår vi dreining i fokus fra LMS til LMT som et forsøk fra de reformerende myndigheter på å tilpasse ideen slik at den lettere kan tas i bruk mest mulig uavhengig av kontekstuelle særtrekk.

De mest kjente skandinaviske oversettelsesstudier har primært vist hvordan populære ideer reiser i og mellom organisasjoner, og på tvers av landegrenser, at de blir hentet i den private sfære, for så å bli oversatt lokalt i de forskjellige lands offentlige organisasjoner (Czarniawska og Joerges 1996). Caseregionenes historier handler vel så mye om hvordan nasjonale reformatorer børster støv av gamle norske senterideer, synliggjør lokalt pionerarbeid, for så å friste med prosjektmidler til de kommuner som tar utfordringen med å utvikle interkommunale LMS. Hvordan ideen om LMS i våre caseregioner blir fortolket og tilpasset lokal kontekst, må derfor også ses i lys av statlige økonomiske incitamenter. En nyere dansk oversettelsesstudie av mobilteknologi i hjemmetjenesten viser noe av det samme (Nielsen og Jacobsen 2012): At nasjonale myndigheter trekker ut det de anser som forbillige lokale praksiser, setter det sammen til en anbefalingsverdig idé, og deretter gir statlige tilskuddsmidler til de kommuner som adopterer ideen.

Samtidig viser våre analyser hvordan organisasjoner også tar seg friheter til å fortolke organisasjonsideer til å passe med egen lokal kontekst. Tydeligst kommer dette til uttrykk i Småbyregionen, der betegnelsen LMS blir oversatt til å omfatte læring og mestring. Med Røviks oversettelsesregler (Røvik 2007) kan oversettelse av LMS i Småbyregionen leses som et uttrykk for omvandling av innholdet i LMS-ideen, i Storbyen som et uttrykk for adde-ring og fratrekking, og i Bygderegionen som kopiering.

Idéhåndteringsprosessene som skjer, kan imidlertid også fortolkes som bundet av historiske sti-avhengigheter. Forkjempere for dette perspektivet vil kanskje hevde at det *ikke* er oversettelse som foregår i Bygderegionen, men at deres LMS like gjerne kan leses som et uttrykk for at LMS-betegnelsen her passet som hånd i hanske med regionens historiske utviklingsstrekk. Vår fortolkning er imidlertid at det også her foregår oversettelsesarbeid, men innenfor regionens lokalhistoriske ramme. Noe som eksempelvis kommer til uttrykk i regionens bevisste søken etter LMS-modeller de kan overføre mest mulig direkte til egen praksis. Likeså i deres fortolkning av LMS som mest mulig spesialiserte helsetjenestetilbud. At det i disse regionene foregår oversettelsesarbeid, men innenfor rammen av hva historiske sti-avhengigheter «tillater», kommer også tydelig til uttrykk i Småbyregionen. Småbyregionen foretar den mest radikale omformingen av LMS-ideen. Dette kan ses i sammenheng med at de tidligere historiske utviklingsstrekk her passer dårlig med regionens fellesforståelse av hva et LMS innebærer. Som belyst i tidligere oversettelsesstudier (Czarniawska og Joerges 1996; Røvik 2007, 2011) har LMS-modellen som her utvikles, til tross for stor oversettelseskreativitet, også vanskeligheter med å ta form av en institusjon. Vår fortolkning er således at det rett og slett er lettere for Bygderegionen enn for Småbyregionen å få LMS-ideen til å passe med egne ideer. Undersøkelsens nye empiriske tilskudd er således at idéhåndteringsprosesser basert på sterke nasjonale føringer om utvikling av LMS som interkommunalt samarbeid, med tilsvarende økonomiske incitament, både kan ses som hemmende og fremmende for ny institusjonsdannelse.

Med både historisk institusjonalisme og Røviks oversettelsesregler som utkikkspost bidrar analysen til en synliggjøring av hvordan både sti-avhengigheter og oversettelseskreativitet kommer til uttrykk i de idéhåndteringsprosesser som her skjer. Selv om LMS som nasjonal styringsidé kan ses i lys av utenlandsk inspirasjon, er den også i stor grad tuftet på lokale initiativ, tilpasninger og samarbeid forut for samhandlingsreformen (Pedersen 2013). Først og fremst viser imidlertid vår analyse at tidligere historiske hendelser og eksisterende institusjoner gjennom hele prosessen har stor innvirkning på hvordan ideen om LMS blir oversatt til lokal praksis i de tre caseregionene. Et betimelig spørsmål i forlengelsen av dette er hvordan interkommunale idé-oversettelsesprosesser basert på statlige økonomiske midler faktisk virker. Mye i vårt datamateriale tyder på at prosjektmidler først og fremst blir brukt til å realisere egne ideer, sagt på en annen måte at oversettelsene som her skjer, er betinget av hva prosjektpådriverne i de tre caseregionene anser som mulig å få til innenfor egen historisk og kulturell ramme. Dette får igjen betydning for de faktiske institusjonelle utfall den nasjonale styringsideen LMS her får.

AVSLUTTENDE KOMMENTAR

Studier av oversettelsesprosesser har blitt kritisert for snarere å fange resultat enn prosess (Scheuer 2006). Denne studiens eksplorative casedesign har gjort at vi over tid og i stor grad har kunnet følge og dermed fange nettopp idéhåndteringsprosessen av LMS. Dette har gitt inngående innsikt i hvordan LMS som nasjonal styringsidé blir håndtert i tre interkommunale samarbeidskontekster. Likevel, ved å følge disse regionene enda lenger og tettere ville vi kunne styrket funnenes rigiditet. En ytterligere studie kunne gitt grundigere data og økt kunnskap om lokalt utviklingsarbeid basert på statlige prosjektmidler. Teoretisk sett er dette viktig for å forstå hvilken betydning historiske sti-avhengigheter har for de oversettelsesregler som tas i bruk og de faktiske institusjonelle utfall slike oversettelsesprosesser får.

NOTER

- 1 Med halvannenlinjetjenester menes her det nivå som yter medisinsk behandling utover det kommunehelsetjenesten vanligvis er rustet til, men som er mindre omfattende og ressurskrevende enn sykehusbehandling (Kirkevold 2009).

REFERANSER

- Andersen, Ole Johan (2010). Sammen er vi sterke, men det kan også gå på tverke: Regional samstyring som mulighet og problem. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 1:5–29.
- Brunsson, Nils (2009). *Reform as routine: Organizational change and stability in the modern world*. Oxford: Oxford University Press.
- Brunsson, Nils og Johan Peder Olsen (1990). *Makten att reformera*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Campbell, John L. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Carlsen, Benedicte og Hogne Lerøy Sataøen (2013). Når pengene rår, forsvinner andre verdier i systemet: Helsearbeideres syn på den norske samhandlingsreformen. *Nordiske Organisasjonsstudier* 1 (15):29–54.
- Christensen, Tom, Per Lægred, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Czarniawska, Barbara og Bernworn Joerges (1996). Travels of ideas. I: B. Czarniawska og G. Sevón (red.), *Translating organizational change*. Berlin–New York: Walter de Gruyter.
- Czarniawska, Barbara og Guje Sevón (1996). *Translating organizational change*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Erlingsdottir, Gudbjörg og Kajsa Lindberg (2005). *Isomorphism, Isopraxism and Isonymism: Complementary or Competing Processes?* Malmö: Liber & Copenhagen Business School Press.
- Flyvbjerg, Bent (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry* 12 (2):219–245.
- Garåsen, Helge (2008). The Trondheim Model (PhD), Norwegian University of Science and Technology. Faculty of Medicine. Department of Public Health and General Practice, Trondheim.

- Hana, Matias (2013). Samhandlingsreformen – Bare et ideal eller også en realitet? En organisasjonsteoretisk studie av innføringen av samhandlingsreformen i tre nordnorske kommuner. (Masteroppgave i Organisasjon og Ledelse). Universitetet i Tromsø.
- Helsedirektoratet (2009–2010). Støtte til utbygging av lokalmedisinske sentre og samarbeid om helse- og omsorgstjenester (utlysningstekst på <https://helsedirektoratet.no> i 2009, 2010).
- Helsedirektoratet.no. <http://helsedirektoratet.no/samhandlingsreformen/lokalmedisinske-tjenester/Sider/default.aspx>, 20. mai 2014.
- Hulst, Rudie og André Van Montfort (2007). *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer Netherlands.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2011). *Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte*. Rapport på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet.
- King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba (1994). *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kirkevold, Marit (2009). Halvannenlinjetjeneste. *Store medisinske leksikon*. <http://sml.snl.no/halvannenlinjetjeneste> 10. juni 2014
- Kjellberg, Pia Kürstein, Jakob Kjellberg og Laura Emdal Navne (2013). Trænende Hjemmehjælp i Fredericia Kommune. *KORA*.
- Latour, Bruno (1986). The powers of association. I: J. Law (red.), *Power, action and belief: a new sociology of knowledge?* London: Routledge & Kegan Paul.
- Meld. St. nr. 16 (2010–2011). *Nasjonal helse- og omsorgsplan (2011–2015)*. Oslo: Regjeringen.
- Meyer, John E. og Brian Rowan (1977). Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology* 83: 340–362.
- Nielsen, Jeppe A. og Sarah Borup Jacobsen (2012). Besnærende teknologi. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 2:23.
- Pedersen, Tor Helge (2013). Senterideen i samhandlingsreformen: Hjemlige og internasjonale inspirasjonskilder. I: N. Veggeland (red.), *Reformer i Norsk helsevesen*. Trondheim: Akademika forlag.
- Prop. 91.L. (2010–2011). *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester*.
- Raak, Arno van og Aggie Paulus (2008). The emergence of multidisciplinary teams for interagency service delivery in Europe: is historical institutionalism wrong? *Health Care Analysis* 16 (4): 342–354.
- Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo (2012). *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell Arne (1998). *Moderne organisasjoner: trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell Arne (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, Kjell Arne (2011). From Fashion to Virus: An Alternative Theory of Organizations' Handling of Management Ideas. *Organization Studies* 32 (5): 631–653.
- Sahlin, Kerstin og Linda Wedlin (2008). Circulating Ideas: Imitation, Translation and Editing. *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*.
- Scheuer, Jon Dam (2006). *Oversættelsesperspektiver på idéers møde med praksis- et casestudie af patientforløbsidéens møde med en psykiatrisk afdeling*. Roskilde: The Department of Social Sciences. Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi.
- Silverman, David (2013). *Doing qualitative research: A practical handbook*. Los Angeles, Calif.: SAGE Publications Limited.

- Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen og Frank Longstreth (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- St.meld. nr. 47 (2008–2009). *Samhandlingsreformen: rett behandling – på rett sted – til rett tid*. Oslo: Regjeringen.
- Teigen, Håvard, Nils Aarsæther og Toril Ringholm (2013). *Innovative kommuner*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Thelen, Kathleen (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science* 2: 369–404.
- Tjora, Aksel (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Young, John og Jan Stevenson (2006). Intermediate care in England: where next? *Age and Ageing* 35 (4): 339–341.
- Aaraas, Ivar, Erik Langfeldt, Gerd Ersdal og Daniel Haga (2000). Aktuelt problem-Sykestue-modellen, nøkkel til bedre samhandling i helsetjenesten-la sykestuene leve! *Tidsskrift for den Norske Lægeforening* 120 (6): 702–706.

SAMMENDRAG

Med samhandlingsreformen har norske kommuner blitt oppfordret til interkommunalt samarbeid og utvikling av lokalmedisinske sentre (LMS). På denne bakgrunn, og via eksplorative og kvalitative casestudier, belyser artikkelen hvordan LMS som nasjonal styringsidé blir forstått, oversatt og konkretisert i tre interkommunale samarbeidsregioner. Således er det idéhåndteringsprosesser som er denne artikkelens hovedfokus. Teoretisk omdreiningspunkt er både oversettelsesteoriens fokus på fortolkning og endring, og den historiske institusjonalismens fokus på sti-avhengigheter. Datamaterialet viser at motivasjon og begrunnelse for å utvikle lokale LMS har sammenheng med samhandlingsreformens organisatoriske og økonomiske incitamenter. Selv om intervjudeltagerne har en felles forståelse av LMS som et hus med samlokaliserte helsetjenester, oversettes LMS til ulike praksisformer i de tre samarbeidsregionene: en *strategisk informasjonsutvekslingsarena*, en *pragmatisk kompetanshevingarena* og en *(re)spesialisert helsetjenestearena*. Datamaterialet viser således stor oversettelseskreativitet, men det er også tydelig at tidligere historiske utviklingstrekk og allerede eksisterende institusjoner har betydning for oversettelsene av LMS til lokal praksis. Kvalitative og eksplorative casestudier med et eksplisitt blikk både på oversettelse og sti-avhengigheter kan bidra til økt kunnskap om de praktiske implikasjonene og teoretiske antagelsene som idéhåndteringsprosessen er tuftet på.

ABSTRACT

In the wake of the Coordination Reform, Norwegian municipalities are encouraged to enter intermunicipal cooperation and create Local Medical Centers (LMC). Against this backdrop, and through exploratory and qualitative case studies, the article reveals how the LMS as a national manage-

ment idea is understood, translated and manifested in three intermunicipal cooperation regions. Thus, the main focus of the article is organizations' handling of management ideas. Our theoretical pivots are both translation theory's focus on interpretation and change and historical institutionalism's focus on path-dependencies. The analysis shows that development of local LMS models are motivated by organizational and financial incentives in the Coordination Reform. Although the informants have a common understanding of the LMS as a house with co-located health services, the LMS is translated into various forms of practice in the three cases: a strategic information exchange arena, a pragmatic competence development arena, and a (re)specialized health service arena. Thus, the data shows great translation creativity, but it is also clear that earlier historical developments and existing institutions are crucial when the LMS idea is translated into local practice. Qualitative and exploratory case studies with focus on both translation and path-dependencies contribute to increased knowledge about the practical implications and the theoretical assumptions organizations' handling of management ideas are built on.

Siv Magnussen er sosiolog og ansatt ved Senter for omsorgsforskning ved Høgskolen i Gjøvik. Hun holder på med en ph.d.-grad i Innovasjon i tjenesteyting ved Høgskolen i Lillehammer. Hennes forskningsinteresser er innovasjonsprosesser og organisering av helsetjenester.

Senter for omsorgsforskning
Avdeling for helse, omsorg og sykepleie
Høgskolen i Gjøvik
2802 Gjøvik
siv.magnussen@hig.no

Laila Tingvold er idéhistoriker og ansatt ved Senter for omsorgsforskning ved Høgskolen i Gjøvik. Hun har sin ph.d. fra Universitet i Oslo, 2012. Hun arbeider aktuelt med evaluering av Omsorgsplan 2015 på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet, og forsker på innhold, fordeling og kvalitet på pleie- og omsorgstjenester tilhørende omsorgsplanen. Tingvold er også involvert i en studie om frivillighet i pleie- og omsorgstjenesten.

Senter for omsorgsforskning
Avdeling for helse, omsorg og sykepleie
Høgskolen i Gjøvik
2802 Gjøvik
laila.tingvold@hig.no



Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries

KARI TOVE ELVBAKKEN

Per Læg Reid, Külli Sarapuu, Lise H. Rykkja
& Tiina Randma-Liiv (eds.)
Hampshire: Palgrave Macmillan (2014)
ISBN: 978-0-230-22034-8

Professor Per Læg Reid og postdoktor Lise H. Rykkja ved Institutt for administrasjon- og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen, har redigert en interessant bok om koordinering i offentlig sektor i en rekke europeiske land sammen med professor Tiina Randma-Liiv og forsker Külli Sarapuu fra Tallin University of Technology i Estland. Boken bygger på en del av EU-prosjektet COCOPS (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future), som ble ledet fra Bergen og Tallin.

Boken har 20 casestudier fra 12 land. De fire redaktørene har skrevet introduksjon og et sluttkapittel med lærdommer og policyimplikasjoner. Boken har 283 sider, 22 kapitler, en nyttig indeks, og er utgitt av Palgrave Macmillan i serien «Public Sector Organizations».

I introduksjonskapitlet diskuteres utfordringer ved koordinering som fenomen i offentlig sektor og som tema i forvaltningsforskning. Tiltak for å fremme koordinering ses gjerne som reaksjon på fragmentering i kjølvannet av New Public Management. Redaktørene diskuterer koordinering som begrep, ulike kategorier og typer. Koordinering kan studeres som prosess og resultat; her er prosessene tema. Koordineringens mekanismer deles i hierarkiske, markedsmessige og nettverk. Redaktørene vektlegger at koordinering har ulike institusjonelle omgivelser; disse er av betydning for utforming av og bærekraften til koordineringstiltakene. Redaktørene ønsker at boken skal gi innsikt i hvilke typer av koordinering som virker, og under hvilke forhold.

De ønsker å forstå bakgrunnen for konkret koordinering og hva som kan forklare koordineringstiltakenes suksess eller fiasko.

Boken er systematisk, alle casestudiene har samme struktur. Redaktørene stiller fem spørsmål til bidragsyterne, og alle gir svar; spørsmål om hvilke og hva slags koordinering som er tema, hvorfor disse praksisene har oppstått, hvordan de har fungert, hva som har vært deres betydning og effekter, samt hva som er de viktigste lærdommene og policyimplikasjonene fra hver studie. I hvert kapittel er det introduksjon med fakta om landene, befolkningen, styresett og forvaltningskjennetegn. I mange, men ikke i alle kapitlene gjøres det rede for data og metoder som er brukt. Ikke alle kapitelforfatterne plasserer casestudiene i en forskningsmessig kontekst, men det ville vært ønskelig at alle gjorde det. Boken har fire deler (foruten introduksjon og konklusjon) basert på FN-inndelingen av europeiske land, Nord-Europa (8 case), Vest-Europa (5 case), Sør-Europa (2 case) og Øst-Europa (4 case).

Casestudiene er hentet fra mange og forskjellige forvaltningsfelt. Gjennom 20 kapitler gis leseren innsikt i mange interessante prosjekter, tema og politikkområder, tema som overrasker og som er mer vanlige i forvaltningsstudier. I tre casestudier fra Estland drøftes for eksempel konkurranseutsetting av akuttmedisinske tjenester, systemer for opplæring av tjenestemenn på øverste nivå i forvaltningen, og innføring av systemer for budsjettstyring og personalsystemer. En studie tar opp lokale servicekontorer som del av innsatsen for å styrke det regionale nivået med utvidede fullmakter til myndighetene i Wales. Fra Lombardia presenteres en studie av innføring av e-systemer innenfor helsetjenesten, og fra Rotterdam vises det til erfaringer med hjemmebesøk for å se til vanskeligstilte borgere og til bygninger. Det er studier fra land med relativt ny demokratihistorie, som Estland, Tsjekkia, Slovakia og Ungarn. Fra Estland vises det til overgangen fra sovjetisk forvaltningssystem, og i casestudien fra Spania tas forholdet til forvaltningen under Franco opp. I noen tilfeller diskuteres avgrensede prosjekter, i andre er store reformer, som den norske NAV-reformen, tema. Slik driver nysgjerrigheten leseren lett fra kapittel til kapittel! Leserens innsikt i interessante prosjekter og prosesser, ikke bare for å forstå koordineringens utfordringer og muligheter.

Til slutt trekker redaktørene konklusjoner og gir åtte anbefalinger. Om koordinering skal lykkes, er for det første avhengig av kontekst (som hva saken gjelder, og tid), redaktørene understreker at koordinering i offentlig sektor alltid er politisert, at de mest vellykkede tiltakene for koordinering bruker en blanding av mekanismer, at vellykket koordinering krever ansvarlighet, at koordinering kan gi uventede konsekvenser, at tid trengs, at ledelsen må lære, og at det kreves mange typer ressurser for å kunne få til vellykket koordinering.

Boken er rik, interessant og systematisk. Denne leseren vil likevel komme med noen kommentarer, kanskje fordi den vekker nysgjerrighet og interesse, også for spørsmål som ikke tas opp. Boken er resultat av arbeidet i et EU-prosjekt, og andre publikasjoner fra prosjektet kan ta opp tema denne boken sporer interesse for.

Redaktørens første anbefaling er at koordineringens kontekst er viktig. Det er mulig de 20 casestudiene kunne vært analysert videre, og slik kunne det bidratt med kunnskap om hvilke typer av kontekster som er særlig viktige for ulike typer av endringer eller for ulike forvaltningsfelt. Noen forvaltningsområder, som helsetjenester eller samfunnssikkerhet, er tema i casestudier i mer enn ett land. Det ville vært interessant med en diskusjon som sammenholdt lærdommer fra casestudier med lignende tema, eller lignende kontekst, som koordinering i regional kontekst, som kapitlene fra Lombardia, Flandern og Wales. Hvilken rolle spiller politiske mål om større regionalt selvstyre, eller selvstendighet, for reformer i regional forvaltning? Handler forvaltningsreformene egentlig om kampen for selvstendighet? Redaktørens andre lærdom er at all koordinering i offentlig forvaltning er politisk. Boken har ikke en komparativ strategi; verken land eller forvaltningsfelt sammenlignes, så å ønske slike diskusjoner kan framstå som et ønske om en annen bok. Det er ikke meningen, men boken inviterer til komparative refleksjoner.

Bokens inndeling følger inndelingen FN har av europeiske land. Det er greit med en geografisk basert oppdeling av kapitlene, men det gis ingen begrunnelse for inndelingen. Ville det vært mulig å drøfte om noen av koordineringseksemplene hadde fellestrekk innenfor ulike deler av Europa? Nå er forskjellene innenfor Nord-Europa, som mellom Norge, Irland og Estland, åpenbare, og det kan være vanskelig å trekke linjer mellom de to casene fra Sør-Europa (fra Italia og Spania), men inndelingen i grupper av land inviterer til å spørre om forbindelser. Andre inndelinger kunne vært valgt. Å gruppere etter koordineringstyper ville vise seg å være problematisk etter som de fleste casene drøfter ulike typer av koordineringsmekanismer. Det kunne vært gruppert etter koordineringstiltak eller tema eller forvaltningsfelt casene tar opp. De fire kapitlene som omhandler koordinering i regional sammenheng og de fire som omhandler helsefeltet kunne stått sammen. Mulighetene er mange. Det er lett å bli nysgjerrig. Kanskje kunne flere forhold ved casene vært drøftet i sammenheng, og slik belyse betydningen av kontekst og koordineringens plass sterkere i forvaltningspolitisk sammenheng.

I flere kapitler vises det til at reformer og tiltak for koordinering er initiert av eller gitt finansiell støtte fra EU. Det ville vært interessant om EUs rolle, empirisk og prinsipielt, for endringer i medlemslandenes forvaltning ble diskutert, som for Estland, med historie som del av Sovjetunionen, eller

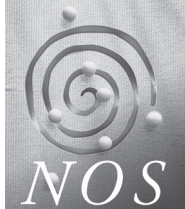
Ungarn, Tsjekkia og Slovakia, som nylig hadde kommunistregime. Hva er begrunnelsene for EU-støtten til endringer, og hvilken rolle spiller støtten? Denne dimensjonen i casestudiene kunne gitt mulighet til mer diskusjon av EUs roller.

Dette er en bok om koordineringsmekanismer, om praksis i offentlig sektor i Europa i dag. Hver casestudie er interessant, redaktørene trekker lærdommer og gir anbefalinger for forvaltningen. Det ville vært interessant om redaktørene også ga anbefalinger for videre forskning. En leser kan for eksempel undre på hvem de ansatte i offentlig sektor er og hvilken bakgrunn de har. Og en kan undre på hvilke verdier som preger innsatsen; i Estland, hva betyr det at konsultantselskaper lærte opp toppbyråkrater, i Lombardia, preges forvaltningen av århundrelange bystatsverdier som Robert Putnam pekte på, – og i Rotterdam, hva betydde det at bakkebyråkrater ble innprentet normer for opptreden ved hjemmebesøk til vanskeligstilte? Så er det bra at det kommer en ny bok basert på en spørreundersøkelse blant offentlig ansatte i alle de 12 landene i 2015!

Redaktørenes tiltak for å koordinere medforfatternes resultater, kapitlenes struktur og svar er vellykket. Redaktørene har nok brukt flere koordineringsmekanismer, både hierarkiske og nettverksbaserte strategier, og kanskje noen markedsmessige mekanismer. Redaktørene har autoritet, tillit og makt, da blir det spennende og god forskningslitteratur. Boken anbefales.

FORFATTEROPPLYSNINGER

Kari Tove Elvbakken
Karitove.elvbakken@uib.no



Fagfelleoversikt 2014

Göran Ahrne	Bente Rasmussen
Mats Alvesson	Bjørn Romback
Mona Agerholm Andersen	Asbjørn Røiseland
Ole Johan Andersen	Heidi Salomonsen
Vibeke Normann Andersen	Siv Sandberg
Harald Baldersheim	Hogne Sataøen
Brita Bjørkelo	Signe Bock Seegaard
Oddbjørn Bukve	Inger Stensaker
Tom Christensen	Inger Lise Teig
Anna Cregård	Dag Olaf Torjesen
Tor Grennes	Tommy Tranvik
Ann Karin Tennås Holmen	Kjell Tryggstad
Kurt Houlberg	Sissel Trygstad
Kurt Klaudi Klausen	Ewa Wikström
Gro Kvåle	Marte Winsvold
Stig Montin	Maria Wolmesjö
Helge Ramsdal	Arild Wæraas

Informasjon til bidragsytere

Nordiske Organisasjonsstudier (NOS) er et akademisk tidsskrift rettet mot studiet av organisasjoner. Tidsskriftet er flerfaglig, der bidrag kan komme fra disipliner som for eksempel økonomi, statsvitenskap, sosiologi, antropologi og psykologi. Bidragsytere kommer fra nordiske forskningsmiljøer eller tar opp tema knyttet til Norden. Bidrag er primært på skandinaviske språk.

Bedømmelse av artikler

Bedømmelse og oppfølging av innsendte artikler skjer også på nordisk nivå. Innsendte artikkelutkast vil bli bedømt anonymt av to eller tre personer etter prinsippet for «double blind review». Beslutninger om publisering tas av ansvarlig redaktør eller eventuelt gjesteredaktør(er). Vi legger vekt på at en bedømmelse ikke bare er et grunnlag for beslutning om publisering, men at den også er til hjelp for forfattere i videre arbeid.

Forfatters ansvar og rettigheter

Bidrag som sendes inn til NOS, skal ikke være under vurdering andre steder. Artikler kan imidlertid være presentert tidligere på konferanser eller forelegge som arbeidsnotat. Forfattere er selv ansvarlige for at materialet som publiseres i NOS, ikke innebærer brudd på noen opphavsrettigheter. Dette gjelder tekst, figurer og bilder. En artikkel i NOS kan ikke publiseres andre steder uten gjensidig enighet mellom forfatter(e) og Fagbokforlaget. Ved innsending av bidrag samtykker forfatter(e) i at Fagbokforlaget kan publisere bidrag digitalt på tidsskriftets passordbeskyttede nettsider. Forfattere er også ansvarlige for at deres bidrag ikke inneholder skrivefeil, er i galt format eller har andre faktiske feil. Bidrag som er antatt for publisering, vil sendes til forfattere for gjennomgang og korrigerings.

Innsending av artikler

Vanlige artikler skal sendes til redaksjonen som vedlagt fil til e-post (nos.rokkansenteret@uni.no), mens artikler til temanummer skal sendes til gjesteredaktør(er). Alle artikler skal være skrevet i Microsoft Word med dobbel linjeavstand og skrifttypen Times New Roman, skriftstørrelse 12. Merk følgende:

- Forfatteren(e)s navn, adresse, telefon, faks og e-postadresse må oppgis i separat fil og ikke på første side av selve artikkelen.
- Legg ved kort sammendrag (inntil 200 ord) av artikkelen, ett på artikkelspråket og ett på engelsk. Det skal også oppgis fem til seks nøkkelord på originalspråket samt tilsvarende fem til seks «keywords» på engelsk. Legg dessuten ved en kort presentasjon av forfatter(e)s institusjonstilhørighet, stilling, akademisk grad og interesseområder.
- Artikkelen bør være på mellom 6000 og 8000 ord.
- Artikkelen bør ikke ha mer enn tre overskriftsnivåer.
- Tabeller og figurer leveres på separate sider, og merk av i brodteksten hvor hver enkelt skal inn. De gis fortløpende nummerering: tabell 1, 2, 3 osv; figur 1, 2, 3 osv.

- Eventuelle noter plasseres bakerst i teksten (sluttnoter).
- Litteraturlisten gis overskriften «Referanser». Flere referanser av samme forfatter(e) listes opp kronologisk med den eldste referansen først. Referanser av samme forfatter(e) og år merkes a, b, c bak årstallet.

Kronikker, debattinnlegg og bokmeldinger

Utkast til kronikk eller debattinnlegg bør være på 1000–3000 ord og skal sendes til redaksjonen. Dersom du har forslag til bokmelding (litteraturgranskning), ta kontakt med redaksjonen.

Referanser settes opp på følgende måte:

(Bok)

Brunsson, Nils (2007). *The Consequences of Decision-Making*. Oxford: Oxford University Press.

(Artikkel i tidsskrift)

DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48 (2):147–160.

(Kapittel i bok)

Furusten, Staffan (2000). The Knowledge Base of Standards. I: Nils Brunsson & Bengt Jacobsson (red.): *A World of Standards*. Oxford: Oxford University Press.

Referanser i teksten

Bruk forfatter(e)s etternavn, kildens årstall og også sidenummer hvor det er nødvendig, for eksempel Czarniawska (2008:770), eller hvor kilden står i parentes: (Czarniawska 2008:770).

Når flere forfattere er opphavet til samme kilde, oppgis alle forfatteres navn hvis det er fra én til tre forfattere. Hvis det er flere enn tre, skrives navnet på første forfatter, fulgt av «mfl.», i løpende tekst kan man for eksempel skrive «forfatternavn og medforfattere», slik: «Czarniawska og medforfattere hevder at [...]».

Retningslinjer for vurdering av artikler til

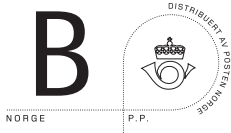
Nordiske Organisasjonsstudier

Hovedmålet med artikler som antas for publisering i NOS, er at de belyser nye og interessante sider ved organisasjoner eller organisasjonsforskningen. Bidrag skal ha en klar adresse til organisasjonsteoretiske problemstillinger. Vi vektlegger at artikkelen representerer et håndverksmessig høyt nivå på metode, argumentasjon og bruk av teori. Empiriske undersøkelser skal knyttes til teoretiske problemstillinger som har en bredere aktualitet enn det empiriske området som artikkelen gjelder. Bidragsytere kommer fra Norden eller tar opp tema knyttet til Norden. Der det er relevant, belyser de den nordiske versus den øvrige internasjonale forskningen på området.

For mer informasjon, se tidsskriftets hjemmeside:

<http://rokkan.uni.no/nos/>,

<http://www.fagbokforlaget.no/NOS>



Nordiske OrganisasjonsStudier

Innhold

ARTIKLER

- Jakten på ledelse i praksis
Harald Askeland, Carina Blomander og Arild Aasen 3
- Mål- og resultatstyring i norske kommuner:
Virkninger for produktivitet og effektivitet?
Åge Johnsen og Anna Charlotte Larsen 31
- Utvikling av lokalmedisinske sentra (LMS) som interkommunal
idéhåndteringsprosess
Siv Magnussen og Laila Tingvold 62

BOKOMTALE

- Organizing for Coordination in the Public Sector.
Practices and Lessons from 12 European Countries
Kari Tove Elvbakken 84
- Fagfelleoversikt 2014 88