

Nordiske Organisasjons- Studier



1 – 2012
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 samfundsvitenskapelige tidsskrifter (NOP-HS).

Ansvarlig redaktør

Paul G. Roness, Universitetet i Bergen

Redaksjonssekretær

Kristin Rubecksen, Universitetet i Bergen

Lokal redaksjon (Bergen)

Ivar Bleiklie, Universitetet i Bergen
Haldor Byrkjeflot, Uni Rokkansenteret
Per Læg Reid, 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.rokkansenteret@uni.no

Redaksjonsråd

Mats Alvesson, Lunds universitet
Rolv Petter Amdam, Handelshøyskolen BI, Oslo
Torben Beck Jørgensen, Københavns Universitet
Ingmar Björkman, Hanken
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

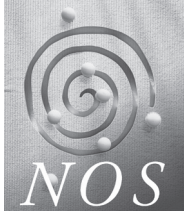
Institusjoner:	NOK 768,- pr. år
Private:	NOK 439,- pr. år
Heftepris:	NOK 189,- pr. nr

Henvendelse om abonnement rettes til:

Fagbokforlaget, Postboks 6050, Postterminalen 5892 BERGEN, Norway
Telefon: +47 55 38 88 00 – Faks: +47 55 38 88 01
E-post: fagbokforlaget@fagbokforlaget.no
<http://www.fagbokforlaget.no/>

© Fagbokforlaget 2012

Sats: Laboremus Oslo AS
Grafisk produksjon: John Grieg AS, Bergen



Innhold

ARTIKLER

Evaluering af (og i) den danske offentlige grundskole 3
Vibeke Normann Andersen og Carsten Strømbæk Pedersen

Reformer i utakt..... 28
Selvorganisering eller avstandsledelse i psykisk helsevern?
Hans Petter Iversen og Hallgeir Gammelsæter

Frå forretningsidé til realisering for norske vindkraftprosjekt..... 51
Er konsesjonsprosessen ei hindring for norsk vindkraftutbygging?
Ole I. Gjerald

DEBATT

**Att skapa en civil ekonom: Civilekonomprogrammet
som en marknadsdriven utbildning** 77
Jens Rennstam och Peter Svensson

LITTERATURGRANSKNINGER

Verksamhetsutveckling i världsklass 91
Johan Berlin

Evaluering af (og i) den danske offentlige grundskole



Evaluations of (and in) Danish primary and lower secondary schools

VIBEKE NORMANN ANDERSEN OG CARSTEN STRØMBÆK PEDERSEN

Nøgleord: styring, offentlige organisationer, grundskolen, evaluering, kvalitetsudvikling

Key words: governance, public organizations, basic education, evaluation, quality assurance

INDLEDNING

En række nye evaluerings- og kvalitetssikringstiltag som faglige mål, trin- og slutmål, nationale test, elevplaner, offentliggørelse af karakterer og andre kvalitetsindikatorer er virkeligheden for den danske offentlige folkeskole i dag. Disse tiltag sætter i et styringsmæssigt perspektiv fornyet fokus på relationen mellem stat, kommune og den lokale folkeskole. Staten styrer på afstand gennem disse tiltags rammer og krav om bestemte procedurer, processer og dokumentation af skolernes virke og resultater (se fx Undervisningsministeriet 2005, 2006; LBK nr. 998; BEK nr. 162). Evalueringstiltagene sigte er at sikre kvaliteten lokalt på den enkelte folkeskole og i det enkelte kommunale skolevæsen ved at fremme lærings- og udviklingsprocesser. Samtidig er det også tiltag, som styrer og regulerer den danske folkeskole. Dette dobbelte sigte rammer ind i skismaet mellem selvstyre og decentralisering på den ene side og regulering og centralisering på den anden side.

Styringen af folkeskolen i Danmark er bygget op om tre hierarkiske styringsniveauer og reguleres gennem såvel eksterne som interne evaluerings-systemer¹. Evaluerings- og kvalitetssikringsinitiativerne påvirker arbejdsdelingen mellem stat, kommune og skoler og den autonomi og autoritet, hvert

niveau besidder. De forskellige tiltag kan for det første betragtes som måder, hvorpå kommunerne af det statslige niveau kontrolleres og holdes ansvarlige for driften af det kommunale skolevæsen. Samtidig stiller staten krav til kommunerne om at fremme den faglige udvikling. For det andet pålægges den enkelte skole af både det statslige og kommunale niveau krav om at evaluere og dokumentere skolens virksomhed herunder resultater. Samtidig forventes det, at disse evalueringer fører til udvikling og læring på skolerne. For det tredje igangsætter skolerne egne evalueringsskemaer, som både kan have et ledelsesmæssigt sigte og et pædagogisk, læringsmæssigt sigte. Artiklen rejser derfor det centrale spørgsmål, om det dobbelte sigte med evaluering, hvor udvikling og læring samtidig med dokumentation og kontrol skal fremmes på tværs af tre niveauer, kan indfries? I forlængelse heraf kan stilles spørgsmål ved, om det har betydning for tiltagens anvendelse, fra hvilket styringsniveau de udspringer? Evalueringsskemaer peger på, at instrumentel anvendelse af evalueringsskemaer, -processer og -procedurer fremmes, hvis de, som er underlagt evalueringerne, tager ejerskab til eller kan se nytten af de pågældende evalueringer (se fx Cousins og Shulha 2007; Greene 1988; Preskill m.fl. 2003). Hvorvidt man tager ejerskab til en evaluering, afhænger af den mentale model, hvormed de, som er underlagt evalueringen, vurderer den nye information, evalueringen bidrager med (Leviton 2003: 529). Såfremt anvendelse af evalueringer afhænger af den viden, man allerede har, kan skolernes holdning til evaluering og kvalitetssikring ses som en vigtig forudsætning for disse tiltags styringsmæssige og læringsmæssige anvendelse.

Ved at undersøge de danske skolers (repræsenteret ved skolelederes og læreres) holdning til, hvordan evaluering og kvalitetssikring påvirker deres arbejdsvilkår, afdækkes det, om det dobbelte sigte med evaluering og kvalitetssikring er kompatibelt med skolernes opfattelse. Overordnet antages det, at hvordan og med henblik på hvad et konkret evalueringsskema er udformet, og i hvilken kontekst det indgår, har betydning for den anvendelse, evaluering og kvalitetssikring får. Artiklen afdækker resultater fra en surveyundersøgelse af henholdsvis skolelederes og læreres syn på og erfaringer med en række evalueringsskemaer. For at forstå brugen af evalueringsskemaer og kvalitetssikringsinitiativer inden for skolernes komplekse styringsunivers trækkes på både styrings- og evalueringsteori – to ellers adskilte discipliner. Herigennem sættes blandt andet evalueringsskemaers design og anvendelse ind i en styringsmæssig ramme. Det betyder, at evaluering anvendes i to betydninger i artiklen. For det første dækker evaluering empirisk over en række virkemidler inden for mål- og resultatbaseret styring som eksempelvis mål, afrapportering af resultater, dokumentation og processer vedrørende kvalitetssikring. Det er disse virkemidler, som lærer og skoleledere er blevet bedt om at forholde sig til i surveyundersøgelsen. Resultaterne heraf viser, at eva-

lueringers sigte vurderes at have betydning for skolernes arbejdsvilkår. Jo tættere på skolens og lærernes undervisningspraksis et evalueringstiltag er orienteret, jo større betydning mener skolerne, at det har for deres arbejde. Resultaterne viser også, at det primært er evalueringstiltag, som udspringer fra skolen selv og enkelte statslige initiativer, som først og fremmest vurderes at påvirke skolernes arbejde, hvorimod kommunale initiativer af hovedsageligt lærerne ikke vurderes at have betydning. For det andet anvendes begrebet evaluering i evalueringsteoretisk forstand forstået som en begrebslig analyseramme for at forstå formål, sigte, anvendelse og konsekvenser af ovennævnte virkemidler (Shadish 1998). Nedenfor diskuteres først et styrings- og evalueringsteoretisk udgangspunkt. Herefter beskrives en række evalueringstiltag, som staten benytter til at regulere de kommunale skolevæsner og skoler med. Inden resultaterne af surveyundersøgelserne analyseres, diskuteres undersøgelsens analysemodel og metode.

EVALUERING OG STYRING – PRÆSTATIONER OG PROCEDURER

Klassisk styringsteori har traditionelt set centralisering og decentralisering som modstillinger. Denne forestilling bygger på en antagelse om, at hvis man skruer op eller ned for den ene type opgaveløsning, sker det på bekostning af den anden. Centralt initierede evalueringer vil som styringsinstrument styrke den vertikale integration (Walsh 1996: 79) på bekostning af kommunernes og skolernes selvbestemmelse (se Goldsmith og Page 2010: 4; Stoker 2004). Lokalt initierede evalueringer vil føre til større differentiering og fragmentering på bekostning af statens indflydelse (Cochrane 1996: 201; Newman 2005: 79). I andre dele af styringslitteraturen er antagelsen, at deregulering og re-regulering, decentralisering og centralisering, følges ad som forandringsstrategier. Janet Newman (2005) beskriver en spænding og udsving mellem selvstyre og gentagne cykler præget af politisk intervention. Rose og Miller (1992: 174ff.) hævder, at staten ikke er en enhed, der er i stand til at styre på en sammenhængende måde. Staten er afhængig af netværk af aktører inden for og uden for staten for at kunne udøve styring, hvorved decentralisering og centralisering som modstilling overskrides.

Frem for at operere med et kontinuum med centralisering og decentralisering som modpoler, kan man betragte decentrale enheders (eksempelvis skolernes eller kommunernes) delegerede autonomi som ledsaget af en re-regulering (se også Majone 1996; Hood m.fl. 1999). Re-regulering kan ses som en udvidet 'armslængdeovervågning' fra det centrale niveau. Traditionelle former for regulering – gennem det hierarkisk bureaukrati – suppleres (og i nogen grad erstattes) af andre former for regulering. Ifølge Pierre og Peters (2005: 188) sker der det, at når den centrale politiske magt afgiver kompetence, kobles den offentlige sektors legitimitet til dens præstationer

og resultater. Re-regulering kan derfor implicere brug af styringstiltag som mål, performance management og kvalitetsindikatorer (Helgøy m.fl. 2007: 198). På den måde bliver evaluering et centralt element i en sådan 'styringsstrategi'. Traditionelt er styrings- og evalueringsteori to adskilte teori- og forskningsdiscipliner. Inden for forvaltningsforskning har der, særligt i en dansk kontekst, været flere bidrag, som ud fra styringsteoretiske perspektiver sætter fokus på evaluering og dens anvendelse som styringsredskab (fx Andersen 2005, 2006; Andersen 2007; Pors 2009). De styringsteoretiske bidrag kan supplere evalueringsforskningen med at tilbyde en forståelse af konteksten for de strukturelle og eksempelvis politiske rammer, hvori en evaluering indgår.

Evalueringsforskning tager på den anden side typisk udgangspunkt i evaluering som en enkeltstående aktivitet, hvor evaluanden fx er et program, indsats eller politik. Der er mindre fokus på evaluerings styringsmæssige aspekt (se fx Dahler-Larsen m.fl. 2003). Der er god grund til at forsøge at integrere og kombinere de to teoridiscipliner for at analysere betydningen af evaluerings design og anvendelse i forhold til, hvordan styringsmekanismer virker. Evaluering er et tiltag til vurdering af den politiske målopfyldelse og værdien og kvaliteten heraf (Alkin og Taut 2003: 3; Vedung 1997). Men evaluering er også et formativt fremadskuende redskab med henblik på at fremme udvikling og læring. Rent begrebsligt kan evaluering i en offentlig styringskontekst relateres til det offentlige ydelser, produktion og organisering, samt den påvirkning evaluering har i den offentlige sektor og på de aktører, som indgår i og i samspil med den offentlige sektor (Vedung 2009: 25–26). Fællesnævneren for mange definitioner af evalueringsbegrebet er, at evaluering er en formaliseret og systematisk aktivitet med et eksplicit anvendelsessigte (Vedung 1997; Patton 1997; Shadish 1998). Den forholdsvist brede definition af evalueringsbegrebet betyder, at aktiviteter, som ikke benævnes evaluering, kan falde inden for definitionen af evaluering. Det gør sig eksempelvis gældende for nogle aktiviteter, der benævnes kvalitetssikring, kvalitetsudvikling, kvalitetsmåling, benchmarking og præstationsmålinger.

Flere tilgange inden for evalueringsforskning fremhæver, at anvendelse af evaluering skal analyseres i forhold til 1) brugen af de konkrete resultater, en evaluering frembringer (*finding/result-based use*), og 2) den indflydelse eller påvirkning, som selve evalueringens processer genererer (*process use*) (fx Alkin og Taut 2003: 5; Cousins og Shulha 2007; Patton 1997). Anvendelse af evaluering udspringer fra den læringsproces, som evalueringens resultater og processer potentielt igangsætter (Alkin og Taut 2003; Cousin og Shulha 2007: 271; Kirkhart 2000; Patton 1998). Potentialet for anvendelse og hvilken form for anvendelse afhænger dog af, om evalueringen giver mening i den givne kontekst eller ej. Ifølge Peter Dahler-Larsen (1998) er evalueringer meningsbærende og identitetsskabende, hvilket betegnes som de konstitu-

tive virkninger af evalueringer. Evalueringer kan over tid og rum skifte formål og anvendelse. Evaluering kan således have flere formål (både officielle og uofficielle) og få virkninger, som ikke var tiltænkt, herunder ikke-intenderede konsekvenser. Hvorvidt man kan forvente, at sigtet med en evaluering indfries, afhænger af 'mødet' mellem evalueringen og den kontekst, hvori evalueringen indgår (se Kirkhart 2000; Leviton 2003; Patton 1998).

En klassisk sondring inden for evalueringsforskning er, hvorvidt et evalueringsinitiativ igangsættes med henblik på at kontrollere en bestemt indsats eller for at lære af og dermed videreudvikle en bestemt indsats. En række nationale evalueringstiltag på skoleområdet har for det første som formål at dokumentere de kommunale skolevæsners og skolernes indsats og resultater. Nogle af disse foreskriver, hvordan processen frem for indhold og resultat skal organiseres. Disse tiltag vedrører typisk kvalitetssikringsmekanismer, som i denne sammenhæng systematisk overvåger, hvor godt en organisation og dens processer styres og integreres. I den forstand er kvalitet 'organisationaliseret' (Ozga m.fl. 2011: 2). Rent begrebslig vedrører kvalitetssikring en mere snæver del af evaluering, eksempelvis i forhold til det at måle og overvåge produktionsprocesser (se Ozga m.fl. 2011: 3). Evaluering som teoretisk begreb kan betragtes som bredere og mere inkluderende. Kvalitetssikring kan i den sammenhæng som nævnt ses som en evalueringsform blandt mange. Et eksempel på en specificering af en kvalitetssikringsproces er statens regulering af måden, hvorpå kommunen skal formulere sin kvalitetspolitik gennem krav om kvalitetsrapporter, eller hvordan skolen skal organisere sin undervisning med udgangspunkt i elevplaner, se nedenfor. Begrebet procesregulering fra styringslitteraturen er relevant i denne sammenhæng (se Sørensen 2009). Staten regulerer folkeskolen gennem processuelle begrænsninger. For det andet kan evalueringer som selvevalueringer gennemført både på statsligt og på skolernes eget initiativ bidrage til læring og udvikling i folkeskolen. Det nationale niveau forsøger på afstand at styre den retning, som det ønsker, folkeskolen skal have, ved at forsøge at fremme læring og udvikling på det decentrale niveau.

I styringslitteraturen findes analogier til de evalueringsteoretiske begreber om anvendelse og konstitutive virkninger. Ved at sætte spot på eksempelvis skolers procedurer og præstationer, og skolernes ansvar herfor, er målet, at skolerne som institutioner bliver mere effektive og velfungerende gennem aktivering af de kapaciteter, som allerede er til stede i skolerne (se Dean 1999). De centrale evalueringstiltag reducerer de lokale niveauers autonomi og pålægger skoler og kommuner processuelle krav. Kravene imødegås gennem den styredes kapacitet til at styre sig selv vha. indførelse af selvdisciplinerende aktiviteter (se fx Dean 1999: 15). De underliggende niveauer pålægges en form for egenkontrol eller en selv-regulerende regulering. Rose og Miller (1992: 181) bruger begrebet *Governing at a distance* til

at beskrive, hvordan forskellige teknikker og agenter anvendes, instrumentaliseres og mobiliseres. En forudsætning for styring er en reguleret frihed, hvor forskellige subjekter ikke bare er underlagt styring, men spiller en rolle i dens udøvelse. De forskellige bidrag er altså uenige i, hvorvidt denne form for styring reducerer de lokale niveaers autonomi. Som respons på centralt fastsatte krav, organiserer eksempelvis skolelederne og lærerne sig i forhold til mål, indikatorer og evalueringer. De forandres ifølge Dean (1999: 169) til »'kalkulerende individer' i 'kalkulérbare rum', underlagt bestemte 'kalkulationsregimer'«. Der sker en ansvarliggørelse på afstand af 'dem derude' – det være sig kommunerne, skolelederne eller den enkelte lærer – for skolens præstationer. Derved sættes den enkelte organisations præstationer lig med kvalitet (Ball 2003: 215, 216). Lærerne, lederne og kommunerne vil være evigt bevidste om deres præstationer i relation til de kriterier, som de bliver mødt med (se Shore og Wright 2004: 106). Begrebet *Performativity* betegner denne proces og dækker over en teknologi, en kultur og en reguleringsform, som stræber mod at optimere præstationer (performance) ved at maksimere output og minimere input (Ranson 2003). Staten kan sandsynligvis ikke styre præcist og undgå ikke-intenderede konsekvenser, når der styres på afstand gennem evaluering og kvalitetssikring. En risiko er ifølge styringsteorien, at central kontrol kan føre til » ... costly and inefficient avoidance activities« (Walsh 1996: 74). Styringstiltagene antages at virke ved, at de lokale enheder tilpasser deres opgaveløsning til de centrale krav om dokumentation af resultatet og procedurer for kvalitetssikring (Ball 2003: 217). Men fra centralt hold kan man ikke nødvendigvis antage, at de indikatorer, som er indeholdt i en række af de introducerede evalueringstiltag, påvirker folkeskolens resultat som tilsigtet. Staten er afhængig af, at skolerne iværksætter selvdisciplinerende tiltag, som korrigerer deres præstationer og produktivitet med henblik på at leve op til kravene om dokumentation og præstationer (Jeffrey 2002: 531). Evalueringens 'succes' som styringsredskab afhænger dermed af den måde, som evalueringens resultater og processer anvendes på og af den enkelte skole. Styringslitteraturen bidrager med at forstå de rammer, strukturer og reguleringsformer, som evaluering som virkemiddel indgår i, og hvordan adfærd påvirkes i en sådan kontekst. Evaluering bliver som styringsaktivitet en systematiseret og tilbagevendende aktivitet, som typisk løbende genererer sammenlignelig viden i tid og rum. Evalueringlitteraturen bidrager med en situationsbetinget forståelse af evaluering i forhold til en konkret indsats eller evaluand, som er afgrænset i tid og rum og dermed ikke nødvendigvis en fortløbende aktivitet. I den sammenhæng er evalueringlitteraturens bidrag og dermed supplement til styringslitteraturen et fokus på evalueringens forskellige anvendelsesformer, herunder de intenderede og ikke-intenderede effekter ved en given evaluering.

EVALUERINGSSTILTAG I DEN DANSKE FOLKESKOLE

Evalueringens placering som et af hovedinstrumenterne i de seneste års bestræbelser på at sikre kvaliteten i den danske folkeskole (se også Dahler-Larsen 2006; Pors 2009) skal ses i sammenhæng med en forudgående decentralisering af kompetence og ansvar til de decentrale niveauer, dvs. de kommunale skolevæsner og skoler. Der er en lang tradition for en lokal forankring af folkeskolen. Samtidig er der en tilsvarende tradition for, at der er et fælles formål med og fælles (minimums)standarder i folkeskolen. Denne dobbeltthed videreføres i den nuværende styring af folkeskolen og bidrager til en løbende spænding mellem det decentrale og centrale niveau. Kommuner og skoler underlægges, ud over de ordinære tilsyn, krav om evaluering, kvalitetssikring, dokumentation og offentliggørelse af eksempelvis evalueringer, karakterer, øvrige resultater og informationer. Staten lægger vægt på, at de kommunale skoleforvaltninger og skoler dokumenterer eller i det mindste beskriver deres resultater, eksempelvis gennem fokus på elevernes udbytte af undervisningen. De centrale krav vedrører desuden selve processerne i forbindelse med produktionen og leveringen af undervisningen i folkeskolen, fx elevplaner, trin- og slutmål, frit valg, brugerinddragelse og krav om brugerundersøgelser. Der er en forventning om, at skolerne bruger initiativerne som udgangspunkt for udvikling af skolen og undervisningen (se fx Undervisningsministeriet 2005; 2006). Nedenfor beskrives en række af de statslige evalueringsskemaer på folkeskoleområdet.

Staten har i forhold til de kommunale skolevæsner initieret og sat rammerne for evaluering og kvalitetsudvikling af folkeskolen. Kommunerne er forpligtet til at udarbejde en årlig rapport om kvaliteten af det faglige niveau på hver skole i kommunen (BEK nr. 162). Kvalitetsrapporten skal indeholde oplysninger om 1) rammebetingelser, fx klassekoefficient og lærer-elev-ratio; 2) pædagogiske processer, fx den løbende evaluering af elevernes udbytte af undervisningen, og 3) resultater, fx karakterer, testresultater og øvrige resultater af gennemførte evalueringer. Kommunerne er under statsligt tilsyn ansvarlige for driften af folkeskolen, og kvalitetsrapporterne er nu blevet en del af statens tilsyn med de kommunale skolevæsner. Formålet med kvalitetsrapporten er at styrke kommunalbestyrelsens mulighed for at leve op til dens ansvar for folkeskolen gennem krav om dokumentation af det kommunale skolevæsens virke og resultater (BEK nr. 162, § 1). Kvalitetsrapporten skal også indeholde oplysninger om skolevæsnets aktuelle indsatser med henblik på udvikling af undervisningen og dens kvalitet (BEK nr. 162, § 8). Den systematiske dokumentation skal fremme samarbejdet mellem lokale politikere, forvaltning og skoler om evaluering og udvikling af kvaliteten i folkeskolen samt bidrage til åbenhed om skolevæsnets kvalitet.

I relation til skoleniveauet er der fastsat regler om løbende evaluering af elevernes udbytte af undervisningen. Evalueringerne er koblet op på tre

dimensioner. Evalueringer af elevernes udbytte skal for det første vurderes i forhold folkeskolens trin- og slutmål (LBK nr. 998, § 10). Elevernes udbytte af undervisningen vurderes i forhold til elevernes tilegnelse af kundskaber og færdigheder i fag og emner, der er specificeret via trin- og slutmål. Trin- og slutmål angiver fælles nationale mål for folkeskolens undervisning og fastsætter det faglige niveau på de enkelte klassetrin. Der synes at være en underliggende antagelse om, at klarere faglige mål vil føre til bedre præstationer (LBK nr. 998, § 10). For det andet og i forlængelse heraf er der krav om, at lærerne for hver elev på alle klassetrin udarbejder en elevplan (LBK nr. 998, § 13b; BEK nr. 750). Elevplanen skal indeholde resultaterne af den løbende evaluering, dvs. elevens udbytte i forhold til trin- og slutmål. Elevplanen skal desuden fungere som kommunikationsgrundlag mellem skole og hjem. Endelig anvendes nationale test i udvalgte fag på bestemte klassetrin (LBK nr. 998, § 13; BEK nr. 1000). Testene har været gennemført som pilottest og frivillige test, men er fra 2011 obligatoriske. Der offentliggøres et landsresultat af testene, mens kommunerne og skolerne vil blive informeret om deres individuelle resultater. Den tidligere regering bestående af Venstre og Det Konservative Folkeparti foreslog, at testresultaterne på kommune- og skoleniveau skal være offentligt tilgængelige. Den nuværende Socialdemokratisk ledede regering er mere kritiske i forhold til offentliggørelse af test, men afventer en evaluering af testene i 2013, før den tager stilling til brugen af test. Test, elevplan, trin- og slutmål og kvalitetsrapporten er konkrete evalueringsinstrumenter, hvormed skolernes og kommunernes præstationer vurderes i forhold til elevernes udbytte af undervisningen. Det er også initiativer, som fra centralt niveau specificerer processerne for planlægning, afvikling, udvikling og evaluering af undervisningen.

ANALYSEMODEL OG METODE

I det efterfølgende afsnit undersøges skolernes (ledere og læreres) vurdering af konsekvenserne af en række evalueringsinitiativer, og hvordan de mener, at disse initiativer påvirker deres arbejde. Forinden præsenteres undersøgelsens analysemodel og metode. De empiriske analyser bygger på surveys med henholdsvis skoleledere og lærere gennemført i 2007–2008.² Det skal understreges, at vi analyserer skoleledernes og lærernes holdninger til og vurdering af konsekvenser af evaluering. Svarprocenten er henholdsvis 50 pct. og 25 pct. Baseret på Undervisningsministeriets opgørelser var samtlige skoleledere i folkeskolen (1495) inviteret til at deltage i en web-baseret spørgeskemaundersøgelse. Lærerne på 93 skoler blev af *Capacent Epinion* tilfældigt udvalgt til at deltage i lærersurveyen. I alt modtog 3034 lærere spørgeskemaet. Når der i det efterfølgende henvises til skolerne, er disse synonyme med undersøgelsens skoleledere og lærere.

Som grundidé bygger evaluering på, at den er i stand til at forbedre en ydelse, præstation eller organisering og dermed er i stand til at forbedre kvaliteten eller i det mindste sætte øget fokus på kvaliteten. Kvalitetsbegrebet er i den sammenhæng knyttet til de egenskaber, som tillægges en proces og/eller et slutprodukt, herunder også det organisatoriske system, som producerer processer og produkter (Dahler-Larsen 2008: 29). Begrebet evalueringspraksis rummer evalueringernes initiering, design og anvendelsesform. Nedenstående analysemodel opererer med en antagelse om, at skolernes holdninger til og vurdering af deres evalueringspraksis har betydning for, om de mener, at evaluering fører til øget kvalitetsbevidsthed:



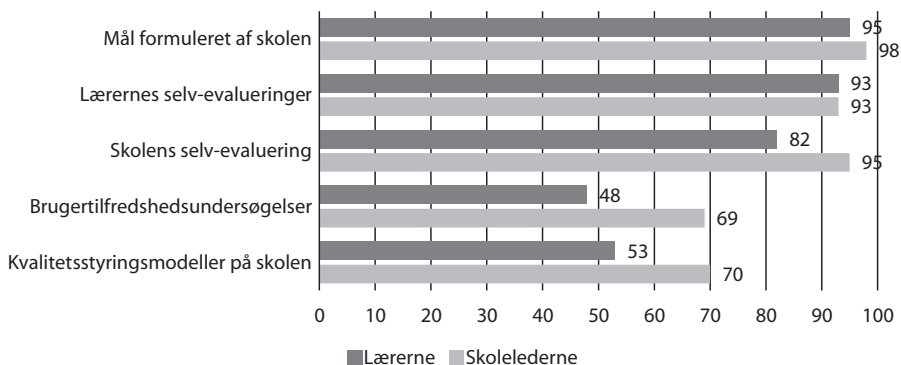
Vi undersøger desuden skolernes holdninger til evaluering og kvalitetsbevidsthed i forhold til deres opfattelse af konsekvenserne af evaluering. Bevidsthed om øget kvalitet antages potentielt at kunne påvirke skolens kvalitet. Dette sidste led i figur 1 giver vores datamateriale dog ikke mulighed for at undersøge. Inden resultaterne af undersøgelsen formidles, drøftes en række metodiske forbehold og problemer.

Evaluering og kvalitetssikring blev i de to surveys defineret ved hjælp af følgende hjælpetekst: »Kvalitetssikring og evaluering kan i praksis være mange ting, men forstås her som en systematisk undersøgelse/måling/vurdering af skolen og/eller undervisningen i skolen, herunder eventuelt undervisningens kvalitet og/eller dens virkninger«. Respondenterne har svaret inden for denne ramme. Men det kan ikke afvises, at den enkelte respondent har anvendt sin egen fortolkning af evaluering og dermed har svaret ud fra disse erfaringer. Der skal tages højde for dette i tolkningen af data. For det andet er det nærliggende at antage, at respondenter med høj kvalitetsbevidsthed er mere positive over for evaluering. Disse årsagskæder kan dog ikke fastlægges definitivt og vil sandsynligvis også være for simple. I datamaterialet er det blot muligt at finde mønstre og sammenhænge, der kan give mere eller mindre fortolkningsmæssig mening. Analysen af sammenhænge er dog ikke vilkårlig, men er disponeret ud fra analysemodellen (jf. figur 1). For det tredje kan der i materialet være problemer med *Social desirability bias*. Respondenterne kan svare på en måde, som giver en positiv præsentation af dem selv i forhold til, hvad der antages at være et socialt ønskværdigt svar. Lærerne kan fx svare på en måde, der stemmer overens med lærerprofessionens generelle holdning til evaluering. Respondenterne kan altså medrapportere værdiladede bibetydninger af, hvad der antages for legitim evaluering, som

analysen ikke har mulighed for at korrigerer for. Endelig og væsentligst er svarprocenten for lærersurveyen lav (25 pct.). De deltagende lærere er på gængse og tilgængelige variable (køn og alder) sammenlignelige med den samlede lærerpopulation (se appendiks 1). Der kan dog være problemer med og en skævhed i forhold til repræsentativiteten fordelt på andre variable, som desværre ikke har kunnet inddrages i undersøgelsen. Eksempelvis kan der være selektionsproblemer. Det kan tænkes, at de lærere, som i forvejen er 'evalueringstrætte' oven på indførelsen af evalueringsinitiativerne, muligvis har fravalgt at deltage i undersøgelsen. Grundet den lave svarprocent skal resultaterne af lærersurveyen derfor tolkes med varsomhed. Der er problemer forbundet med at generalisere lærersurveyens resultater til hele populationen. Når vi i det efterfølgende henviser til lærerne, refereres til de lærere, som deltager i surveyen.

EVALUERING AF OG I FOLKESKOLEN

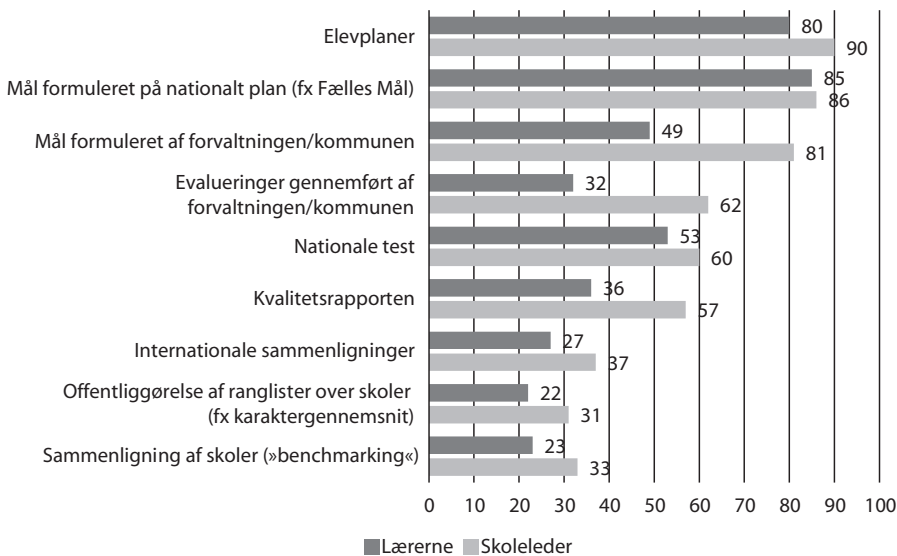
Der er 50 pct. af skolelederne, som tilkendegiver, at de har en strategi eller politik for evaluering lokalt på skolen. Evaluering er dermed sat i system på skolerne. Figur 2 og 3 viser skoleledernes og lærernes opfattelse af, hvordan en række nationale, kommunale og skoleinitierede evalueringstiltag påvirker arbejdet på deres skole. Der er med udgangspunkt i de tre hierarkiske styringsniveauer sondret mellem internt (skolerne – figur 2) og eksternt (staten og kommunerne – figur 3) initierede kvalitetssikrings- og evalueringstiltag.



Figur 2. Skolelederes og læreres vurdering af om arbejdet på skolen er påvirket af interne kvalitetssikrings- og evalueringstiltag (i pct.)

Skolens egne initiativer som skolens mål, skolens og især lærernes selvevaluering, som typisk vil have sigte på læring og udvikling, vurderes af de fleste at have stor betydning for arbejdet på skolen. Men ikke alle interne evalueringer vurderes på tilsvarende vis. Særligt lærerne vurderer, at interne mål

og selvevalueringer har betydning for deres arbejde. Sammenlignet hermed påvirker brugertilfredshedsundersøgelser og kvalitetsstyringsmodeller, som i højere grad er tiltag, der ligger rundt om skolernes undervisningspraksis, ifølge langt færre lærere og ledere arbejdet på skolen. Flere af skolelederne vurderer dog i sammenligning med lærerne, at den interne kvalitetssikring og evaluering påvirker deres arbejde. Ledernes arbejdsfunktion er en anden end lærernes. Det er sandsynligvis årsagen til, at en højere andel af skolelederne vurderer, at brugertilfredshedsundersøgelser og kvalitetsstyringsmodeller påvirker arbejdet på skolen sammenlignet med lærerne. Hvad angår brugertilfredsundersøgelser vil de ofte blive gennemført af skolen selv. Men de er ikke nødvendigvis initieret og indholdsmæssigt bestemt af lærerne, men derimod af forvaltningen eller skolebestyrelsen. Det kan derfor tænkes, at særligt lærerne vil opfatte brugertilfredshedsundersøgelser og kvalitetsstyringsmodeller på skolen som værende eksterne evalueringer (Vedung 2008: 115–116). De ses som eksterne i forhold til skolen, men måske i særlig grad eksterne i forhold til den enkelte lærer. Overordnet mener flere ledere og lærere, at deres arbejde påvirkes af evalueringsformer, som er relateret til undervisningen, og som design- og indholdsmæssigt giver mulighed for at sætte fokus på udvikling af undervisningen. Hvordan ser billedet ud, når vi vender os mod de eksterne kvalitetssikrings- og evalueringsinitiativer?



Figur 3. Skolelederes og læreres vurdering af om arbejdet på skolen er påvirket af eksterne kvalitetssikrings- og evalueringsinitiativer (i pct.)

Bortset fra elevplaner og nationale mål vurderes de eksterne evalueringsinitiativer af færre lærere at påvirke arbejdet på skolen sammenlignet med de interne initiativer. Det samme mønster er gældende for skolelederne, selv om flere skoleledere sammenlignet med lærerne vurderer, at arbejdet påvirkes af eksterne evalueringsinitiativer. Igen kan forklaringen være, at disse initiativer af lederne anskues ud fra en ledelsesfunktion. For lærernes vedkommende kan en forklaring være, at en række af de eksterne initiativer ikke når ud i den daglige undervisningspraksis og dermed ikke vurderes at påvirke arbejdet. En anden forklaring kan være, at lærerne vurderer, at initiativerne ikke er fagligt relevante, hvorfor de ikke får indflydelse på lærernes undervisningspraksis. Elevplaner og nationale mål vurderes af næsten lige så mange lærere og skoleledere at påvirke skolernes arbejde som skolens egne interne mål og selvevalueringer. Der er en markant større andel af lederne sammenlignet med lærerne, som mener, at de kommunale initiativer (kommunale mål, kommunale evalueringer og kvalitetsrapporten) påvirker deres arbejde. Igen kan forklaringen være, at disse initiativer i højere grad vedrører ledelses- og administrative funktioner frem for undervisningen på skolerne. Gennem de kommunale initiativer sættes krav til ledelsen af skolen, mens det ser ud til, at de ikke har nogen betydning for lærerne. Umiddelbart kunne man konkludere, at lærerne er mere skeptiske over for evaluering. Men det handler snarere om, at lederne netop mødes med andre krav end lærerne. På trods heraf vurderer flertallet af lederne ligesom lærerne de kommunale initiativer lavere end en række af skolens egne og de nationale evalueringsinitiativer. Intentionen med fx Kvalitetsrapporten er ellers, at kommunerne skulle have styrket deres mulighed for at præge den kommunale folkeskole i samarbejde med skolerne.

Baseret alene på skolernes vurdering af de kommunale initiativer kunne man foranlediges til at konkludere, at niveauet, hvorfra initiativerne udspringer, har en betydning. Men når man kigger på det overordnede mønster af eksterne og interne initiativer, er der ikke støtte til denne konklusion. Der er snarere tale om, at den type af såvel interne som eksterne initiativer, som af en stor andel af skolerne vurderes at påvirke deres arbejde, har fælles karakteristika, som adskiller sig fra den type af initiativer, som en mindre andel mener påvirker skolernes arbejde. Det er ikke det hierarkiske niveau, som er afgørende, men arbejdsopgaverne, som de enkelte niveauer er tildelt. Kommunerne er ansvarlige for driften af skolerne, mens det nationale niveau har kompetencen til at indholdsbestemme undervisningen og dens rammer. Og denne form for centrale indgreb opleves sandsynligvis som langt mere indgribende i den enkelte lærers undervisningspraksis.

De initiativer (mål, selvevalueringer og elevplaner), som flest skoler vurderer påvirker deres arbejde, har som fælles træk, at de primært er rettet mod skolernes undervisningspraksis og udvikling heraf. Både lærerne og

skolelederne prioriterer evaluering, som både kan betragtes som værende interne (designet af og tiltænkt anvendelse på de enkelte skoler), men også eksterne initiativer (designet af nationalt, men tiltænkt anvendelse på de enkelte skoler). Det er altså den form for evalueringspraksis og den mentale model, som skolerne møder de enkelte initiativer med. Skolerne 'organiserer' mentalt deres evalueringspraksis ud fra a) mål, som er med til at sætte standarden for deres undervisning, b) selvevalueringer, som bidrager til udvikling af undervisningen, og c) elevplaner, som sætter fokus på elevernes udbytte af undervisningen. Det fremhæves, at der her tages udgangspunkt i de erklærede mål med initiativerne. Når skolerne tilkendegiver, at disse initiativer påvirker deres arbejde, kan arbejdet jo være påvirket på mange måder. Fx kan initiativer påvirke arbejdet i positiv forstand, ved at de som allerede indikeret bidrager til lærernes udvikling af deres undervisning. Men de kan også påvirke arbejdet ved fx at give mere bureaukrati. Dataene giver desværre ikke mulighed for at gå ind i en nærmere analyse heraf. Hvorvidt skolernes svar er motiveret ud fra udvikling og læring eller øget bureaukrati afhænger sandsynligvis af udformningen af initiativerne og deres indbyggede krav. Lærernes selvevalueringer designes næppe med henblik på at øge bureaukrati, mens der i modsætning hertil har været fremsat kritik af elevplaner med udgangspunkt heri.

Lærerne foretager en prioritering eller kalkulation af de evalueringsskemaer, som vurderes at have relevans for deres undervisningspraksis. I denne kalkulation fravælges de nationale test, den kommunale kvalitetsrapport samt især de forskellige målinger og sammenligninger.³ Et lignende mønster gør sig gældende for skolelederne. Flere skoleledere henviser ligesom lærerne til påvirkning fra mål, selvevalueringer og elevplaner sammenlignet med mere præstationsbaserede initiativer som sammenligninger og offentliggørelse af ranglister, dvs. evalueringer som i design og anvendelse vedrører dokumentation af resultater. For skolerne er det de evalueringsformer, som er tæt på undervisningen, der konstitutivt giver mening. I en styringsoptik kan man sige, at skolerne laver en kalkulation baseret på de krav, som de bliver mødt med, og indretter deres evalueringspraksis i overensstemmelse hermed. I den sammenhæng er evalueringsformer som benchmarking, diverse sammenligninger og ranglister ikke koblet op på sanktioner i en dansk sammenhæng (se fx Andersen og Dahler-Larsen 2008), hvorfor skolerne ikke prioriterer disse. Evalueringer som tilbagevendende aktivitet såsom benchmarking, ranglister og sammenligninger, som i design i højere grad aspirerer til kontrol og styring som anvendelsesform, vurderes kun af få skoler at påvirke deres arbejde. Det tyder på, at evalueringernes dokumentationsaspekt ikke tillægges den store betydning. Frem for en modstilling mellem evaluering som kontrol og evaluering som læring kan der peges på, at evaluering som læring også kan benyttes i styringsøjemed til at fremme

en bestemt udvikling af folkeskolen. Pors (2009) og Andersen (2006) peger i andre undersøgelser på, at evalueringer med netop et udviklingsøjemed kan anvendes med et styringsmæssigt sigte.

Man kan måske sige, at det på afstand er lykket at igangsætte en udvikling, som fremmer bevidstheden om evaluering på skolerne. De forskellige evalueringer får dog ikke altid de tilsigtede konsekvenser, her forstået som opmærksomhed fra skolerne.

Fokus rettes nu mod de konsekvenser, som skolerne mener, at evaluering har medført. I tabel 1 vises skolerne opfattelse af, hvorvidt evaluering mindsker deres autonomi og/eller øger kvalitetsbevidstheden på skolen.

Tabel 1: Autonomi og kvalitet (i pct.)

	Helt enig	For det meste enig	Hverken enig eller uenig	For det meste uenig	Helt uenig	Total	N
Evaluering har mindsket min autonomi							
Ledere – ledelsesmæssig autonomi	2	9	27	49	14	100	611
Lærere – faglig autonomi	8	20	43	17	12	100	743
Evaluering har øget kvalitetsbevidstheden på skolen							
Skoleledere	25	63	10	2	1	100	613
Lærere	12	40	32	10	6	100	747

Hovedparten af skolelederne mener ikke, at evaluering har mindsket deres autonomi, mens lærerne er langt mere delte i deres svar. Skolelederne mener altså, at de på trods af en række nationale og kommunale evalueringstiltag fortsat har ledelsesmæssig autonomi. Lærerne har ikke helt samme opfattelse som lederne, selv om lærerne dog fortsat har en høj grad af faglig autonomi gennem den grundlæggende metodefrihed, de er tildelt i Folkeskoleloven (Andersen 2006: 439; LBK nr. 998, § 18). Ideelt set skal evaluering som nævnt bidrage til forbedring af fx en ydelse. I den optik antages det, at de lovgivningsmæssige krav sammen med kommunens og skolens egne evalueringstiltag øger kvalitetsbevidstheden på skolen, jf. figur 1. Størstedelen af skolelederne er helt enige eller for det meste enige i, at evaluering skaber øget kvalitetsbevidsthed, mens markant færre lærere er enige heri. Sammenhængen mellem evaluering og dens output i form af øget kvalitetsbevidsthed udfordres altså af lærerne.

Hvilke forhold kan være med til at forklare forskellene i skoleledernes og lærernes oplevelse af, hvorvidt evaluering bidrager til øget kvalitetsbevidsthed i skolen? Det overordnede argument, som prøves i det følgende gennem multivariate analyser, er, om skolens evalueringspraksis kan være med til at forklare, hvorvidt skolerne vurderer, at evaluering fører til øget kvalitetsbevidsthed i skolen. Derudover testes sammenhængen mellem forskellige positive og negative konsekvenser af evaluering samt skolernes opfattelse af, hvorvidt evaluering fører til øget kvalitetsbevidsthed.

Tabel 2. Kontrollerede effekter på »Øget kvalitetsbevidsthed i skolen«. Standardiserede koefficienter ved OLS regression (Lærere og ledere)

	Øget kvalitetsbevidsthed i skolen	
	Lærere	Skoleledere
Evalueringspraksis på skolen		
• Evalueringspraksis defineret af pædagogiske hensyn	0,01	0,12**
• Evalueringspraksis defineret af ledelsesmæssige hensyn	–	0,03
• Nyttigt ledelsesværktøj	–	0,32**
• Belønnes/anerkendes ved gode evalueringresultater	0,04	–
• Evalueringskompetence på skolen	–0,08**	–0,10**
• Skoleinitieret evaluering	0,18**	0,21**
• Kommuneinitieret evaluering	–0,03	–0,10*
• Nationalt initieret evaluering	0,13**	0,11**
Konsekvenser på skolen		
• Reduceret ledelsesautonomi	–	–0,18**
• Reduceret faglig autonomi	–0,13*	–
• Under pres pga. ledelsens brug af evaluering	–0,08*	–

• Skaber mistillid mellem skolen og forvaltningen	–	–0,09**
• Inspireret til udvikling af undervisningen	0,50**	–
R ²	0,46	0,36
N	685	594

Note: **Signifikant på 0,01 niveau. * Signifikant på 0,05 niveau.

Ser man for det første på skolernes evalueringspraksis antages evalueringernes udformning og anvendelse at have indflydelse på, hvorvidt de ifølge skolerne fører til øget kvalitetsbevidsthed på skolen. Når skolernes evalueringspraksis er defineret af pædagogiske hensyn snarere end ledelsesmæssige hensyn, har det ifølge lederne en positiv effekt på sammenhængen mellem evaluering og øget kvalitetsbevidsthed. Dette skyldes sandsynligvis, at evalueringer, som er pædagogisk og måske mere læringsmæssigt orienterede, har en mere direkte effekt på skolens dagligdag. Men der er også en sammenhæng mellem evaluering som nyttigt ledelsesværktøj og øget kvalitetsbevidsthed. Som mental model kobles evaluering som et nyttigt ledelsesværktøj sandsynligvis af lederne til en pædagogisk ledelseskontekst snarere end en administrativ ledelseskontekst. Det underbygges af, at sammenhængen mellem evalueringspraksis defineret ud fra ledelsesmæssige hensyn og øget kvalitetsbevidsthed ikke er signifikant. Belønning eller anerkendelse af lærernes evalueringresultater viser heller ikke en signifikant sammenhæng med øget kvalitetsbevidsthed på skolen. Anerkendelse gennem et motivationssystem er altså ikke den mentale model, som lærerne møder evalueringen med. Ud fra en instrumentel opfattelse af evaluering vil man kunne forvente, at hvis skolerne vurderer, at der er tilstrækkelig evalueringskompetence på skolen, vil der være en sammenhæng med øget kvalitetsbevidsthed. Men denne sammenhæng bekræftes overraskende nok hverken af skolelederne eller lærerne. Det kan måske skyldes, at hvis skolerne vurderer, at de i forvejen har høje evalueringskompetencer, kan det være vanskeligt at øge dem yderligere.

Vi har allerede set, at det ikke er af afgørende betydning, hvilket niveau de enkelte evalueringstiltag er initieret på. Med udgangspunkt i en decentraliseringstese kunne man have forventet, at såfremt skolens arbejde påvirkes af evalueringer initieret af skolen selv, dvs. interne evalueringer, fører disse evalueringer til øget kvalitetsbevidsthed på skolen (se Nevo 2006). Omvendt vil forventningen være, at evalueringer, som ikke er initieret af skolen selv, men som påvirker skolens arbejde, vil have en negativ betydning for kvalitetsbevidstheden på skolen. Så vidt angår skole- og kommuneinitieret evaluering bekræftes en henholdsvis positiv og negativ sammenhæng med øget kvalitets-

bevidsthed. Den negative sammenhæng i forhold til kommuneinitierede evalueringer er dog ikke signifikant for lærerne. Det kommunale niveau afkobles endnu engang. Igen er det de enkelte initiativers design og anvendelse snarere end niveauet, hvorfra de udspringer, som kan forklare den positive sammenhæng mellem evalueringspraksis og øget kvalitetsbevidsthed, jf. opgavefordelingen mellem de tre hierarkiske niveauer. Decentraliseringsten bekræftes altså ikke. Det understreges af, at der er en positiv sammenhæng mellem nationalt initierede evalueringstiltag og kvalitetsbevidstheden på skolen. Med et vist forbehold, jf. metoden, kunne det tyde på, at skolerne ikke mener, at de nationale initiativer fører til negative konsekvenser som mere bureaukrati, men bidrager til udviklingen af skolens undervisning.

For det andet fokuseres på konsekvenserne af evalueringer og deres betydning for, om evaluering fører til en øget kvalitetsbevidsthed på skolen. Hvis lederne og lærerne oplever, at evaluering reducerer deres autonomi, påvirkes deres opfattelse af, om evaluering fører til øget kvalitetsbevidsthed negativt. Det samme gælder, når lederne oplever, at evalueringer skaber mistillid mellem skolen og kommunen. Det kan være med til at understøtte, at evalueringers design og anvendelse har en betydning. Ledere såvel som lærere er skeptiske over for evalueringer, men bestemt ikke alle former for evalueringer. Der er en stærk sammenhæng mellem lærernes opfattelse af, at når evaluering inspirerer til udvikling af undervisning, fremmes øget kvalitetsbevidsthed på skolen. Det er altså de evalueringer, som virker i undervisningen, der spiller den største rolle for lærerne.

De faktorer, som primært forklarer skoleledernes oplevelse af, hvorvidt evaluering øger kvalitetsbevidstheden på skolen, er, 1) om evaluering ses som et nyttigt ledelsesværktøj, og 2) om evalueringerne er initieret af skolen selv. For lærerne gælder det, at 1) evalueringer initieret af skolen, og 2) evalueringer, som inspirerer til udvikling, har størst forklaringskraft i forhold til øget kvalitetsbevidsthed. Evaluering, som inspirerer til udvikling, er den form for evaluering, som konstitutivt skaber mening på skoleniveau, og hvor der er et match mellem lærernes mentale model og den viden, som evalueringen bidrager med. Lærerne opererer tilsyneladende med to opfattelser af evaluering – evaluering som detailstyring, som udfordrer deres profession, og evalueringer, som bidrager til læring og udvikling af deres undervisning. Lederne åbner for, at evaluering kan bruges ledelsesmæssigt, men sandsynligvis med henblik på at fremme den pædagogiske udvikling på skolen. Lederne skærmer muligvis lærerne fra øvrige eksterne krav. Ovennævnte faktorer relative stærke betydning for kvalitetsbevidstheden på skolerne understreger vigtigheden af, at skolelederne oplever, de har indflydelse på, hvordan evaluering udføres på skolen og ikke blot er underlagt evaluering iværksat fra oven. I forhold til de centralt initierede evalueringer bliver staten afhængig af, at de regulerede institutioner iværksætter selvdisciplinerende

aktiviteter, jf. *performativity* og *governance at a distance*. Man kan dog på baggrund af resultaterne her ikke entydigt sige, at statens styring gennem evaluering formår at aktivere skolens eksisterende kapacitet. De teoretiske antagelser om performativity kan nemt ende som en tautologisk slutning. Hvis skolen igangsætter egne evalueringer kan det tolkes som udtryk for selvdisciplinerende aktiviteter som reaktion på statens styring. En anden forklaring kan relateres til den kontekst, hvori ovennævnte teorier er udviklet. Komparativt er præstationsbaserede målinger og indikatorer på skoleområdet i eksempelvis Storbritannien langt mere specifikke. Der er typisk knyttet sanktioner til disse målinger. I Danmark er de præstationsbaserede målinger typisk koblet op på mere kvalitative indikatorer, fx at test suppleres med en individuel elevplan. Det er krav til processerne, mere end resultater, som er specificeret. Og sanktionerne er som nævnt oftest uspecificeret. Den type af 'indikatorer' og de 'manglende' eller 'vagt formulerede' sanktioner kan være en forklaring på, at skolerne primært vægter evalueringer med et udviklingsigte. Skolerne levnes rum til autonomi. Den forskningsmæssige udfordring i den sammenhæng er udvikling af teoretiske antagelser, som kan indfange en sådan styringsform, hvor præstationer og ansvarliggørelse herfor ikke nødvendigvis er styringens dominerende krumtap. Andre teknologier tages i brug. Hvordan de virker og med hvilke effekt kræver yderligere undersøgelser såvel som teoriudvikling.

KONKLUSION

Evaluering er en central del af styringen af den danske folkeskole. En række nye evaluering- og kvalitetssikringsinitiativer påvirker ifølge skolerne deres arbejde. Men det er ikke alle former for evaluering, som har lige stor betydning. Evalueringernes design og anvendelse tyder på at have betydning for, hvordan skolerne vurderer det konkrete initiativ. Det hierarkiske niveau, hvorfra initiativer udspringer, har i modsætning til decentraliseringstens antagelse ikke betydning for skolernes vurdering. Det er snarere de funktioner og krav, som stilles gennem initiativerne, som vurderes at have betydning. På trods af at der er forskelle på skoleledernes og lærernes funktioner, er begge respondent-grupper orienteret mod en evalueringspraksis, som retter sig mod udvikling af undervisningen. Og i forhold hertil virker visse statslige initiativer grundet arbejdsdelingen i forhold til det kommunale niveau mere indgribende på skolernes evalueringspraksis. Men derudover giver de formentlig også mening for skolerne, jf. den mentale model, skolerne møder evalueringerne med. Her skal man dog tage tolkningen med et forbehold, da undersøgelsen ikke giver mulighed for at analysere disse sammenhænge yderligere. Der er en række yderligere metodiske forbehold, som skal tages i forhold til resultaterne af undersøgelsen, særligt i forhold til resultaterne baseret på lærersurveyen grundet den lave svarprocent.

Med disse forbehold in mente tyder det ikke på i en styringsoptik, at evaluering som dokumentation påvirker skolernes arbejde i markant grad. Derfor blev der også rejst indvending mod spørgsmålet om, hvorvidt sondringen mellem evalueringers dokumentations- og udviklingsaspekt giver et godt analytisk udgangspunkt. Det er sandsynligt, at staten anvender det udviklingspotentialt, som potentielt er til stede i evaluering, ud fra en styringsoptik. Skolernes prioritering af en evalueringsspraksis med fokus på udvikling af undervisningen tyder på en vis autonomi til skolerne, om end lærerne i forhold til skolelederne er mere forbeholdne heroverfor. Det giver støtte til, at staten ikke nødvendigvis kan styre præcist gennem disse initiativer. Disse konklusioner baserer sig som nævnt på skolernes egenvurderinger. Forhold som prioritering af evaluering, der har et udviklingsperspektiv, og nedprioritering af andre typer af evalueringer samt især ledernes vurdering af deres autonomi kan potentielt være overvurderet, jf. common source bias.

Ved at koble styrings- og evalueringsteori blev det muligt at analysere betydningen af evalueringsskemaernes design og anvendelsesmulighed over for deres styringspotentialt. Det blev muligt at analysere, hvilken betydning det har, hvor, hvordan og med henblik på hvad evalueringer forankres og udøves i et komplekst styringsystem. Styrings- og evalueringsteori kommer imidlertid til kort i to henseender. For det første risikerer man at ende i en tautologisk slutning, hvor det ikke er muligt at afgøre, hvorvidt styring på afstand har en betydning eller ej, og hvorvidt det lokale niveau reelt har autonomi til at træffe beslutninger. Det er nødvendigt bedre at kunne forstå, hvordan de forskellige processer virker lokalt. For det andet blev kommuneniveauet væk. De forskellige niveauer har forskellige opgaver og funktioner. Det skyldes sandsynligvis arbejdsdelingen mellem stat og kommune i den danske grundskole. Kommunen har ansvar for de driftsmæssige aspekter, herunder de økonomiske rammer, ved skolens virksomhed. Staten har det faglige, indholdsmæssige ansvar for skolen, hvorfor evalueringer initieret på dette niveau har større betydning for lærernes arbejde. Derfor er der i styringsrelationen ikke blot tale om et centralt og et decentralt niveau. Der er flere niveauer på spil med forskellige styringsredskaber, som har multiple formål og varierende grader af indgriben i den decentrale praksis. Fra eksempelvis ny-institutionel teori ved vi, at immaterielle ideer, som de forskellige evalueringstiltag i den danske grundskole kan betragtes som, er udsat for lokale og kontekstspecifikke oversættelsesprocesser (se fx Czarniawska 2008; Røvik 1998). Lokalt indlæses nye formål og forståelse af anvendelse gennem oversættelsen, hvilket har de implikationer, at styring og evaluering ikke altid får den tilsigtede form. Teoretisk er der således behov for en videreudvikling, hvor inddragelse af andre teoretiske perspektiver kan bidrage til yderligere forståelse af styringsrelationerne, deres indgriben på tværs af hierarkiske relationer og deres forskellige funktioner samt de intenderede og uintenderede relationer, som

skabes i den sammenhæng, særligt i forhold til evaluering som et styringsinstrument, der søger at fremme læring og udvikling.

NOTER

- 1 I artiklen bliver en evaluering betragtet som ekstern, hvis den er gennemført af nogen uden for skolen, hvor skolen betragtes som værende ansvarlig for evaluanden (Vedung 2008: 115–116). Skolen defineres og afgrænses her som de personer, der er ansat direkte ved skolen.
- 2 Data er indsamlet som led i et internationalt forskningsprojekt *Fabricating Quality of European Education*, som var finansieret af *European Science Foundation*.
- 3 Dog mener mere end halvdelen af lærerne og lidt flere skoleledere, at de nationale test påvirker deres arbejde på trods af, at de nationale test endnu ikke var obligatoriske på det tidspunkt, hvor surveyene blev gennemført.
- 4 Variabel 1-5, 9-11: Ordinal 5-punkts skala, hvor helt enig = 1, Helt uenig = 5. Variabel 6-8: Ordinal 4-punkts skala, hvor 1 = i høj grad, 4 = slet ikke.

REFERENCER

- Alkin, M.C. og S.M. Taut (2003). Unbundling Evaluation Use. *Studies in Educational Evaluation* 29: 1–12.
- Andersen, S.C. (2006). Styring gennem autonomi? Et forskningsprojekt om politisk styring af de danske skoler. *Politica* 38 (4): 426–445.
- Andersen, S.C. (2005). How to Improve the Outcome of State Welfare Services: Governance in a Systems-Theoretical Perspective. *Public Administration* 83 (4): 891–907.
- Andersen, V.N. og P. Dahler-Larsen (2008). The Framing of Public Evaluation Data and the Legislation on Openness and Transparency in Danish Schools. I: Jonathan D. Breul m.fl. (red.): *Open to the Public. Evaluation in the Public Sector*. New Brunswick: Transaction.
- Andersen, V.N. (2007). Transparency and Openness. A Reform or Education Policy? *Scandinavian Political Studies* 30 (1): 38–60.
- Ball, S.J. (2003). The teacher's soul and the terrors of performativity. *Journal of Education Policy* 18 (2): 215–228.
- Cochrane, A. (1996). From Theories to Practices: Looking for Local Democracy in Britain. I: D. King og G. Stoker (red.): *Rethinking Local Democracy*. Houndmills: Macmillan.
- Cousins, B.J. og L.M. Shulha (2007). A Comparative Analysis of Evaluation Utilization and its Cognate Fields of Inquiry: Current Issues and Trends. I: F.I. Shaw m.fl. (red.): *The SAGE Handbook of evaluation*. London: Sage.
- Czarniawska, B. (2008). *A Theory Of Organizing*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Dahler-Larsen, P. (2008). *Kvalitetens beskaffenhed*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Dahler-Larsen, P. (2006). *Evalueringskultur – et begreb bliver til*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Dahler-Larsen, P. m.fl. (2003). *Selvevalueringens hvide sejl*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Dahler-Larsen, P. (1998). *Den rituelle refleksion*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Dean, M. (1999). *Governmentality. Power and rule in modern society*. London: Sage.
- Goldsmith, M. og E. Page (2010). Introduction. I: M. Goldsmith og E. Page (red.): *Changing Government Relations in Europe*. London: Routledge.
- Greene, J. (1988). Stakeholder Participation and Utilization in Program Evaluation. *Evaluation Review* 12 (2): 91–116.

- Helgøy, I. m.fl. (2007). Local Autonomy or State Control? Exploring the Effects of New Forms of Regulation in Education. *European Educational Research Journal* 6 (3): 198–202.
- Hood, C. m.fl. (1999). *Regulation inside Government. Waste-Watchers, Quality Policies, and Sleaze-Busters*. Oxford: Oxford University Press.
- Jeffrey, B. (2002). Performativity and primary teacher relations. *Journal of Education Policy* 17 (5): 531–546.
- Kirkhart, K.E. (2000). Reconceptualizing Evaluation Use: An Integrated Theory of Influence. *New Directions for Evaluation* (88): 5–23.
- Leviton, L.C. (2003). Evaluation Use: Advances, Challenges and Applications. *American Journal of Evaluation* 24 (4): 525–535.
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Nevo, D. (2006). Evaluation in Education. I: F.I. Shaw m.fl. (red.): *The SAGE Handbook of evaluation*. London: Sage.
- Newman, J. (2005). *Modernising Governacne. New Labour, Policy and Society*. London: Sage.
- Ozga, J. m.fl. (2011). Introduction. I: J. Ozga m.fl. (red.): *Fabricating Quality in Education*. London: Routledge.
- Patton, M.Q. (1998). Discovering Process Use. *Evaluation* 4 (2): 225–233.
- Patton, M.Q. (1997). *Utilization-focused evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Pierre, J. og Peters, B.G. (2005). *Governing Complex Societies*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Pors, J.G. (2009). *Evaluering indefra*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Preskill, H. m.fl. (2003). An Exploratory Study of Process Use: Findings and Implications for Future Research. *American Journal of Evaluation* 24 (4): 423–442.
- Ranson, S. (2003). Public accountability in the age of neo-liberal governance. *Journal of Education Policy* 18 (5): 459–480.
- Rose, N. og P. Miller (1992). Political Power beyond the State: problematics of government. *The British Journal of Sociology* 43 (2): 173–205.
- Shadish, W.R. (1998). Evaluation theory is who we are. *American Journal of Evaluation* 19 (1): 1–19.
- Shore, C. og Wright, S. (2004). Whose Accountability? Governmentality and the Auditing of Universities. *Parallax* 10 (2): 100–116.
- Stoker, G. (2004). *Transforming Local Governance*. Basingstoke: Palgrave.
- Sørensen, E.M. (2009). Statslig procesregulering og lokalt selvstyre. En undersøgelse af kommunale erfaringer. *FOKUS* 40.
- Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction.
- Walsh, K. (1996). Public Services, Efficiency and Local Democracy. I: D. King og G. Stoker (red.): *Rethinking Local Democracy*. Houndsmill: Macmillan.

OFFENTLIGE DOKUMENTER

- BEK nr. 750 af 13/07/2009. Bekendtgørelse om elevplaner, elev- og uddannelsesplaner samt uddannelsesplaner i folkeskolen.
- BEK nr. 1000 af 26/10/2009. Bekendtgørelse om anvendelse af test i folkeskolen mv.
- BEK nr. 162 af 22/02/2007. Bekendtgørelse om anvendelse af kvalitetsrapporter og handlingsplaner i kommunalbestyrelsernes arbejde med evaluering og kvalitetsudvikling af folkeskolen (Kvalitetsbekendtgørelsen).
- LBK nr. 998 af 16/08/2010. Lov om Folkeskolen (Folkeskoleloven).

Undervisningsministeriet (2005). Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti om ændring af folkeskoleloven, 23/09/2005.

Undervisningsministeriet (2006). Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti om ændring af folkeskoleloven, 24/01/2006.

Undervisningsministeriet (2006a). Forslag til lov om ændring af lov om folkeskolen. Udkast af 24/01/2006.

APPENDIKS

Appendikstabel 1. Sammenligning mellem antal ledere og lærere fordelt på køn og alder i undersøgelsen og den faktiske fordeling på landsplan.

Ledere	Sample – alle der besvarede spørgeskemaundersøgelsen		Faktisk fordeling af skoleledere folkeskolen		Lærere	Sample – alle lærere, som returnerede det postomdelte spørgeskema		Antal aktive lærere i Danmark Lærerforening pr. 1. marts 2007 (Danmark Lærerforening)	
	Frekvens	Pct.	Frekvens	Pct.		Frekvens	Pct.	Frekvens	Pct.
Alder					Alder				
					20–30	98	13,1	5 655	9,3
30–40	37	5,1	71	4,6	31–40	182	24,4	16 443	27
41–50	175	24,1	358	23,4	41–50	177	24	13 352	21,9
51–60	425	58,6	948	62	51–60	260	35	20 828	34,1
61+	88	12,1	153	10	61+	30	4	4 712	7,7
	725	100	1530	100		747	100	60.990	100
		(99,9)					(100,5)		
Køn					Køn				
Kvinde	258	35,5	418	29,1	Kvinde	509	68	41 960	68,8
Mand	468	64,5	1017	70,9	Mand	240	32	19 030	31,2
	726	100	1435	100		749	100	60 990	100

Appendikstabel 2. Variable og kodninger⁴

Variable	Kodning
1) Evalueringspraksis defineret af pædagogiske hensyn	»Skolens evalueringspraksis er defineret af pædagogiske hensyn«
2) Evalueringskompetence på skolen	»Der er tilstrækkelige evalueringskompetencer på skolen«
3) Nyttigt ledelsesværktøj	»Evaluering er et nyttigt ledelsesredskab for mig som skoleleder«
4) Skaber mistillid mellem skolen og forvaltningen	»Evaluering skaber mistillid mellem skolen og forvaltningen/kommunen«
5) Reduceret ledelsesautonomi	»Evaluering har mindsket min ledelsesmæssige autonomi«
6) Skoleinitieret evaluering	Indeks over fire evalueringstiltag. »I hvilken grad vurderer du, at følgende former for kvalitetssikring og evaluering påvirker arbejdet på din skole?« »Skolens selvevaluering«, »Mål formuleret af skolen«, »Lærernes selvevalueringer« og »Brugertilfredshedsundersøgelser«
7) Kommuneinitieret evaluering	Indeks over 2 evalueringstiltag. »I hvilken grad vurderer du, at følgende former for kvalitetssikring og evaluering påvirker arbejdet på din skole?« »Evalueringer gennemført af forvaltningen/kommunen« og »Mål formuleret af forvaltningen/kommunen«
8) Nationalt initieret evaluering	Indeks over 4 evalueringstiltag. »I hvilken grad vurderer du, at følgende former for kvalitetssikring og evaluering påvirker arbejdet på din skole?« »Mål formuleret på nationalt plan (fx 'Fælles mål')«, »Elevplaner«, »Nationale test« og »kvalitetsrapporten«.
9) Samfundets tillid	»Evaluering har øget samfundets tillid til skolen«
10) Fokus på kvalitet i skolen	»Evaluering medvirker til øget kvalitetsbevidsthed på skolen«
11) Øget kvalitetsbevidsthed i skolen	»Evaluering har givet øget kvalitetsbevidsthed i skolen«

SAMMENDRAG

Evaluering og folkeskolen er to temaer, som fylder meget i den offentlige debat i Danmark. I denne artikel sættes fokus på danske skolelederes og læreres holdninger til en række kvalitetssikrings- og evalueringstiltag, som er indført i folkeskolen de senere år. Evaluering og kvalitetssikring er både indført med henblik på at dokumentere folkeskolens ydelser og med henblik på at fremme den faglige udvikling af folkeskolen. Evalueringforskning peger på, at der er større sandsynlighed for, at en evaluering anvendes instrumentelt, hvis den forankres i den kontekst, hvor den skal indgå. I den sammenhæng er det ikke uden betydning, hvordan skoleledere og lærere opfatter de forskellige evalueringstiltag, som henholdsvis staten, kommunerne og skolerne selv har taget initiativ til. Artiklen stiller spørgsmål ved, om det dobbelte sigte med evaluering, hvor både udvikling og læring samtidig med dokumentation og kontrol skal fremmes på tværs af disse tre niveauer, kan indfries? Resultaterne af den surveyundersøgelse, som præsenteres i artiklen, viser, at det primært er skolernes egne initiativer og enkelte statslige initiativer, som ledere og lærere vurderer påvirker deres arbejde. De kommunale evaluering- og kvalitetssikringsinitiativer har ikke den store betydning ifølge lærerne, som har deltaget i undersøgelsen. Evalueringer, hvis anvendelse er orienteret mod undervisningspraksis på skolerne, vurderes af flest at have betydning.

ABSTRACT

Evaluations of Danish primary and lower secondary schools have attracted much attention in the public debate. But how are evaluation and quality assurance assessed by those subject to these very instruments, that is teachers and principals of schools? In recent years, instruments of evaluation and quality assurance have been introduced as means by which schools are controlled, requested to document their results, as well as sources of inspirations for learning and developing teaching. The various instruments of evaluation and quality assurance originate from central government, local government as school owners and the schools. Researchers of evaluation emphasize that the likelihood for evaluation to be utilized is higher if those subject to the evaluation can see the benefit gained from it or engage in an ownership with it. In relation to potential utilization of evaluation, it may be of significance how teachers and principals judge the meaning of evaluation and quality assurance. And whether it is of significance from which hierarchical level the demands for evaluation and quality assurance steams. The article raises the question as to whether it is possible for evaluation as a governing instrument to fulfill a purpose of learning and development as well as a purpose of control and documentation. Results based on surveys among Danish teachers and principals show that evaluations aiming at developing teaching are

assessed by particularly the teachers to have an impact. The schools' own initiatives and a few initiatives taken by central government are evaluated as having an impact. However, local government initiatives have very little impact on the schools.

FORFATTEROPLYSNINGER

Vibeke Normann Andersen, ph.d., er manager ved BDO Consulting, hvor hun arbejder med evaluering og måling. Hun er tidligere lektor i offentlig forvaltning og organisation ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Hendes forskningsinteresser har primært været evaluering og organisationsforandringer, især inden for uddannelsesområdet.

BDO Consulting
Fælledvej 1
5000 Odense C
Tlf.+45 51586004
vna@bdo.dk

Carsten Strømbæk Pedersen, cand.oecon., er specialkonsulent ved Socialstyrelsen, hvor han har det faglige ansvar for evaluering. Han har tidligere forsket i evaluering ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, hvor han i dag som ekstern lektor underviser på Master i Evaluering.

Socialstyrelsen
Edisonvej 18, 1
5000 Odense C
Tlf. +45 28261971
csp@dsa-net.dk



Reformer i utakt.

Selvorganisering eller avstandsledelse i psykisk helsevern?

When reforms diverge.

Self-organization or management from afar in mental health?

HANS PETTER IVERSEN OG HALLGEIR GAMMELSÆTER

Nøkkelord: psykisk helsevern, reformer, organisering, ledelse, faglighet, samarbeid, logistikk

Keywords: Mental health, reforms, organization, leadership, professionalism, collaboration, logistics

INNLEDNING

Et kjennetegn ved de nordiske velferdsstatene er de mange statlige reformene. Det gjelder ikke minst helsesektoren, der man i Norge nå er i ferd med å innføre en ny reform, nemlig samhandlingsreformen. I kjølvannet av den forrige store reformen, helseforetaksreformen (heretter sykehusreformen), som var en ledelsesreform, er det altså nå samhandling som problematiseres og settes på dagsordenen innenfor sektoren. Når ulike reformer tilsynelatende skal løse ulike problemer, reises også spørsmålet om hvordan reformer står i forhold til hverandre. Forsterker eller «ødelegger» de for hverandre? Påvirker eller trekker de det feltet der de iverksettes, i samme eller forskjellige retninger?

I denne artikkelen skal vi dvele ved to foregående store reformer i denne sektoren: sykehusreformen og opptrappingsplanen for psykisk helse (heretter opptrappingsplanen). Det gjør vi fordi vi i disse reformene finner interessante sammenhenger, og fordi de på mange måter er motstridende. Der

sykehusreformen var og er en organisasjons- og ledelsesreform med implikasjoner for behandling, er opptrappingsplanen mer en behandlingsreform med implikasjoner for organisering og ledelse. Sykehusreformen var top-down-styrt med hurtig iverksetting av de sentrale reformelementene (Ramsdal og Skorstad 2004; Byrkjeflot 2005; Opedal og Stigen 2005; Kjekshus og Harsvik 2007). I kontrast til dette var opptrappingsplanen mer bottom-up og preget av nye behandlingssideologier som var drevet fram av blant andre politikere, brukerorganisasjoner, profesjoner, fylkeskommuner og kommuner (St.prp. nr. 63 (1997–1998); St.meld. nr. 25 (1996–1997); Norges Forskningsråd 2009). Opptrappingsplanen tilførte psykisk helse-området penger og personell, styrket kompetanseutviklingen og innførte mer polikliniske og utadrettede arbeidsformer. Den etablerte psykisk helsearbeid som et nytt organisasjons- og praksisfelt i kommunene og ga brukerne en viktigere rolle (Rådet for psykisk helse 2004; Myrvold og Helgesen 2009). Den la opp til lokale utviklingsprosesser og endringer i små skritt, men hadde også viktige sentrale retningslinjer.

I denne artikkelen spør vi hvordan sykehusreformen og opptrappingsplanen påvirker logistikken i psykisk helsevern gjennom de fagideologiske retningene reformene favoriserer. Med logistikk forstår vi hvordan vi planlegger, styrer, organiserer, leder og gjennomfører strømmer av varer, tjenester og informasjon i organisasjoner (Johannessen og Solem 2007). I et helsevesen som er opptatt av å oppnå både kvalitet og ressursutnyttelse, blir logistikk interessant, men begrepets historie og teoriutvikling er tett knyttet til områder som har vært sentrale i militære operasjoner og i utviklingen av vareproduksjon, som for eksempel ingeniør-, økonomi- eller ledelsespraksiser i industrien. Begrepet utfordres derfor når det settes inn i en kontekst der det ikke er operasjoner i militære eller industrielle hierarkier, kjeder eller nettverk som studeres, men behandling av mennesker med komplekse lidelser som til dels forstås helt ulikt i ulike faglige tradisjoner. Da er det nødvendig å inkludere også forhold mellom menneskene i logistikkbegrepet, som organisering, ledelse, faglighet og samarbeid (Johannessen 2003). Siden reformer påvirker fagtradisjonenes posisjon i helsevesenet, påvirker de også hvordan lidelsene og behandlingen av dem forstås og organiseres.

I fortsettelsen presenterer vi to ulike teoretiske perspektiver som grunnlag for analyse og drøfting. Deretter analyserer vi hovedtrekkene i reformene når det gjelder nettopp organisering, ledelse, faglighet og faglig samarbeid. Selv om opptrappingsplanen kom før sykehusreformen, har vi valgt å beskrive sykehusreformen først siden det var denne reformen som tydeliggjorde de motsetningene vi fokuserer på (Karlsson 2006). På den andre siden, fordi det er logistikken nettopp i psykisk helsevern som settes under lupen, behandler vi opptrappingsplanen noe grundigere enn sykehusreformen, som på sin side mer danner en ny ramme for realiseringen av opptrap-

pingsplanen. Før vi til slutt konkluderer, diskuterer vi sammenhengene mellom hvordan psykiske lidelser forstås, og utformingen av feltets logistikk.

DEN TEORETISKE TILNÆRMINGEN

Vi tar utgangspunkt i to ulike teoretiske perspektiver. Det ene kaller vi rasjonalistisk-formativt, det andre relasjonelt-transformativt. Med utgangspunkt i disse perspektivene formulerer vi et sett av implikasjoner for forståelsen av det logistikkbegrepet vi benytter oss av, det vil si for 1) ledelse, 2) organisering, 3) faglighet og 4) faglig samarbeid. Nedenfor begrunner vi hvorfor det rasjonalistisk-formative perspektivet har følgende implikasjoner for forståelsen av logistikk:

1. Organiseringen baseres på klare organisasjonsgrenser, nivågrenser og/eller hierarkisk struktur («fragmentert samordning»).
2. Ledelse forstås som eget fag og baseres på avstand til og formell ledelsesmakt over fagfolkene («avstandsledelse»).
3. Fagligheten baseres på ekspertkunnskap, relasjonell avstand og evidensbasert behandling («avstandsfaglighet»).
4. Faglig samarbeid baseres på hierarki, komplementaritet og forutsigbarhet («systemisk samarbeid»)

Den grunntanken om organisasjonsendring vi oftest møter i organisasjons- og ledelsesteori, forstår vi som rasjonalistisk-formativ. I det *formative* ligger den grunnleggende funksjonalistiske antakelsen om at det faktisk finnes en måte å organisere på som er optimalt funksjonell for den aktiviteten vi driver. Organisasjoner blir forstått som delsystemer i større systemer. Grenser mellom komponenter, delsystemer og større systemer er da sentrale, slik det i logistikk og såkalt Supply Chain Management fokuseres på samarbeidet i hele verdikjeden eller verdinettverket (Cooper, Lambert og Pagh 1997; Christopher 1998; Johannessen og Solem 2007). Innenfor denne systemverdenen forutsettes det at det finnes konsistente prinsipper virksomheten bør organiseres etter slik at den kan tilpasses omgivelsene og bidra optimalt til helheten. Når en slik forståelsesramme legges til grunn ved reformer, åpnes det både for hierarkiske og instrumentelle modeller (Christensen, Læg Reid, Roness og Røvik 2009) og for mer systemiske og prosessorienterte modeller (Johannessen og Solem 2007).

Det som gjør denne tilnærmingen *rasjonalistisk*, er antakelsen om at «hemmelighetene» om den optimale form kan avsløres og omsettes til ledelseskunnskap og rasjonell handling. Denne evnen tilskrives organisasjonens ledere og deres hjelpere – faglige eliter, konsulenter og forskere. Ledelse handler derfor om å analysere tilpasningsbehovene og formulere målene, for så å ta konsekvensene av dem og få de andre (ansatte, pasienter) til å forstå

og fylle sine «naturlige» roller innenfor systemene. Ledelse blir å opptrø i grenseområdene mellom systemenes deler og sørge for at tilpasning skjer.

Når ledere ikke greier å oppfylle mål, vil man innenfor denne forståelsesrammen oppleve at organisasjonen er i krise. En logisk måte å gjenopprette balansen på er gjennom organisasjonsreform og gjerne skifte av ledelse. Ledelse og kontroll henger tett sammen, og ledere vil tilstrebe hegemoni med hensyn til å kunne definere hva og hvordan organisasjonen skal produsere, og hvordan produksjonen skal måles og rapporteres. Ledelse som kontroll vil være lettere i organisasjoner der ledere legitimt kan overvåke arbeidsprosessene (fordi de selv har nødvendig kunnskap) og definere reglene for utførelsen av arbeidet (Mintzberg 1979). Når arbeidet primært koordineres gjennom ekstern standardisering av ansattes kunnskaper – slik tilfellet er med profesjoner – vil ledelsens kontroll kunne svekkes.

Siden ekspertkunnskap kan stå i motsetning til ledelsesk kontroll, ser gjerne ledere at fagekspertisen innordnes systemet ved at den tilordnes bestemte, forutsigbare oppgaver. Ledelse er lettere med en føyelig profesjonell elite (Stacey 2008), eller når ulike fag holdes atskilt gjennom spesialisering og tilordnede rammer. Fra et kontrollsynspunkt er det en fordel om antallet profesjoner er begrenset og hierarkisk og/eller systematisk ordnet. Fra et ledelsessynspunkt er det også ønskelig å rasjonalisere og kontrollere fagkunnskapen, for eksempel gjennom etablering av systemer der kunnskapen kodes, telles, rapporteres, lagres og spres.

I det formativt-rasjonelle perspektivet vil samarbeid og kommunikasjon mellom profesjoner/profesjonelle framstilles som hierarkisk, komplementært eller symmetrisk ordnet (Eide og Eide 2007). Den enkelte fagperson og profesjon skal fylle sin funksjonelle rolle i en større tverrprofesjonell helhet. Målene er klare, ledelsen og organisasjonsstrukturen er tydelig, og kulturen er samarbeidsorientert (Lauvås og Lauvås 2004; Sosial- og helsedirektoratet 2006; Sirnes 2009). Innebygd kan det imidlertid her også ligge perspektiver om at samarbeidet kan skape viktig integrasjon, faglig dynamikk og synergi (Vangen og Huxham 2009; Willumsen 2009) der man også beveger seg i retning mer uforutsigbare, relasjonelle synspunkter.

Faglighet forstås som ekspertisens kunnskap om lidelsen/sykdommen og evne til å behandle og gjøre pasientene friske (Berg 1987). Pasientenes problemer forstås følgelig som avgrensbare lidelser som kan diagnostiseres (Snoek og Engedal 2004; Skårderud, Haugsgjerd og Stänicke 2010). Det tilsier ensidige, instrumentelle og hierarkisk orienterte behandlingsrelasjoner som baseres på kunnskap som er reduksjonistisk, forutsigbar og evidensbasert (Berg 1987; Gullestad 2001; Ekeland 2004; Martinsen 2009).

Det relasjonelt-transformativt perspektivet har disse implikasjonene for forståelsen av logistikk:

1. Organiseringen baseres på hva som tjener samtale-, samhandlings- og bedringsprosessene («åpen organisering»).
2. Ledelse samskapes og baseres på nærhet, gjensidig anerkjennelse og relasjonell makt i forholdet til fagfolkene («nærhetsledelse»).
3. Fagligheten baseres på gjensidighet, relasjonell kompetanse og profesjonell nærhet («nærhetsfaglighet»).
4. Faglig samarbeid baseres på forskjellighet, gjensidig anerkjennelse og uforutsigbarhet («anerkjennende samarbeid»).

Innenfor et *transformativt* grunnsyn forstås organisasjonsprosesser som grunnleggende uforutsigbare. Veien blir til mens man går. Prosessene er kontinuerlige og dynamiske og konstitueres gjennom kontekster og kontinuerlig interaksjon mellom alle aktørene (Emirbayer 1997). Organisasjonsstrukturer er dermed relasjonelle mønstre som vokser ut av endringens prosess, mens organisasjonsendringer ikke primært er resultat av store reformer og endringsprosjekter, men av trivielle prosesser (March 1981). Organisasjoner fungerer mer på tross av enn på grunn av vedtatte strukturer, systemer og prosedyrer (Stacey, Griffin og Shaw 2000). Mens mye av ledelsespraksiser i organisasjoner er knyttet til det å iverksette (nye) systemer (beslutningsstøtte, IKT, rapportering, økonomi, kvalitet og så videre), fungerer organisasjoner primært fordi menneskene der selvorganiserer seg. Sammen løser de oppgaver, skaper utvikling og holder hjulene i gang, ofte på tross av uklare mål og strategier og systemer som ikke iverksettes som planlagt (Stacey mfl. 2000). Den grunnleggende antakelsen er dermed selvorganisering: at samhandling fører til meningsfull orden.

Ledelse forstås her mindre som et spørsmål om rasjonell innsikt og formell autoritet enn som et framvoksende sosialt, relasjonelt fenomen. Ledelse skapes sammen, ut fra gjensidig anerkjennelse av temaer, spørsmål og reaksjoner som bringes fram i samtalene (Griffin og Stacey 2005). Ledere har verken full oversikt eller full kontroll. De kan være tilkjent makt og myndighet til å fatte beslutninger som inkluderer og ekskluderer mennesker og temaer i prosessene, men deres rasjonalitet er begrenset, og de har ikke kontroll over responsene fra organisasjonens øvrige medlemmer.

I dette perspektivet ses faglig arbeid som relasjonelt og prosessuelt. Fagkunnskap er ikke noe enkeltpersoner, profesjoner eller organisasjoner lagrer i egne hoder, arkiver eller systemer, men derimot noe som vokser fram og utvikles kontinuerlig og uforutsigbart når mennesker relaterer seg til hverandre i den daglige virksomheten (Dysthe 2001; Johannessen 2003; Stacey 2008). Det er måten man interagerer med andre på, som er vesentlig. Faglige eller ledelsesmessige elitedannelser kan da hindre kunnskapsutviklende relatering. Kvaliteten i interaksjonen avhenger mer av om samhandlings-

mønstre oppleves flytende og spontane, og om det ligger muligheter for anerkjennelse, endring og utvikling i dem.

Det samme gjelder i forhold til pasientene, som dermed ses på som medborgere. Terapeuter og pasienter anerkjennes da som likeverdige deltakere i samhandlingen (Borg og Topor 2003). Likevel anerkjennes maktforskjeller, blant annet med hensyn til inkludering og ekskludering (Stacey 2003). Psykiske problemer/lidelser forstås som gjentakende, fastlåste relasjonelle mønstre og prosesser, individuelt og sosialt (Stacey 2003), og ikke som bestemte diagnoser/sykdommer. Relasjoner og relatering stilles i sentrum, og kraften til endring og bedring tilkjennes pasientene i deres mangfoldige sosiale sammenhenger. Denne fagligheten har vi kalt for nærhetsfaglighet, til dels i tråd med Topors prosessorienterte begrep konkret profesjonalitet (Topor 2006).

Synet på samarbeid mellom profesjonelle karakteriseres av tre forutsetninger. Den første dreier seg om uforutsigbarhet, vi vet ikke hva fremtiden bringer og kan føre med seg i form av nye prosesser. Den andre går ut på at profesjonelle relasjoner og identiteter på samme tid er både stabile og i endring (Griffin og Stacey 2006). Den siste forutsetningen er at når forskjellighet bringes inn i samhandlingen (nye synspunkter, tilnæringsmåter og så videre), øker sjansene for nyskaping, endring og utvikling (Stacey 2003; Johannessen 2008), forutsatt at den konkrete samhandlingen preges av gjensidig anerkjennelse mellom deltakerne.

METODE

Analysen i denne artikkelen er hovedsakelig basert på dokumenter og faglige bidrag som fagtidsskrifter, profesjonstidsskrifter, lærebøker og annen faglitteratur som det er referert til. Det samme gjelder styringsdokumenter, andre dokumenter og lokale og nasjonale evalueringsrapporter relatert til sykehusreformen og opptrappingsplanen. Underveis har vi også deltatt i lokale, regionale, nasjonale og nordiske nettverk og miljø for organisasjonsforskning knyttet til sykehus.

En av oss har spesiell kjennskap til feltet gjennom mangeårig arbeid i en avdeling for psykisk helsevern i et norsk helseforetak. Parallelt med sitt doktorarbeid har vedkommende i perioden 2005–2010 vært ansatt i en deltidsstilling i denne avdelingen, og har der deltatt i formelle og uformelle samtaler med fagfolk og ledere, i planprosesser, lederteam og fag- og forskningsteam. I forbindelse med doktorarbeidet er også 15 fagfolk og ledere i helseforetaket intervjuet. Selv om det ikke rapporteres slike primærdata i artikkelen, er det relevant å gjøre denne bakgrunnen kjent for leseren, blant annet fordi ideer og synspunkter i artikkelen er tatt opp og prøvd ut i samtalene.

I analysen av forhold ved sykehusreformen har vi primært benyttet offentlige dokumenter og evalueringer, men også faglitteratur på området.

Her har vi forsøkt å få fram reformatorens sentrale organisatoriske grep. Det samme gjelder for de mer overordnede sidene av opptrappingsplanen, der vi også har identifisert planens strategiske endringer, jamfør innledningen til kapitlet om opptrappingsplanen. Der vi har analysert ulike fagideologiske sider av opptrappingsplanen og sammenhengene når det gjelder organisering, ledelse, faglighet og faglig samarbeid, har vi også gått inn i en relativt omfattende faglitteratur, jamfør referanser. Det var nødvendig for å identifisere de logistiske implikasjonene av de ulike fagideologiske retningene.

Måten vi har lest og tolket denne litteraturen på, har variert, ut fra spørsmål og tema. Vi har sett etter ulike innholdselementer og sammenhenger, for eksempel i evalueringer av sykehusreformen og i de ulike fagideologiske retningenes forståelse av psykiske lidelser. Der de sentrale grepene i sykehusreformen ligger nokså åpne, er kjerneelementer i og konsekvenser av de ulike fagideologiene i opptrappingsplanen tyngre å identifisere. Derfor måtte vi også gå «dypere» inn i fagideologiene.

Metodisk har vi primært vært bevisst på framgangsmåten i såkalt framvoksende deltakende undersøkelse (Christensen 2003; Stacey og Griffin 2005), der meningsfulle kategorier og mønstre utvikles over tid gjennom skriveprosess, lesing, veiledning, refleksjon og samtale med andre. Denne framgangsmåten har likheter med kategorisering, meningskondensering, meningsfortolkning og adhocmetoder ved intervju (Kvale 1994) og kvalitativ dokumentanalyse (Jacobsen 2000). Vi har spesielt lett etter og utviklet kunnskapsmessige kategorier og mønstre med implikasjoner for faglighet, faglig samarbeid, organisering og ledelse. I analyse, diskusjon og konklusjoner har vi etterstrebet saklighet med hensyn til de teoretiske perspektivene.

SYKEHUSREFORMEN

Sykehusreformen besto av en hel pakke av organisatoriske grep staten brukte for å sette «pasienten først», få bedre økonomisk styring, få økt behandlingsskapitet, oppnå reduserte ventetider og dessuten oppnå et bedre samarbeid med kommunehelsetjenesten. Virkemiddelpakken besto i å overføre eierskap til staten, organisere sykehusene som foretak på to nivåer, slå sammen institusjoner og sykehus i større foretak, innføre profesjonelle styrer og enhetlig ledelse, gjennomføre lederutdanning, etablere tydeligere enheter på lavere nivåer i organisasjonen, få til mer omfattende mål- og resultatstyring, innføre nytt budsjett- og regnskapssystem og organisere brukerutvalg (Ot. prp. nr. 66 (2000–2001); Norges Forskningsråd 2007).

Disse «systemgrepene» ble initiert og iverksatt av regjeringen, altså ovenfra. De liknet på de grepene som blir tatt i store produksjonsselskaper, som varianter av den såkalte divisjonsformen (Whittington og Mayer 2000), og på prinsippene i det som ofte refereres til som NPM (Christensen og Lægred

2001; Lian 2003; Ramsdal og Skorstad 2004). Selv om flere reformelementer var vedtatt tidligere (enhetlig ledelse, stykkprisfinansiering, fritt sykehusvalg, mål- og resultatstyring), viste omfanget av og tempoet og styrken i reformen at myndighetene nå virkelig ville designe et «system» som spesialisthelsetjenestens logistikk.

Staten, som tidligere hadde reformert langsomt ut fra en idé om erfaringslæring (Olsen 1996), tok nå drastiske, omstridte grep for å omforme helsevesenet (Gammelsæter 2003; Ramsdal og Skorstad 2004; Gammelsæter og Torjesen 2005; Byrkjeflot og Torjesen 2010). Det handlet ikke lenger om å teste ut enkelttiltak, men om å drive igjennom en hel pakke konsistente prinsipper (Gammelsæter 2003): Nye organisatoriske enheter skulle stå i et klart hierarkisk forhold til hverandre, skillet mellom strategisk og operativt lederskap skulle dyrkes, lederskapet skulle være individuelt og enhetlig, ledernes skjønn skulle økes, og det ble åpnet for mer bruk av markedsstyring gjennom fritt sykehusvalg og såkalte diagnoserelaterte grupper (DRG).¹ I tillegg var reformen pakket inn i et tidsriktig slagord, nemlig *Pasienten først!*, og brukermedvirkning var et begrep med resonans både i brukernes interessekamp og i 1990-tallets store, men tvetydige organisasjonstrend, Business Process Re-engineering (Moltu, Monteiro og Sørensen 2000).

Reformen hadde etter vår vurdering både klare formative og rasjonalistiske trekk. Reformatoren fant en form som skulle representere selve løsningen på spesialisthelsetjenestens problemer, og denne ble innført ovenfra uten at de ansatte i sektoren verken hadde bedt om eller var forberedt på den. I tillegg til de mer allmenne trekkene ved reformen kan det også identifiseres sider som særlig har implikasjoner for logistikken i psykisk helsevern, altså for forholdet mellom menneskene der: organiseringens betydning for makt og samhandling innen og på tvers av nivåer og enheter, og ledelsens betydning for samhandlingen mellom ledelse og fagansatte.

Reformen la avgjørende vekt på å myndiggjøre lederne og legge til rette for nødvendig omstilling og funksjonsfordeling (Sosial- og helsedepartementet 2001). Samlingen og sentraliseringen av eierskapet hos staten, foretaksorganiseringen, konsernmodellen og etableringen av tydeligere formelle organisasjonsenheter skulle sørge for nødvendig hierarki og klare grenser (med nødvendige åpninger) mellom systemene og delsystemene. Enhetlig, profesjonsnøytral ledelse skulle skape nødvendig avstand til profesjonene og styringsrom for ledelsen. Profesjonene skulle ikke lenger «styre» ledelsen. Tvert imot, målstyring og resultatevaluering via «nøytrale» indikatorer skulle gjøre det enklere å styre organisasjonsprosessene i retning mål fastsatt ovenfra og utenfra, av eier og ledelse. Dermed skulle det også bli mulig for lederne å styre på avstand, uten nødvendigvis å være til stede der styringen skulle virke. Også brukermedvirkningen, viste det seg snart, ble forsøkt styrt

inn i oversiktlige og kontrollerte organisasjonsformer gjennom brukerutvalgene (Norges Forskningsråd 2007).

I denne tenkningen og de medfølgende virkemidlene ligger det vesentlige endringer når det gjelder ledernes makt (NOU (1997:2); Ramsdal og Skorstad 2004). I viktige spørsmål skyves makten bort fra de profesjonelle, til rasjonelle ledere som skal få større rom og mer makt til å lede – til å definere verdier, visjoner og mål. Oppgaver og funksjoner skal fordeles mer rasjonelt. Organisasjonsenheter skal designes slik at de lar seg lede og styre ovenfra. Det samme gjelder forholdet mellom de profesjonelle, for eksempel i tverrprofesjonelle team. Samhandlingen på tvers av enheter reguleres av lederne gjennom organisatoriske og profesjonelle grenser. Resultater skal la seg kontrollere ut fra målene. Lederne plasseres utenfor eller på grensen til de organisasjonene de skal lede, og tillegges omfattende frihet. Andre ansatte blir derimot gjort til ufrie bestandeler i systemet (Johannessen og Solem 2007). Denne endringen er vesentlig i forhold til den tidligere faglig og kollegialt baserte ledelsen, og den gjennomsyrrer også det nasjonale lederutviklingsprogrammet som ble opprettet fra 2003 (Pilskog 2007).

Sett fra et relasjonelt-transformativt perspektiv er sykehusreformen en reform som sikter mot å endre logistikken i feltet, og da særlig relasjonen mellom ledelse og fagfolk. De to omfattende evalueringene av sykehusreformen som er gjennomført, tar ikke opp spørsmålet om konsekvenser av reformen for den faglige utviklingen av psykiatrien (Agenda/Muusmann 2005; Norges Forskningsråd 2007), men et sentralt spørsmål er hvilken betydning reformens prinsipper og konkrete løsninger får for faglig arbeid og samarbeid i psykisk helsevern. Fører avstandsledelse og fragmentert samordning også med seg tendenser til avstandsfaglighet og systemiske samarbeidsrelasjoner?

OPPTRAPPINGSPLANEN

Opptrappingsplanen ble vedtatt i 1998, og bygde på en omfattende gjennomgang og kritikk av psykisk helsevern (St.meld. nr. 25 (1996–1997); St.prp. nr. 63 (1997–1998)). Spissformulert var hoveddiagnosen «brist i alle ledd». Planens strategier for å behandle «sykdommen» var å tilføre penger og personell, endre faglige tilnærminger, styrke kompetansen, omstrukturere og oppnå mer brukermedvirkning. Planen tok opp i seg mange av de framvoksende faglige trendene, noe som medførte en styrking av kontekstuell og relasjonelt orienterte tilnærminger (på bekostning av medisinske) (Karls-son 2008). Tilnærmingene ble likevel ikledd strategier, tiltak og et eklektisk språk med et «helhetlig» og harmonisk preg (Wifstad 1997). Det var trolig nødvendig for å få til en bred faglig og politisk oppslutning (Ørstavik 2008).

Berg (1987) identifiserte i sin bok om medisins logikk de reduksjonistiske (medisinske), psykologiske og sosiologiske/sosialpsykiatriske logikkene i psykiatrien og deres organisatoriske implikasjoner. I dag representerer recoveryideologien en ny form for sosialpsykologisk og relasjonelt orientert tenkning, mens lokalbasert psykisk helsearbeid kan sies å være en videreutvikling av sosialpsykiatrien, selv om den faktisk bryter med psykiatrien som begrep. Evidensbasert medisin og praksis (EBMP) er en aktuell reduksjonistisk trend, særlig innen medisinen. Denne tredelingen av faglige ideologier, som vi skal omtale nærmere nedenfor, er grovmasket,² men likevel velegnet til å illustrere reformenes betydning for logistikken i psykisk helsevern.

Recoveryideologien – gjennombrudd for tenkningen om bedringsprosesser

Recoveryideologien er et faglig paradigme som har vokst fram i Norge det siste tiåret (Veileder (2005); Borg og Topor 2003). I denne ideologien er den tidligere oppfatningen om at mennesker med alvorlige psykiske lidelser er «kronikere», forlatt. I stedet vises det til studier som viser at svært mange pasienter blir symptomfrie eller fungerer godt sosialt (Borg og Topor 2003; Davidson 2003; Vatne 2006). Nøkkelen til bedring er brukerne selv i deres egne relasjoner og deres egen kontekst. Veiene til bedring er ulike og unike. Innleggelser, medisinering, psykoterapi og så videre kan fungere positivt, men også være negativt og problemskapende. Avgjørende faktorer kan like gjerne finnes utenfor tjenestene – i materielle forhold, i forhold hos personen selv, i relasjoner til venner, kjæledyr, bestemte hendelser og så videre (Topor 2002). Likevel er relasjonen til profesjonelle hjelpere vesentlig. Ideologien understreker behovet for å «sprengte» de tradisjonelle rammene når det gjelder forståelse av for eksempel nærhet og distanse, arbeidstider, arenaer, engasjement og gjensidighet (Topor 2005). Her tas det også til orde for at profesjonelle tar risiko og til og med noen ganger bryter profesjonelle regler eller rutiner (for eksempel som angår standardisert behandling, dokumentasjon, behandlingstid eller grensene mellom det private og det profesjonelle) (Topor 2005). Dette er nærhetsfaglighet, der kontinuitet og stabilitet i relasjoner også er vesentlig.

Recoveryperspektivets implikasjon for profesjonelt samarbeid er at de profesjonelle hjelperne må kunne se og anerkjenne det enkelte menneske i dets unike kontekst. Det fordrer et gjensidig anerkjennende tverrprofesjonelt samarbeid – på brukernes og bedringsprosessenes premisser. Da vil faglig mangfold og ulikhet kunne være den fremste ressursen i arbeidet (Borg og Topor 2003). Slikt samarbeid vil lett overskride de tradisjonelle, systemiske oppfatningene av tverrprofesjonalitet.

De organisatoriske og ledelsesmessige implikasjonene av recoveryideologien er organisatoriske mønstre (struktur, ledelse, holdninger, verdier) som

tjener samtalene, samhandlingen og bedringsprosessene (Borg og Topor 2003), noe vi kan anta krever lite hierarki, mest mulig åpne organisasjonsformer og -grenser og en desentralisert nærhetsledelse som anerkjenner og fristiller fagfolk til å kunne handle i tråd med recoveryvideologiens brukerorienterte forskjellighet. Dette bryter med fragmentert samordning og avstandsledelse, og medfører en logistikkforståelse som er mer kompatibel med en relasjonell og transformativ tenkning.

Lokalbasert psykisk helsearbeid – en ny vei?

Begrepene psykisk helsearbeid og lokalbasert psykisk helsearbeid ble satt på dagsordenen gjennom etablering av videreutdanninger i psykisk helsearbeid i 1998 (Karlsson 2004), gjennom opptrappingsplanen (Karlsson 2004; Rogan 2004) og gjennom en rekke artikler i Tidsskrift for Psykisk Helsearbeid fra 2004 og framover. Psykisk helsearbeid er på mange måter det fagideologiske grunnlaget for det myndighetene og mange faglige aktører mener skal karakterisere tjenestetilbudene i kommunene og de distriktpsikiatriske sentrene framover (Karlsson 2004; Rogan 2004; Rogan 2008). Flere artikler i Tidsskrift for Psykisk Helsearbeid har tematisert behovet for å diskutere på nytt hvordan psykiske lidelser skal forstås. Selv om tenkningen virker uferdig og lite konkretisert, uttrykker den ønske om en ny og mer verdsatt brukerrolle for pasientene. Likeledes ønskes det en mer tverrprofesjonell, lokalbasert og brukerorientert hjelperrolle, og at det faglige, ledelsesmessige og organisatoriske søkelyset inkluderer andre viktige tjenester og livsområder enn bare helsetjenesten (økonomi, skole, arbeid, fritid, familie, nettverk og så videre).

Lokalbasert psykisk helsevern rommer både recoveryperspektivet, med sitt søkelys på bedringsprosesser og ny faglighet, og nettverksperspektivet, som trass i sin systemiske grunntenkning (Bø og Schiefloe 2007) har større åpenhet for kontekster, relasjoner og brukernes rolle enn det man har innen biomedisinsk psykiatri. Samtidig skal det også være rom for profesjonenes diagnoser, behandling og omsorg (Sosial- og helsedirektoratet 2005; Sosial- og helsedirektoratet 2006). Dette fagideologiske mangfoldet kan være utviklende ved at det fordrer diskusjon og samtale om forståelse, (be)handling, samarbeid og organisering, men det kan også bli glidende, diffust og ugjennomtrengelig og bidra til at viktige motsetninger usynliggjøres (Ørstavik 2008). Spørsmålet er om denne tverrprofesjonaliteten blir gjensidig anerkjennende og transformativ, eller om den blir systemisk, komplementær og hierarkisk?

Med utgangspunkt i Bergs sosiologiske modell (Berg 1987) vil realisering av lokalbasert psykisk helsearbeid kunne bety nedbygging av sykehushierarkier og (ytterligere) åpning av organisasjonsgrenser slik at det gis rom for bruker-

nes kompetanse og medvirkning. Opptrappingsplanens tre store organisatoriske grep, DPS (DistriktsPsykiatriske Sentra), ambulante team og psykisk helsearbeid i kommunene, reflekterer denne tenkningen. Men i tråd med det eklektiske fagideologiske grunnlaget og under påvirkning fra sykehusreform og NPM-inspirerte modeller i kommunene kan resultatet også bli flere ulike organisasjons- og ledelsesløsninger. Vi har sett at DPS-ene har blitt bygd ut uten at det har gått på bekostning av sykehuspsykiatrien (SINTEF Helse-tjenesteforskning 2009), og det er store ulikheter mellom DPS-ene når det gjelder opptaksområder, faglighet og organisering (Muusmann/AGENDA 2008). Også i kommunene er organiseringen svært ulik, selv om vi kan se fellestrekk som at tjenestene gradvis knyttes mer til pleie- og omsorgsfeltet (Myrvold og Helgesen 2009). Lokalbasert psykisk helsearbeid lar seg vanskelig plassere entydig i ett av de to teoretiske perspektivene.

Evidensbasert medisin og praksis (EBMP)

EBMP knytter psykiatrien til den naturvitenskapelig baserte sykdomsmodellen (Rønnestad 2008). Kunnskap og praksis, gjerne omtalt som «gullstandarden» (Gullestad 2001; Timmermanns og Berg 2003; Johannessen 2004) bygger på forskning, helst fra randomiserte og kontrollerte studier (RCT). Psykiske lidelser forstås dermed som objektive og avgrensbare lidelser som kan klassifiseres i form av medisinske diagnoser og behandles effektivt med vitenskapelig dokumenterte metoder (Gullestad 2003). Selv om opptrappingsplanen neppe kan sies å ha fremmet EBMP, slår EBMP likevel igjennom i planens epoke gjennom den bredere medisinske utviklingen av behandlingsretningslinjer, standardiserte behandlingslinjer og produktivetskrav, og gjennom formidlingen av kunnskap blant annet gjennom Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten og andre institusjoner med ekspertise til å få fram og gjøre denne kunnskapen tilgjengelig (Ekeland 2004; Grimen 2009).

EBMP løfter fram behandlingsmetoder som oppfattes å ha dokumentert effekt fordi de er fundert på RCT-basert forskning og godkjentstemplet gjennom helsemyndighetenes kliniske retningslinjer (Reichborn-Kjennerud og Falkum 2000; Statens helsetilsyn 2000; Helsedirektoratet 2009). Det gjelder særlig farmakologisk behandling, men også kognitive og atferdsorienterte terapier som framstår som korttidseffektive og nyttige (Rønnestad 2009). Selv om vi ikke kan si at EBMP er en egen fagideologi, bidrar konseptet gjennom sin evidensoppfatning og kopling mellom kunnskap, metode og behandlingspraksis til at den biomedisinske psykiatrien favoriseres (Rønnestad 2008). Faglighet blir knyttet til evidensbasert ekspertise, noe som innebærer en hierarkisk ordnet avstandsfaglighet. Det er ekspertisen som vet, ut

fra forskning og manualer, hvilken behandling som virker på hvilke lidelser. Mot dette betyr klinisk skjønn og brukererfaringer lite.

Profesjonsmessig fremmes EBMP primært gjennom legene og det medisinske paradigmet (Martinsen og Boge 2004; Ekeland 2008; Rønnestad 2009), men det har også vært en relativt omfattende debatt om evidensbasert praksis i Tidsskrift for Norsk Psykologforening. Det er altså tendenser til at EBMP driver også andre enn psykiaterne inn i denne formen for tenkning og praksis. EBPM tilsier et systemisk, hierarkisk ordnet faglig samarbeid der det er grunn til å tro at psykiaterne og psykologene vil sitte i førersetet.

EBMP-konseptet har også ledelsesmessige implikasjoner. Med utgangspunkt i at ekspertisen skal vite hvilke metoder som virker, skal kunnskapen kunne gjøres tilgjengelig for tilsynsmyndigheter og ledelse. Ledelsen har da interesse av å alliere seg med dem som har tilgang til denne kunnskapen lokalt, som primært er legene. Siden de profesjonelle som baserer seg på EBMP, har større interesse av å være åpne og lydhøre mot kolleger og mot ledelsen enn mot pasientene (Berg 1987), bidrar EBMP til avstandsledelse og nære relasjoner mellom ledelsen og den faglige eliten. EBMP vil vanskelig fungere uten en hierarkisk og fragmentert organisering der EBPM-baserte profesjoner dominerer. Fragmentering følger også av at det er ekspertisens behandling som er avgjørende, ikke brukernes bedringsprosesser, relasjoner eller lokale nettverk. Tjenestene vil lett bli organisert ut fra diagnose, behandlingsformer eller symptomintensitet, slik praksis har vært i lang tid (Skjerve og Nyttिंगnes 2005). Samtidig må det være åpninger i organisasjonsgrensene slik at den faglige eliten kan flytte pasienter mellom ulike behandlingseenheter. Sett i sammenheng med de to teoretiske perspektivene kan EBMP karakteriseres som primært rasjonalistisk-formativ.

De organisatoriske «grepene» i opptrappingsplanen har ikke gitt klare retningslinjer for hvordan behandlingskonsepter skal iverksettes. Retningslinjene har tvert imot vært vage og flertydige (Sosial- og helsedirektoratet 2005; Sosial- og helsedirektoratet 2006). Det understreker et av våre poenger: Opptrappingsplanen åpner for og fremmer nye behandlingssideologier, men er tilbakeholden med å diktere psykiatriens logistikk. De organisatoriske grepene synes mer å være et resultat av hvordan behandlingssideologiene har inspirert reformatoren, enn av en bevisst organisasjonstenkning. Planen impliserer dermed ulike organisatoriske løsninger fordi den peker i ulike faglige retninger. Samtidig som den har skapt rom for selvorganisering, ved at aktørene selv må finne ut hvordan behandling og bedringsprosesser kan organiseres, har den også lagt psykisk helse-feltet åpent for sykehusreformens organisasjons- og ledelsesprinsipper.

PSYKISKE LIDELSER OG FELTETS LOGISTIKK

Ovenfor har vi vist hvordan psykisk helse-området har blitt og blir utsatt for motstridende påvirkninger gjennom opptrappingsplanen og sykehusreformen. Begge reformene har implikasjoner for feltets logistikk og dermed for hvordan behandlingstilbudet til mennesker med psykiske lidelser organiseres og ledes. Disse implikasjonene kan være vanskelige å se fordi reformene selv i liten grad tematiserer begge disse sidene. Gjennom å studere reformene ut fra to ulike perspektiver mener vi å kunne se hvordan de ofte trekker feltet i ulike retninger, og skaper uklarhet om hvordan det organiseres: Hvilke tjenester skal feltet gi, hvordan skal de gis, og hvilke faglige ideologier skal legges til grunn for hvordan de organiseres og ledes? Hva slags konsekvenser har det for fagtilbud og organisering om man legger et rasjonalistisk-formativt syn til grunn for feltets logistikk? Hva blir konsekvensene om man lar et relasjonelt-transformativt perspektiv utgjøre det ideologiske fundamentet? Og ikke minst, lar disse ulike tilnærmingene seg kombinere uten at dette helseområdet blir unødvendig uoversiktlig og konfliktfylt, med de konsekvensene det har for brukerne og kostnadene til psykisk helsearbeid?

Et springende punkt for svaret på mange av disse spørsmålene er hvordan vi forstår psykiske lidelser. Hvis de er sykdommer som gjennom evidensbasert forskning i økende grad kan diagnostiseres og danne grunnlag for standardisert behandling, er det logisk at også organiseringen kan bygges på et rasjonalistisk-formativt fundament. Da vil utfordringene dreie seg om hvordan man kan forbedre og kontrollere kunnskapen og effektivisere behandlingen, og få til en effektiv avstandsledelse som skiller ledelse fra fag. I den grad man mener at EBMP er fremtiden, kan man se for seg at utredning og behandling kan standardiseres, og at faglighet og faglig samarbeid kan organiseres rundt disse standardene. Man kan da organisere profesjonene rundt ulike diagnoser og behandlingslinjer, og det vi har kalt avstandsfaglighet og systemisk faglig samarbeid, vil kunne fungere godt. Pasientene kan da utredes og diagnostiseres inn i de rette enhetene der standardisert, effektiv behandling utføres.

Et annet spørsmål er om man vil kunne etablere en formell ledelsesmakt over fagspesialitetene slik sykehusreformen legger opp til. Dersom EBMP kan føre fram til enkle, effektive teknologier og standardisering, vil profesjonenes maktgrunnlag kunne svekkes. Å monopolisere standardisert kunnskap er vanskelig, og med et svekket kunnskapsmonopol vil avstandsledelse lettere la seg befestes. Imidlertid vil denne avstandsledelsen også ha bruk for en faglig elite med lojalitet, legitimitet og god tilgang til standardiserte teknologier som er teoretisk, økonomisk og praktisk kompatible med avstandsledelse og fragmentert organisering. På kort sikt er det neppe store utsikter til svekkede profesjoner, selv om relasjonene mellom dem kan endres og kanskje ytterligere hierarkiseres.

Sett fra brukernes side vil en EBMP-framtid ha mange positive sider, i den grad problemene deres faktisk lar seg kategorisere, forstå og behandle i tråd med denne logikken. Da vil det kanskje heller ikke være så viktig med brukermakt og symmetriske relasjoner til behandlerne. Det vil imidlertid stille seg annerledes dersom det viser seg vanskelig å lage faste standarder, prosedyrer og manualer som løser problemene deres. Og spørsmålet er jo om ikke oppblomstringen av andre fagideologier nettopp reflekterer at problemene er vanskelige å diagnostisere, forstå og behandle på denne måten. Kanskje var opptrappingsplanen med sin legitimering av alternative fagideologier en betimelig erkjennelse av lidelsenes mangfold og relasjonelle kompleksitet?

Psykiatriens logistikk har blitt karakterisert som «organisert diskontinuitet» (Skjerve og Nyttिंगnes 2005), blant annet fordi brukerne ofte må forholde seg til en rekke forskjellige fagfolk og organisatoriske enheter. I stedet for at profesjonelle sammen møter brukeren, må brukeren forholde seg til mange enheter og fagfolk, noe som i seg selv kan vanskeliggjøre mulige bedringsprosesser. Dette problemet tas også opp av Rådet for psykisk helse (Rådet for psykisk helse 2004), som krever en ny vurdering av selve grunnlaget for organiseringen. Slike krav tyder på at kunnskapen om psykiske problemer ikke er enkel og standardiserbar, og at man i dag ikke har kunnskaper som tilsier at man kan behandle alle med psykiske problemer ut fra den logikken som ligger til grunn for EBMP og det rasjonalistisk-formative perspektivet.

Spørsmålet er dermed om diagnosen av den psykiske lidelsens «natur» lever opp til det EBMP-ideologien lover? Hvis psykiske lidelser er fastlåste, mangetydige og unike individuelle og sosiale prosesser, må det kanskje gis plass til andre fagideologier og organisatoriske tilnærminger enn de som har dominert i feltet så langt? Samtidig som opptrappingsplanen kan forstås som et forsøk på nettopp dette, kan man også spørre om hvordan planens tenkning har satt sitt preg på utformingen av feltets logistikk. Vi har sett forsøk på å bygge ned sykehushierarkier ved at mellomledere og fagledere har blitt fjernet gjennom omstrukturering, men parallelt har det også skjedd en rehierarkisering gjennom sykehusreformens sammenslåing i større foretak og samling av avdelinger og poster i større klinikker og divisjoner (Kjekshus og Harsvik 2007). Vi har også sett forsøk på å motvirke fragmentert organisering gjennom standardiserte behandlingslinjer og prosessbaserte virksomhetsmodeller (St.meld. nr. 47 (2008–2009); Ramsdal og Ramsdal 2007), men slik standardisert og systemisk prosessorganisering synes også å ha sine begrensninger når kompleksiteten krever at behandlingen omfatter flere enheter, behandlingsnivåer eller konkurrerende behandlingsideologier (Ramsdal og Ramsdal 2007).

DPS-ene er en organisatorisk nyvinning skapt gjennom opptrappingsplanen og tenkningen om lokalbasert psykisk helsearbeid. Mange steder

er ikke disse lenger organisert som selvstendige faglige og organisatoriske enheter, men lagt inn under foretakenes fellesavdelinger, divisjoner eller klinikker. SINTEF Helses evaluering av opptrappingsplanen viser også at det ikke har skjedd noen styrking av DPS på bekostning av sykehuspsykiatrien. I perioden 1998–2006 økte derimot sykehusenes andel av døgnplassene fra 52 til 57 prosent, og de mottok langt mer av opptrappingsmidlene enn forutsatt (40 mot forutsatt 17 prosent) (SINTEF Helse 2008). Samtidig har altså antallet døgnplasser blitt kraftig redusert (særlig ved sykehusene og sykehjemmene) mens den største personellveksten har skjedd ved DPS-ene. Dette reiser spørsmål om DPS er blitt underlagt sykehusreformens foretakslogikk (Torjesen 2007), og videre om den faglige utviklingen i retning mer relasjonelt og kontekstuell orienterte praksiser har bremsset opp? Blant fagfolk og brukere kan det registreres krav om at myndighetene igjen styrer psykiatrien mer i de faglige retningene opptrappingsplanen la opp til.³

En faglig bevegelse fra biomedisinsk psykiatri i retning brukermedvirkning, normalisering og tverrprofesjonelt samarbeid forutsetter i seg selv ingen klare brudd med sykehusreformens fragmenterte organisering og avstandsledelse. Det er først når arbeidet forutsetter (sam)handling på grunnlag av faglig frihet, uforutsigbarhet, nyskaping og anerkjennelse som ikke kan møtes gjennom avstandsledelse og fragmentert organisering, at dette kan bli vanskelig. Når samarbeid og bedringsprosesser forutsetter slike faglige friheter og forpliktelser på tvers av nivåer og organisatoriske enheter, kreves en annen logistikk enn den som i dag definerer behandlingslinjer og rutiner og oppgave- og ansvarsfordeling.

KONKLUSJON

Vi har i artikkelen drøftet hvordan de behandlingsfilosofiene som preger sykehusreformen og opptrappingsplanen, på ulike og motstridende måter påvirker logistikken i psykisk helsevern. Drøftingen har vist at planlegging, organisering, ledelse og samarbeid om tilbud og tjenestestrømmer innenfor det psykiske helseområdet grunnleggende sett er spørsmål om hvilke fagideologier man tar utgangspunkt i når man skal forstå psykiske lidelser. Drøftingen har også vist at forståelsen av psykiske lidelser og forståelsen av logistikk i stor grad har vært koplet fra hverandre i sykehusreformen og opptrappingsplanen. Når de koples sammen, slik vi har forsøkt å gjøre her, ser vi at området påvirkes og trekkes i ulike retninger, og at forståelser av fag og fagets mål–middel-sammenhenger – eller av feltets teknologi om man vil – bør knyttes til forståelsen av feltets logistikk.

Mens dette kanskje er spesielt viktig innenfor et komplekst felt som psykisk helsevern, er det også relevant å reise spørsmålet om det ikke også gjelder innenfor andre felt med samtidige reformer, eller der reformer følger

hverandre sekvensielt. I Norge vil det for eksempel være relevant å reise spørsmål om hvilke faglige og organisatoriske forståelser den nye Samhandlingsreformen bygger på, og hvordan disse harmonerer med eller utfordrer tidligere reformer. Slike spørsmål bør reises og drøftes inngående mens nye reformer er på et tidlig stadium i utviklingen. Det er også interessant å spørre om hvilke sammenhenger det er mellom reformideer og reforminnhold, og hvem som initierer og gjennomfører reformene. Siden reformer tar lang tid å iverksette, er det for eksempel relevant å spørre om hvordan skifte av regjeringer eller statsråder påvirker retninger og sammenhenger mellom reformene. Et annet interessant spørsmål er knyttet til eventuelle forskjeller mellom politikkkfelt og mellom land, for eksempel de nordiske. Er det slik at ulike institusjonelle forhold innenfor ulike politikkkfelt eller i ulike land skaper andre problemstillinger og utfall enn dem vi har påpekt innenfor norsk psykisk helsevern?

Drøftingen i denne artikkelen har vist at til tross for at opptrappingsplanen selv pekte i ulike faglige og organisatoriske retninger, så var den også et forsøk på å modernisere og frigjøre den psykiske helsetjenesten gjennom faglige forståelser og tilnærminger som ikke så lett fikk plass innenfor den institusjonaliserte medisinske fagdominansen i sykehusene. Samtidig kan kanskje sykehusreformen vise seg å medføre en avstandsfaglig og systemisk «rekolonialisering» av psykisk helsevern slik at nærhetsfagligheten og det anerkjennende samarbeidet som opptrappingsplanen skapte rom for, igjen får dårligere kår. Det kan bidra til å konsolidere psykiaternes hegemoni når det gjelder kunnskap, diagnostisering, behandling og samarbeid. Samtidig kan det også føre med seg at andre yrkesgrupper «presses» inn i rasjonalistisk-formative tenke- og arbeidsmåter, med de konsekvensene det har for feltets logistikk. Evnen til å se slike sammenhenger bør etter vår vurdering være vesentlig for beslutningstakerne i feltet.

Vi har i denne artikkelen benyttet kontrastfylte organisatoriske perspektiver som vi mener fanger opp hovedstrømmer i den tenkningen som preger de reformene vi har studert. Selv om disse perspektivene stimulerer til å vurdere feltets logistikk ut fra rendyrkede og konsistente faglige og organisatoriske forståelser, er det antakelig urealistisk å se for seg at et så komplekst felt som psykisk helsevern raskt og lett kan reorganiseres på helt nye måter inspirert av helt nye perspektiver. Det forhindrer ikke at en bedre forståelse av de sammenhengene som har blitt drøftet, også kan danne grunnlag for bedre praktiske og mer pragmatiske løsninger i feltet, og at også politikktutformingene i feltet kanskje kan preges mer av det vi har kalt nærhetsfaglighet og anerkjennende samarbeid.

NOTER

- 1 DRG ble innført fra 1997 (St.meld. nr. 44 (1995–1996) Ventelistegarantier – kriterier og finansiering).
- 2 Også andre ideologier kunne trekkes fram, for eksempel nettverksperspektivet, styrkingen av kognitiv psykologi og nye retninger innen den psykodynamiske tenkningen. Vi mener likevel at disse er mindre sentrale enn de forannevnte med tanke på endringenes betydning for logistikken i psykisk helsevern.
- 3 Se for eksempel intervju med fagsjef i Rådet for psykisk helse, Anne Grethe Skjerve, 7.1.2009 <http://www.psykiskhelse.no/index.asp?id=28478> (lastet ned 6.1.2011).

REFERANSER

- Agenda/Muusmann (2005). *Belyse helseforetaksmodellens funksjonalitet: en evaluering av utvalgte sider ved helseforetaksmodellens virkemåte og effekter, begrensninger og potensialer*. Oslo: Agenda.
- Berg, Ole (1987). *Medisinens logikk. Studier i medisins sosiologi og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Borg, Marit og Alain Topor (2003). *Virksomme relasjoner. Om bedringsprosesser ved alvorlige psykiske lidelser*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Byrkjeflot, Haldor (2005). *The rise of a healthcare state? Recent healthcare reforms in Norway*. Bergen: Rokkansenteret.
- Byrkjeflot, Haldor og Dag Olaf Torjesen (2010). Managerial Innovation in Health Care. The Introduction, Translation and use of the American DRG System in the Hospital Sectors in Norway and Denmark. I: Harald Knudsen, Joyce Falkenberg og Kjell Grønhaug (red.): *Mysterion, strategike og kainotomia*. Oslo: Novus.
- Bø, Inge og Per Morten Schiefloe (2007). *Sosiale landskap og sosial kapital. Innføring i nettverkstenkning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Bjørner Bodøgaard (2003). *Reframing Consulting as Transformation From Within Human relating*. Department of Human Resources Strategy, Marketing and Tourism. Hertfordshire: University of Hertfordshire. Doctor of Management.
- Christensen, Tom og Per Lægred (2001). New public management i norsk statsforvaltning. Den fragmenterte staten. I: Bent Sofus Tranøy og Øyvind Østerud (red.): *Den fragmenterte staten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Per Lægred, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christopher, Martin (1998). *Logistics and supply chain management: strategies for reducing cost and improving service*. London: Financial Times/Prentice Hall.
- Cooper, Martha C., Douglas M. Lambert og Janus Pagh (1997). Supply Chain Management: More than a new name for logistics. *International Journal of Logistics Management* 8(1): 1–14.
- Davidson, Larry (2003). *Living outside mental illness: qualitative studies of recovery in schizophrenia*. New York: New York University Press.
- Dysthe, Olga (2001). *Dialog, samspel og læring*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Eide, Hilde og Tom Eide (2007). *Kommunikasjon i relasjoner. Samhandling, konfliktløsning, etikk*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Ekeland, Tor-Johan (2004). *Autonomi og evidensbasert praksis*. Oslo: Senter for profesjonsstudier.
- Ekeland, Tor-Johan (2008). Evidensbasert praksis. *Tidsskrift for Norsk Psykologforening* 45(4): 406–407.

- Emirbayer, Mustafa (1997). Manifesto for a Relational Sociology. *The American Journal of Sociology* 103(2): 281–317.
- Gammelsæter, Hallgeir (2003). *The conceptualization of managerialism in the public sector: Coherence and contradiction*. Molde: Høgskolen i Molde.
- Gammelsæter, Hallgeir og Dag Olaf Torjesen (2005). *Ledelse mellom autonomi og innsyn i helseforetaket*. Molde: Høgskolen i Molde.
- Griffin, Douglas og Ralph D. Stacey (2005). *Complexity and the experience of leading organizations*. New York: Routledge.
- Griffin, Douglas og Ralph D. Stacey (red.) (2006). *Complexity and the experience of managing in public sector organizations*. London: Routledge.
- Grimen, Harald (2009). Debatten om evidensbasering – noen utfordringer. I: Harald Grimen og Lars Inge Terum (red.): *Evidensbasert profesjonsutøvelse*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Gullestad, Siri E. (2003). Evidensbasert psykoterapi. *Impuls* 57(1): 80–84.
- Gullestad, Siri E. (2001). Hva er evidensbasert psykoterapi? *Tidsskrift for Norsk Psykologforening* 38: 942–951.
- Helsedirektoratet (2009). Nasjonale retningslinjer for diagnostisering og behandling av voksne med depresjon i primær- og spesialisthelsetjenesten. Oslo: Helsedirektoratet.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2000). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Johannessen, Birte Folgerø (2004). *Ledelse og evidens i det psykiske helsevernet, konsekvenser for kunnskapsforståelse og organisering*. Bergen: Rokkansenteret, Notat 22/2004.
- Johannessen, Stig (2003). *An explorative study of complexity, strategy and change in logistics organizations*. Trondheim: Department of Industrial Economics and Technology Management, NTNU.
- Johannessen, Stig O. (2003). Supply chain management som ledelsesidé: fra rasjonalitet til kompleksitet. *Magma* 6(5): 69–79.
- Johannessen, Stig O. (2008). The complexity turn in studies of organizations and leadership: Relevance and implications. *International Journal of Learning and Change* 3(3): 214–229.
- Johannessen, Stig O. og Olav Solem (2007). *Logistikkorganisasjoner: strategi og utvikling*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Karlsson, Bengt (2004). Strålende! *Tidsskrift for Psykisk Helsearbeid* 1(1): 2–3.
- Karlsson, Bengt (2006). En historie om forandring. Bengt Karlsson i samtale med spesialrådgiver Arild Gjertsen. *Tidsskrift for Psykisk Helsearbeid* 3(1): 81–87.
- Karlsson, Bengt (2008). Psykisk helse i spennet mellom krav til produksjon og levd liv – et vitenskapelig essay. *Tidsskrift for Psykisk Helsearbeid* 5(2): 153–163.
- Kjekshus, Lars Erik og Trond Harsvik (2007). Organisasjonsutvikling ved norske sykehus. *Tidsskrift for den Norske Lægeforening* 127(3): 288–290.
- Kvale, Steinar (1994). *InterView: En introduksjon til det kvalitative forskningsinterview*. København: Hans Reitzel Forlag.
- Lauvås, Kirsti og Per Lauvås (2004). *Tverrfaglig samarbeid. Perspektiv og strategi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lian, Olaug S. (2003). *Når helse blir en vare. Medikalisering og markedsorientering i helsetjenesten*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- March, James G. (1981). Footnotes to organizational change. *Administrative Science Quarterly* 26(4): 563–577.
- Martinsen, Kari (2009). *Samtalen, skjønnets og evidensen*. Oslo: Akribe.
- Martinsen, Kari og Jeanne Boge (2004). Kunnskapshierarkiet i evidensbasert sykepleie. *Sykepleien* 92(13): 58–61.

- Mintzberg, Henry (1979). *The structuring of organizations.: A synthesis of the research*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Moltu, Berit, Eric Monteiro og Knut Holtan Sørensen (2000). «BPR is dead! Long live the process!»: *the uptake of business process re-engineering in Norway*. Trondheim: Senter for teknologi og samfunn, NTNU.
- Muusmann/Agenda (2008). *Kartlegging av de Distriktpsikiatriske sentrene i Norge 2008*. Oslo: Agenda Utredning & Utvikling AS og MUUSMANN Research & Consulting AS.
- Myrvold, Trine Monica og Marit Helgesen (2009). *Kommunalt psykisk helsearbeid. Organisering, samarbeid og samordning*. OSLO: NIBR, Rapport 4/2009.
- Norges Forskningsråd (2007). Resultatevaluering av sykehusreformen. Tilgjengelighet, prioritering, effektivitet, brukermedvirkning og medbestemmelse. Oslo: Norges forskningsråd.
- Norges Forskningsråd (2009). Evaluering av Opptappingsplanen for psykisk helse (2001-2009). Oslo: Norges Forskningsråd, Divisjon for vitenskap.
- NOU 1997:2 Pasienten først! Ledelse og organisering i sykehus.
- Olsen, Johan P. (1996). Norway: Slow Learner - or Another Triumph of the Tortoise? I: Johan P. Olsen og B. Guy Peters (red.): *Lessons from Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Opedal, Ståle og Inger Marie Stigen (red.) (2005). Statlig eierskap og foretaksorganisering i spesialisthelsetjenesten 2002–2005. Oslo: NIBR/NF/RF.
- Ot prp nr. 66 (2000-2001) Om lov om helseforetak m.m.
- Pilskog, Lene Susann (2007). Hva skulle læres? En casestudie av nasjonalt lederutviklingsprogram for helseforetakene. Bergen: Universitetet i Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, masteroppgave.
- Ramsdal, Helge og Kjetil Ramsdal (2007). *Organisatoriske innovasjoner i helsesektoren: prosessbaserte virksomhetsmodeller, evidensbasert praksis og behandlingslinjer*. Halden: Høgskolen i Østfold.
- Ramsdal, Helge og Egil J Skorstad (2004). *Privatisering fra innsiden*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Reichborn-Kjennerud, Ted og Erik Falkum (2000). Grunnlaget for psykiatrisk behandling – fra tro til vitenskap. *Tidsskrift for den Norske Lægeforening* 120(10): 1148–1152.
- Rogan, Thor (2004). Opptappingsplanen: Fra psykiatri til lokalbasert psykisk helsearbeid. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid* 1(1): 4–12.
- Rogan, Thor (2008). Et felles løft. *Tidsskrift for Psykisk Helsearbeid* 5(2): 104–110.
- Rønnestad, Michael Helge (2008). Evidensbasert praksis i psykologi. *Tidsskrift for Norsk Pskologforening* 45(4): 444–454.
- Rønnestad, Michael Helge (2009). Evidensbasert psykologisk praksis. I: Harald Grimen og Lars Inge Terum (red.): *Evidensbasert profesjonsutøvelse*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Rådet for psykisk helse (2004). Stykkevis og delt. Om kvalitetsutvikling i psykisk helsearbeid. Oslo: Rådet for psykisk helse.
- Rådet for psykisk helse (2004). Verdig liv. Velferd, medvirkning og helhet ved psykiske lidelser. Oslo: Rådet for psykisk helse.
- SINTEF Helse (2008). Evaluering av Opptappingsplanen for psykisk helse – supplerende analyser innen spesialisthelsetjenesten. Trondheim: SINTEF Helse.
- SINTEF Helsetjenesteforskning (2009). SAMDATA Sektorrapport for det psykiske helsevernet 2008. Samdata. P.B. Pedersen. Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn.
- Sirnes, Tore (2009). Ledelse av tverrprofesjonell virksomhet. I: Elisabeth Willumsen (red.): *Tverrprofesjonelt samarbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skjerve, Anne Grethe og Olav Nytingnes (2005). «Brist i alle ledd» – eller er leddene selve bristen? *Tidsskrift for psykisk helsearbeid* 2(2): 175–183.

- Skårderud, Finn, Svein Haugsgjerd og Erik Stänicke (2010). *Psykiatriboken. Sinn – kropp – samfunn*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Snoek, Jannike Engelstad og Knut Engedal (2004). *Psykiatri. Kunnskap, forståelse, utfordringer*. Oslo: Akribe.
- Sosial- og helsedepartementet (2001). *Sykehusreformen - noen eierperspektiv*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- Sosial- og helsedirektoratet (2005). *Psykisk helsearbeid for voksne i kommunene*. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet.
- Sosial- og helsedirektoratet (2006). *Distriktpsikiatriske sentre – med blikket vendt mot kommunene og sentralsykehuset i ryggen*. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet.
- Sosial- og helsedirektoratet (2006). «Du er kommet til rett sted ...» *Ambulante akuttjenester ved distriktpsikiatriske sentre*. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet.
- St.prp. nr. 63 (1997–1998) *Om opptrappingsplan for psykisk helse 1999–2006*: (Oslo), Sosial- og helsedepartementet.
- St.meld. nr. 47 (2008–2009) *Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid*.
- St.meld. nr. 25 (1996–1997) *Åpenhet og helhet. Om psykiske lidelser og tjenestetilbudene*.
- St.prp. nr. 63 (1997–1998) *Om opptrappingsplan for psykisk helse 1999–2006*.
- Stacey, Ralph D. (2003). *Complexity and group processes. A radically social understanding of individuals*. Hove: Brunner-Routledge.
- Stacey, Ralph D. (2008). *Hvordan kunnskap vokser frem. Et kompleksitetsperspektiv på læring og kunnskapsutvikling*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Stacey, Ralph D. og Douglas Griffin (2005). *A Complexity perspective on researching organizations: taking experience seriously*. London: Routledge.
- Stacey, Ralph D., Douglas Griffin og Patricia Shaw (2000). *Complexity and management: fad or radical challenge to systems thinking?* London: Routledge.
- Statens Helsetilsyn (2000). *Stemningslidelser – kliniske retningslinjer for utredning og behandling*. Oslo: Statens Helsetilsyn.
- Timmermans, Stefan og Marc Berg (2003). *The Gold Standard. The challenge of Evidence-Based Medicine and Standardization in Health Care*. Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Topor, Alain (2002). *Vendepunkter. Et nærstudie af vendepunkter for mennesker der er kommet seg efter alvorlig psykisk lidelse*. København: Videnscenter for socialpsykiatri.
- Topor, Alain (2005). *Fra patient til person. Hvad hjælper mennesker med alvorlige psykiske problemer?* København: Akademisk Forlag.
- Topor, Alain (2006). *Hva hjælper? Veier til bedring fra alvorlige psykiske problemer*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Torjesen, Dag Olaf (2007). *Foretak, management og medikrati. En sektorstudie av helseforetaksreform og ledelse i den norske spesialisthelsetjenesten*. Bergen: Universitetet i Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Dr.polit-avhandling.
- Vangen, Siv og Chris Huxham (2009). *En teoretisk forståelse av samarbeidets synergi*. I: Elisabeth Willumsen (red.): *Tverrprofesjonelt samarbeid*. Oslo: Universitetsforlaget
- Vatne, Solfrid (2006). *Korrigere og anerkjenne. Relasjonens betydning i miljøterapi*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Veileder (2005) *Psykisk helsearbeid for voksne i kommunene*. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet.
- Whittington, Richard og Michael Mayer (2000). *The European corporation. Strategy, structure, and social science*. Oxford: Oxford University Press.

- Wifstad, Åge (1997). *Vilkår for begrepsdannelse og praksis i psykiatri. En filosofisk undersøkelse*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Willumsen, Elisabeth (2009). Differensiering og integrering – dynamikken i tverrprofesjonelt samarbeid? I: Elisabeth Willumsen (red.): *Tverrprofesjonelt samarbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ørstavik, Sunniva (2008). Tid for endring i kunnskap, makt og kultur. *Tidsskrift for Psykisk Helsearbeid* 5(2): 111–119.

SAMMENDRAG

I artikkelen analyserer vi et komplekst forhold mellom organisering, ledelse, faglighet og faglig samarbeid i psykisk helsevern i Norge. Analysen tar utgangspunkt i to nasjonale reformer som omfatter psykisk helse-området – opptrappingsplanen for psykisk helse og sykehusreformen – og to teoretiske perspektiver brukes til å analysere de to reformene – et rasjonalistisk-formativt og et relasjonelt-transformativt perspektiv. Artikkelen svarer på spørsmålet om hvordan sykehusreformen og opptrappingsplanen påvirker logistikken i psykisk helsevern gjennom de fagideologiske retningene reformene favoriserer. Analysen viser at de to reformene bidrar til å trekke psykisk helse-området i ulike og ofte motstridende retninger. Opptrappingsplanen har bidratt til å modernisere og åpne området for nærhetsfaglighet og anerkjennende samarbeidsformer. En videreutvikling i denne retningen vil forutsette nærhetsledelse og en åpen organisering. Sykehusreformens prinsipper og logikk favoriserer derimot avstandsfaglighet, systemisk samarbeid, avstandsledelse og fragmentert samordning.

ABSTRACT

The article addresses reform processes in the mental health sector in Norway, notably the National Escalation Plan for mental health and the Hospital Reform. We ask how the two reforms affect the logistics in the mental health field through the professional ideologies the reforms favor. A rationalist-formative and a relational-transformative perspective are employed to highlight how the two reforms tend to pull the mental health area in different and often opposite directions in terms of organizing. The Escalation Plan has exposed the mental health sector towards professional nearness and appreciative forms of collaboration, and a further development in this direction presupposes nearness in leadership and openness in organizing. The Hospital Reform, however, is more compatible with the principles of evidence-based medicine and practice and the logics of distanced leadership and fragmented coordination, hence pulling the mental health area towards distanced professionalism and systemic collaboration.

OM FORFATTERE

Hans Petter Iversen, Cand.polit., høskolelektor ved Høgskolen i Molde. Faglige interesseområder: organisering og ledelse, helsetjenesteforskning, psykiatri og psykisk helsearbeid, tjenester for funksjonshemmede.

Trastalia 11, 6412 Molde, tlf. 909 29 810

E-post: Hans.P.Iversen@HiMolde.no

Hallgeir Gammelsæter, Ph.d., professor i samfunnsendring, organisasjon og ledelse ved Høgskolen i Molde. Faglige interesseområder: organisasjonsendringer i privat og offentlig sektor, organisering og ledelse av idrettsorganisasjoner.

Sagsletta 4, 6411 Molde, tlf. 915 53 738

E-post: Hallgeir.Gammelsater@HiMolde.no

Frå forretningsidé til realisering for norske vindkraftprosjekt.



Er konsesjonsprosessen ei hindring for norsk vindkraftutbygging?

From business idea to license approval for Norwegian wind power projects.

Is the licensing process an obstacle for Norwegian wind power development?

OLE I. GJERALD

Nøkkelord: Vindkraft, innovasjon, planlegging, konsesjonsbehandling, organisasjonsutvikling, regelverk, marknad, finansiering, teknologi, aktørnettverkteori

Keywords: Renewable energy, wind power, innovation, planning instruments, policy, regulations, organisation, market, funding, technology, actor-network-theory

1 INNLEIING

Vindforholda i Noreg er ideelle for vindkraftproduksjon.¹ Vi har teknologiske løysingar som tilfredsstillar krava til ei storstilt utbygging under våre klimatilhøve. Likevel er utbyggingstakten låg. Kva har så langt hindra ei meir offensiv norsk vindkraftsatsing? I denne artikkelen tek eg utgangspunkt i erfaringar frå organisasjonar som har engasjert seg innanfor vindkraft. Bedrifta eg har valt å studere særskilt, representerer på fleire måtar norske entreprenørskapsbedrifter innanfor fornybar energi: Ho er eigd av etablerte kraftselskap, er skilt ut som eiga verksemd for å drive innovasjons- og entreprenørskapsaktivitet, og ho er motivert av offensive politiske hald-

ningar til ny fornybar energi. Entreprenørskap handlar om idéutvikling og kommersialisering. Ein viktig faktor bak utviklings- og entreprenørskapsarbeid er menneske si evne til å organisere ressursar på ein slik måte at det vert økonomisk verksemd av det (Spilling 2006:15). Bedrifter eg har intervjuet, peikar ut konsesjonsprosessen for vindkraftutbygging som ei hindring for slikt kommersialiseringarbeid. Samtidig skal prosessen sikre demokratisk påverknad og miljøvenlege resultat. Utgjer konsesjonsprosessen eit demokratisk og risikominimerande eller eit unødvendig omstendeleg og tidkrevjande maskineri? Står idealet om offentlig planlegging som demokratisk kontroll og idealet om tilrettelegging for innovasjon, entreprenørskap og næringsutvikling i motsetning til einannan?

Regjeringa konkretiserte i 2000 eit nasjonalt mål om å produsere 3 TWh elektrisitet frå vindkraft innan 2010 (Pettersson mfl. 2010). Samtidig vart det vedteke ei auka energieffektivisering og -sparing på til saman 30 TWh innan 2016 samanlikna med 2001-nivået. Trass dette var faktisk vindkraftproduksjon i 2010 på under 980 GWh, mindre enn ein tredel av produksjonsmålet. Dette viser ein manglande samanheng mellom vedteken politikk og faktisk handling nasjonalt. Internasjonalt har EU i fleire direktiv spesifisert mål for auka bruk av fornybar energi. Fornybardirektivet er innarbeidd i EØS-avtalen og gir retning for norsk energipolitikk. Noreg skal følgje EU sin tempoplan for å auke delen fornybar energi i kraftforsyninga og i utforminga av ein meir berekraftig energibruk (Hagem mfl. 2011).

Eg er interessert i å sjå nærare på barrierane som gjer seg gjeldande på vegen frå teknologiutvikling til implementering for nye energiløysingar. Her ser eg m.a. nærare på fem faktorar som påverkar innovasjonsprosessar, og korleis desse faktorane skaper behov for å arbeide *strategisk relasjonelt* (Hernes & Røste 2007). Alle innovasjonar er forankra i organisasjonar, og organiseringa er grunnleggande for utfallet. Innovasjonar føreset teknologi og tilgang til finansiering. Vidare vert innovasjonsprosessar forma av nasjonale og internasjonale regelverk for det aktuelle teknologiområdet, industri- og næringslivet og arbeidsmiljøet. Marknaden er avgjerande for om innovasjonar lukkast kommersielt, og vert forma av etterspurnad og haldningar. Entreprenørbedrifter har sjeldan oversikt over alle desse faktorane, fordi faktorane føreset kunnskap og relasjonar som dei ofte ikkje har. For å få tilgang til kompetanse, kunnskap og påverknadsevne må organisasjonar difor ha strategiar for relasjons- og nettverksbygging når dei driv innovasjonsaktivitet (Latour 1996).

I det neste avsnittet går eg gjennom dei formelle prosedyrane som er innbakte i konsesjonsprosessen for vindkraft. I avsnitt 3 ser eg på aktørnettverktilnærminga sine kvalitetar som teoretisk inngang for ein detaljert casestudie. I tillegg kjem eg nærare inn på dei fem overordna innovasjonsfaktorane: fremmarar og hemmarar for innovasjon. Etter eit eige avsnitt om

metode og forskingsstrategi går eg i artikkelen sine hovuddelar, avsnitta 5 og 6, gjennom konsesjonsprosessen som Kvalheim Kraft AS gjennomførde frå 2001 til konsesjon vart gitt i 2008 og kraftproduksjonen starta opp i 2010. Avsnitta er bygde opp kronologisk, og syner omfang, kompleksitet, føremonar og ulemper for ei bedrift som går gjennom plansystemet for energiutbygging. I avsnitta 7 og 8 diskuterer eg konsesjonsprosessen sine kvalitetar som ein kommersialiseringsteknologi. Her drøftar eg m.a. i kva grad teoretiske føresetnader for ein vellukka innovasjon i det norske energiplanleggingsregimet er ivaretekne.

2 KONSESJONSPROSESSEN FOR VINDKRAFTUTBYGGING

Kraftforsyning er ei viktig nasjonal interesse, og konsesjonsprosessen og behandlinga av utbyggingssøknader er sentrale verkemiddel for å oppnå energipolitiske mål. Noregsvassdrags- og energidirektorat (NVE) koordinerer norsk kraftutbygging, og er ansvarleg for at alle sider ved utbyggingssakene vert belyste. Det skal skapast legitimitet gjennom politiskstyrte prosessar der mange aktørar vert inviterte til å delta. Prosessen har fleire kjenneteikn som reflekterer sentrale sider ved norsk offentleg planlegging:

- Involvering: Eit breitt spekter av instansar og aktørar vert inviterte til å delta.
- Interessehevding: Prosessen inneber ei kontinuerleg forhandling mellom interesser.
- Formalisering: Lovverket definerer ei rad formelle krav og avgjerdspunkt.
- Harmonisering: Styresmaktene ønskjer å skape stor grad av konsensus i avgjerdssfasen.

NVE behandlar i hovudsak vindkraftsaker etter to lovverk. Direktoratet er delegert mynde etter energilova til å gjere vedtak om å bygge og drive vindkraftanlegg. Samtidig er NVE ansvarleg myndigheit etter plan- og bygningslova si forskrift om planprosessar og konsekvensutgreiingar. Tematiske konfliktvurderingar, regionale planar og regional samordning av nett- og produksjonsanlegg legg også føringar for NVE si saksbehandling.²

Korleis er så konsesjonsprosessen lagt opp? Større vindkraftsaker startar formelt ved at NVE mottek ei melding frå tiltakshavar om at det er sett i gang planlegging av eit vindkraftverk.³ Etter ein høyringsrunde av meldinga pålegg NVE tiltakshavar å gjennomføre eit konsekvensutgreiingsprogram. Programmet beskriv faglege utgreiingar som må gjerast før ein søknad kan behandlast. Høyringa på 3–6 månader involverer grunneigarar, kommunen, fylkeskommunen, fylkesmannen, ulike interesseorganisasjonar og ofte private aktørar.

Når endeleg søknad med konsekvensutgreiingar er motteken, sender NVE også denne ut på ei brei høyring. Under begge høyringsrundane vert det gjennomført møte mellom NVE og lokale og regionale styresmakter. Det vert også halde folkemøte. NVE avgjer om det skal krevjast tilleggsutgreiingar, og arrangerer i mange saker ei sluttsynfaring der leiinga deltek. Med bakgrunn i søknad, konsekvensutgreiingar, offentlege møte, høyringsuttalar, tilleggsutgreiingar og sluttsynfaringa tek NVE stilling til konsesjons-spørsmålet. Heile prosessen, frå den første meldinga vert send til vi har eit rettskraftig vedtak, tek 2–3 år ,og svært ofte meir (Hveem & Rasmussen 2010:12). Førebuingsarbeidet med meldinga og eventuell klagesaksbehandling etter energilova i Olje- og energidepartementet eller plan og bygningslova i Miljøverndepartementet (MD) kjem i tillegg til denne tidsramma.

Vindkraftanlegg er arealkrevjande og kjem gjerne i konflikt med viktige miljø- og samfunnsomsyn. NVE har gjennom prosessen hausta mykje kunnskap om problemstillingar knytt til vindkraftutbygging (NVE 2008). Ei viktig erfaring er at planane gjennom prosessen ofte blir vesentleg endra: Høyringar, møteaktivitet og forhandlingar mellom interessegrupper pregar prosjektutforminga. Tiltakshavarar ønskjer å etterkome lokale og regionale krav, og navigerer gjennom konsesjonsprosessen med ei målsetjing om å oppnå størst mogleg legitimitet og støtte bak utbyggingsvedtaket.

Kva er så grunngevinga bak konsesjonsprosessen for vindkraft?⁴ Offentlege planprosessar skal sikre folkevald innverknad over utviklingstrekk i samfunnet (Aarsæther 2001). Ei grunngeving for offentlig planlegging er generelt å sikre kollektive forbruksgode. Marknaden åleine sikrar sjeldan ei sosialt akseptabel fordeling (Klosterman 1985). I tillegg til planlegging for å nå bestemte mål framhevar mange planteoretikarar prosessen i seg sjølv som viktig.⁵ Medverknad i vedtaksprosessar opnar for at det sivile samfunnet vert involvert i samfunnsutviklinga som aktivt handlande subjekt.

Samfunnsplanlegging omfattar både økonomisk og fysisk planlegging (Thomassen 1997; Østerud 1972). Det kan også definerast som ein handlingsretta aktivitet for samfunnet, både territorielt og funksjonelt (Amdam & Veggeland 1998). I norsk planleggingsdebatt er det trekt opp eit skilje mellom ein brei og ein smal definisjon. Samfunnsplanlegging definert smalt handlar om fysisk planlegging der ein trekkjer inn ulike sektorar etter behov. I den breie definisjonen handlar det om å ha eit heilskapsgrep om utviklinga innanfor fleire sektorar. Omgrepet «kommunikativ eller prosessorientert planlegging» vert nytta (Eriksen & Weigård 1999; Forester 1999). Dei planmetodiske grepa skal framleis baserast på politiskstyrte prosessar, men gjennom inkluderande prosessar vert det innført eit deltakardemokrati i tillegg. Konsesjonsprosessen for vindkraft har sitt opphav i den breie samarbeidsideen. Korleis står dette i forhold til idealet om offentlig tilrettelegging for innovasjon og næringsutvikling?

3 INNOVASJON OG KOMMERSIALISERING VED VINDKRAFTUTBYGGING

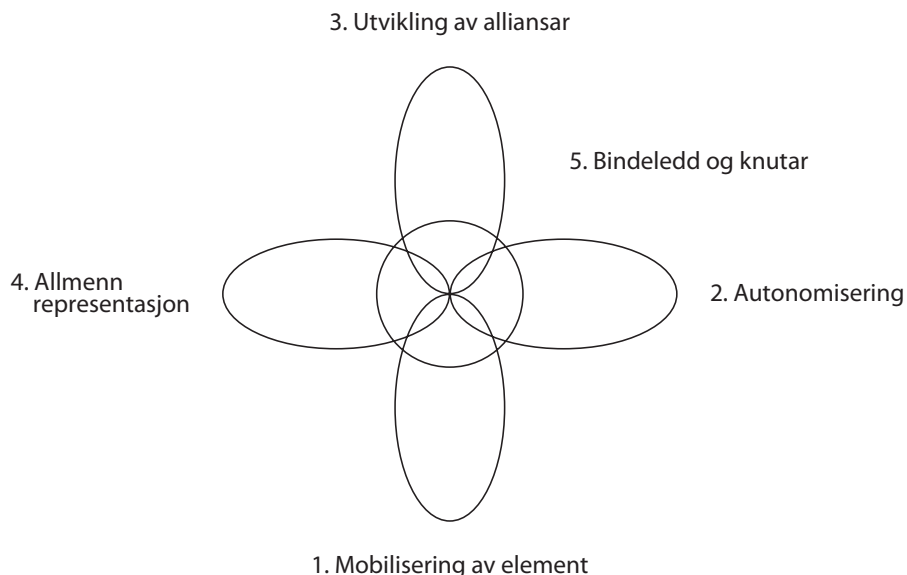
Den langsame utbyggingstakten innan norsk vindkraft har ikkje i særleg grad vore sett under forskarlupa. Utviklinga innan både dansk og svensk vindkraft har vore noko breiare analysert. Bergek (2002) nyttar ei innovasjonssystemtilnærming, der teknologiutvikling og -spreiing er resultatet av relasjonar mellom aktørar, marknader, nettverk og lovverk som til saman utgjer eit vindkraftinnovasjonssystem. Åstrand (2003) nyttar ei liknande tilnærming, og avleier målekriterium for å evaluere innovasjonar i vindkraftsektoren. Begge støttar hypotesen om at teknologiutvikling og -spreiing er avhengig av formelle innovasjonssystem lokalt, regionalt eller nasjonalt. Politikktutforming og strategiar for vindkraftutbygging bør ikkje avgrensast til enkeltledd, men setjast inn i ein overordna systemsamheng (Söderholm mfl. 2007).

Pettersson mfl. (2010) har samanlikna institusjonelle og juridiske føresetnader for vindkraft i Danmark, Noreg og Sverige. Samanlikninga avdekkjer at det norske og danske planregimet for vindkraft i størst grad legg opp til gjennomføring av statleg politikk lokalt. Dei to landa har ein typisk *vertikal planstruktur*, vert det hevda. Retningslinjer og produksjonsmål vert definerte på statleg nivå. Analysen antydgar at sjølv om offentlig økonomisk støtte til vindkraft er nødvendig for å fremme diffusjon til kraftsystemet, er planleggingsprosedyrar og forholdet mellom statlege vedtak og lokal gjennomføring minst like avgjerande. Ulike rettslege føresetnader for plassering og miljøvurdering av vindmøller og ulike demokratiske tradisjonar gjer at situasjonen ikkje nødvendigvis endrar seg radikalt sjølv om støtteregimet vert endra i eit land.

Eit alternativ til innovasjonssystemtilnærminga er eit aktørnettverkperspektiv på innovasjon (Sørensen 2010; Hepsø 2007; Latour 2005, 1999, 1987). Det inneber fokus på strategiane som vert nytta ved nyskaping. ANT står for å spore og beskrive aktivitetar som forhandling, omdefinering og tiltrekking av interesser i prosessar. Ein analyserer korleis deler av innovasjonar vert oversette til ikkje-teknologiske eigenskapar, som alliansar og nettverk av menneske og teknologiske/materielle element. Nyvinninga si evne til å binde saman aktørar og element gjennom mobilisering, autonomisering, alliansebygging og allmenn representasjon avgjer innovasjonen sin skjebne (Latour 1999:99). Innovasjonen må kontinuerleg fyllast med innhald og energi gjennom mobilisering av både menneskelege og ikkje-menneskelege aktørar: For teknologiar er ein kvar dag ein arbeidsdag, hevdar Latour (1996:86). Innovasjonar er relasjonelle fenomen: For å lukkast må det arbeidast strategisk relasjonelt.

Når eg har valt å nytte eit aktørnettverkperspektiv som teoretisk inntak, skuldast dette forholdet mellom barrierar og strategiar. Bedriftene opplever

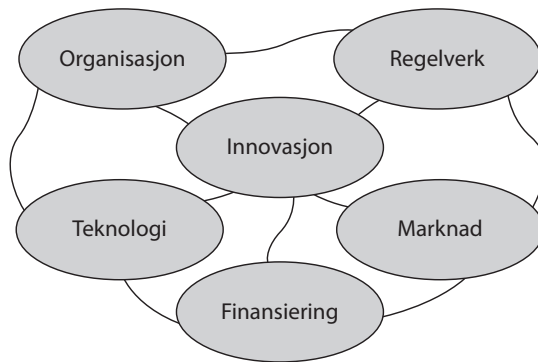
enkelte fasar i konsesjonsprosessen som barrierar: Gjentakande høyringsrundar, detaljerte utgreiingskrav og tidkrevjande politiske og administrative avgjerdsprosessar er slike barrierar. For å overvinne desse trengst strategiar. Strategiane inneber å utvikle nettverksrelasjonar, byggje tillit i og utanfor organisasjonen og mobilisere nettverk som styrkar moglegheita for å vinne fram. Eg drøftar seinare prosessen i lys av oversettingssyklusane til Latour (1999:80–112):



Figur 1. Bruno Latour sine oversettingssyklusar (1999:100).

Latour nyttar syklusane for å forstå utviklinga av både vitenskaplege faktum og teknologiar. Eg ønskjer å vise at innfallsvinkelen er nyttig for å beskrive vellukka innovasjonsprosessar knytt til vindkraftutbygging. Ved å kaste lys over ei bedrift sine relasjonar, støttespelarar og motstandarar freistar eg å syne korleis syklusane skaper framdrift i innovasjonsarbeidet. Konsesjonsprosessen handlar om å vurdere ei ny kraftproduksjonseining som involverer mange aktørar: ingeniørar, forskarar, industrielle miljø, grunneigarar, energiselskap, miljøorganisasjonar, forbrukarar, politikarar og byråkratar. Aktørane har ulike roller og ansvarsområde, men er alle viktige deltakarar. For å lukkast med innovasjonsprosjektet må aktørar inngå i eit samspel med teknologi og materielle element: Nye nettverk og alliansar må monterast (Latour 2005). Kva montasjar er det så tale om? Hernes og Røste (2007) har utvikla ein modell som peikar ut sentrale faktorar eller montasjeaktivitetar:

- Organisasjon: Koordinering av menneskelege og materielle ressursar for å nå oppsette mål.
- Regelverk: Spelereglar og vilkår for organisasjonar sine handlingsval. Lov- og reglar formar økonomiske rammeforhold, aktiviteten i marknaden og organisasjonsatferd.
- Marknad: Dialog retta mot dei kunde- og brukargruppene innovasjonen har relevans for.
- Finansiering: Innovasjonar treng tilgang på ressursar og økonomiske verkemiddel.
- Teknologi: Eit uttrykk for teknologiske løysingar, nødvendige konstruksjonar og for relasjonar mellom menneske, idear og materiellteknologiske faktorar.



Figur 2. Fem sentrale innovasjonsfaktorar (Hernes & Røste 2007).

Innovasjonsfaktorane inngår i eit interaktivt samspel. Leiargar i nyskapande organisasjonar bør difor skape handling innanfor alle faktorane for å lukkast (Hernes & Røste 2007:35). Eg vil særleg forsøke å få fram døme på korleis regelverket, som er innbakt i den norske konsesjonsprosessen, påverkar ei bedrift sine handlingsval i forhold til dei fire andre faktorane: organisasjonsutvikling, marknad, finansiering og teknologi.

Innovasjonsomgrepet skil seg frå omgrepet «oppfinning» ved å omfatte både idé, oppfinning og utnytting. Vi avgrensar ikkje innovasjon til at noko skal vere nytt for verda. Det vesentlege er at innovasjonen har ein nyheitsverdi (Drejer 2001). Van de Ven mfl. (1999) seier at så lenge noko er nytt for involverte partar, snakkar vi om innovasjonsaktivitet. Etableringa av ein vindpark er såleis ein innovasjon som krev ulike montasjeaktivitetar for å bli realisert. Ut frå eit ANT-perspektiv kan vi seie at vindkraftprosjekt må inngå i to montasjar: Den eine er konsesjonsprosessen spesifisert frå lov-/regelverket og NVE. Den andre er innovasjonsprosessen slik den t.d. er

spesifisert av Hernes og Røste (2007). Står desse montasjane i motsetning til kvarandre, eller kan dei kombinerast?

4 METODE OG FORSKINGSSTRATEGI

Asdal hevdar aktørnettverkteorien også er å betrakte som ein metode, og ikkje berre som ein teori (2005:307). Dette skuldast at ANT ikkje gir ferdige svar på kva ein teknologi eller ein vitenskap eigentleg er, men i staden hevdar at alt er konstant *in the making*. Vi bør difor ikkje ta for gitt kva som er årsaka til at fenomenen oppstår. Ein metoderegulering innanfor ANT er at vi ikkje berre studerer ferdig utvikla teknologiar eller vitenskapar, men at vi studerer forhandlingane som skaper dei. Dei er utvikla og stabiliserte i ein prosess. Prosesstenking for å forstå utviklingsprosessar i organisasjonar har røter tilbake til greske og romerske filosofar (Hernes & Weik 2007:252), og ved å studere teknologiar *undervegs* vil vi forstå kvifor dei vert til (Latour 1987:13–17). For å få oversikt over barrierar og strategiar i vindkraftplanlegging er det metodisk interessant å spore relasjonar som til saman har utløyst eit konsesjonsvedtak.

Innleingsvis i mi barrierejakt intervjuja eg representantar frå Norsk Miljøkraft AS, Vestavind Kraft AS, Sogn og Fjordane Energi AS, Zephyr AS/Kvalheim Kraft AS, Statkraft og næringssselskapet Måløy Vekst AS for å hente inn utfordringar norske vindkraftentreprenørar møter. Fleire peikte på dei same utfordringane. Eg valde difor ein forskingsstrategi med vekt på djupnestudie av eitt enkeltcase: Kvalheim Kraft AS sin prosess knytt til konsesjonsgodkjenning og oppstart for vindkraftanlegget Mehuken II. Noregs vassdrags- og energidirektorat gav i 2008 Kvalheim Kraft konsesjon til å utvide vindparken ved Mehuken med inntil 8 vindturbinar med ein installert effekt på 16 MW. NVE påpeikte i meldingshøyringa at det alt var etablert eit vindkraftverk i området. Konsesjonsprosessen skulle likevel gjennomførast i full breidde. Samla produksjon for den nye parken var nemleg berekna til 65 GWh/år, ein auke frå rundt 12 GWh/år i det eksisterande anlegget.

For å få tilgang til det empiriske materialet har eg gjennomført eit studieopphald ved Zephyr AS. Selskapet har felles administrativ leiding med Kvalheim Kraft. Eg har i tillegg intervjuja representantar frå NVE, Vågsøy kommune, fylkeskommunen og fylkesmannen i Sogn og Fjordane. Det er også gjennomført dokumentanalyse av fylkeskommunen si saksbehandling (2006), alle høyringsfråsegner til meldinga og endeleg konsesjonssøknad.

Casemetoden er kritisert for i lita grad å kunne produsere vitenskapleg innsikt for generalisering. Yin (2003) skil mellom statistisk og analytisk generalisering, der den siste forma er ei grunna vurdering av om funn frå ein casestudie kan predikere utfall i andre samanliknbare situasjonar.

Ved å spesifisere bevisa og gjere argumenta eksplisitte kan forskaren gjere analytiske generaliseringar. Ved å studere ein konkret konsesjonssøknad ønskjer eg å syne utfordringar innan norsk vindkraftproduksjon i stort. Aktørar, nettverk og kritiske faktorar vert tett belyste og gir innsikt i utfordringar bedrifter møter. Flyvbjerg (2004:422) meiner metoden gir nyanserte verkelegheitsframstillingar:

«For researchers, the closeness of the case study to real-life situations and its multiple wealth of details are important in two respects: First, it is important for the development of a nuanced view of reality [...] Second, cases are important for researchers' own learning processes in developing the skills needed to do good research.»

Eit casestudium krev likevel nokre atterhald. Til dømes kan lokale og regionale styresmakter ha ulike haldningar til vindkraft. Barrierane som vindkraftselskapa møter, vil variere, avhengig av kva kommune eller region eit utbyggingsprosjekt er planlagt i. Men sjølv om kommunen har siste ordet i ein reguleringsplan, viser likevel fleire studiar at overordna statleg planverk har relativt stor gjennomslagskraft på det norske lokalnivået (Pettersson mfl. 2010:3120).

5 FRÅ IDÉ TIL KRAFTPRODUKSJON VED MEHUEN II: DØME PÅ EIN KONSESJONSPROSESS

I dette avsnittet gir eg først ein omtale av saksgangen i Mehuken II-prosessen. Deretter presenterer eg tolkingar av prosessen i lys av eit aktørnettverkperspektiv på innovasjon. Særleg oversettingssyklusane *mobilisering* og *autonomisering* vert diskuterte i denne delen.

I Noreg var den politiske interessa for vindkraft nesten ikkje-eksisterande gjennom 1990-talet. Då Mehuken I-anlegget opna i 2001, var dette landets største vindpark. Eigar og driftsansvarleg, Kvalheim Kraft, såg eit stort potensial innanfor norsk vindenergi, og starta umiddelbart å planlegge ein langt større vindpark i området. Bedrifta såg seg rusta til ei ny prosjektutvikling, men sette likevel tidleg fokus på å vidareutvikle organisasjonen for å kunne arbeide profesjonelt og målretta med større vindkraftutbyggingar framover. Fokuset på organisasjonsutvikling skuldast at Kvalheim Kraft, stifta i 1997, var kjøpt opp av Vardar AS og Østfold Energi Produksjon AS dette året. Vardar var eigd av Buskerud fylkeskommune og handterte fylkeskommunen sine eigarinteresser innan vasskraft og alternativ energi. Østfold Energi Produksjon AS dreiv kraftanlegg i Sogn og Fjordane og Østfold. Dei nye eigarane tilførte organisasjonen, i tillegg til produksjons- og driftskompetanse, erfaringskompetanse knytt til konsesjonsprosessar og konsekvensutgreiingar, ifølgje driftssjef Pål Sandnes.

Sandnes gav i vårt intervju uttrykk for at prosjektideen var *til modning* internt i organisasjonen første tida. Etter fleire synfaringar og interne drøftingsmøte, der Vardar og Østfold Energi deltok, vart det vinteren 2002–2003 sett i gang ei detaljert identifisering av aktuelle område for den nye vindparken. Ingeniørstaben gjorde fagvurderingar av vindforhold og konsekvensar for kultur- og naturmiljø. Det vart tidleg klart at ei ny utbygging ville tvinge fram ei utviding av linjenettkapasiteten lokalt for å kunne transportere straumen ut på kraftnettet. Eit samarbeid mellom Kvalheim Kraft og Sogn og Fjordane Energi (SFE Nett AS), for å køyre parallelle konsesjonsprosessar for vindparken og utvidinga av linjenettet, kom i gang hausten 2003. Ein fordel med at det alt eksisterte ein vindpark i området, var, ifølgje Sandnes, infrastruktur i form av veg og tilkomst.

Vindkraftutbygginga i Vågsøy hadde relevans for innbyggjarane og lokalsamfunnet på fleire måtar. Grunneigarar måtte avstå store areal. Eit mykje brukt turområde skulle nyttast. Leidningsnettet ville bli langt meir synleg. Etter at Kvalheim Kraft hadde arbeidd med å identifisere eigna område, inviterte selskapet difor til dialog med ei rad berørte aktørar. Dialogen innebar orienteringsmøte med kommunen, fylkeskommunen, fylkesmannen, nettselskap, grunneigarar, lokalt næringsliv og andre rettshavarar. Føremålet var å få fram kommentarar til prosjektet og bedrifta sitt forslag til konsekvensutgreiingsprogram. Først etter å ha lodda stemninga gjennom dialogmøte i meir enn eitt år melde utbygger 20.08.2004 prosjektet formelt til NVE. Då meldinga med forslag til utgreiingsprogram same hausten vart send på høyring, var planane såleis godt kjende lokalt. Dagleg leiar Olav Rømmetveit i Kvalheim Kraft heldt i vårt intervju fram at grunneigarane var positive. Dei la jamvel press på politisk leiing i kommunen for støtte til planane. Vågsøy kommune signaliserte tidleg støtte til vindkraftutbygginga, men varsla at det ville bli stilt vilkår i planprosessen. Fylkesmannen signaliserte at det ville kome krav i høve naturinngrepa. Reiselivsnæringa gjekk imot planane.

NVE fastsette med bakgrunn i høyringsinnspela eit detaljert konsekvensutgreiingsprogram 09.03.2005. Med dette utgangspunktet melde Kvalheim Kraft formelt prosjektet inn til kommunen, og initierte oppstart av reguleringsplanarbeid hausten 2005, samtidig som konsekvensutgreiingsarbeidet gjekk føre seg. Utforminga av reguleringsplanen kravde ei rekkje forhandlingsmøte før ein kom fram til eit planforslag som både bedrifta og kommunen sine fagfolk støtta. Reguleringsplanen vert utdjupa i gjennomgangen av offentlege instansar si involvering i konsesjonsprosessen. Sandnes kommenterte dei første åra i prosessen ved å peike på særleg ein av dei nye eigarane som prosesspådrivar:

Vardar AS begynte med en gang å planlegge en ny utbygging. Hele konsesjonsøknaden ble i realiteten utført med Vardar ved roret denne gangen.

Rommetveit beskrev i vårt intervju det tidlege engasjementet for vindkraft i Østfold Energi Produksjon AS som

en kontinuerlig pilotperiode der man hele tiden var på jakt etter en organisering og de rette fagpersoner som kunne dyktiggjøre Kvalheim Kraft i å utvikle vindkraft som et nytt forretningsområde.

Eigarbedriftene såg eit stort framtidspotensial i vindenergi. For å lukkast vart det sett fokus på å utvikle ein meir målretta og prosessorientert organisasjon. Det vart tilsett og leigd inn fagkonsulentar for å gjennomføre konsekvensutgreiingar for landskap, kulturminne, kulturmiljø, støy, vindskuggeeffekt, fauna og friluftsliv. Utgreiingane gjekk føre seg i 10 månader, og vart avslutta i desember 2005. Saksbehandlar i NVE, Nils H. Johnson, understreka i vårt intervju at dette er ein relativt kort utgreiingsfase. Kvalheim Kraft kunne såleis alt 22.12.2005 sende endeleg konsesjonssøknad inn til NVE. Søknaden med vedlagde konsekvensutgreiingar vart deretter send på høyring 11.01.2006, med høyringsfrist 07.04. Både Vågsøy kommune, Direktoratet for naturforvaltning og NHO Reiseliv hadde merknader. NVE konkluderte likevel med at det ikkje ville vere behov for ytterlegare utgreiingar for å kunne avgjere konsesjonsspørsmålet.

Organisatoriske nyvinningar såg også dagens lys etter at konsesjonssøknaden var send. Vindkraftselskapet Zephyr AS vart etablert vinteren 2006. Selskapet var initiert av Kvalheim Kraft sine eigarar, og overtok ein del av pådrivarrolla for Kvalheim Kraft som framleis var formell utbygger. Det nye selskapet vart stifta av Vardar AS, Energiselskapet Buskerud AS, Østfold Energi AS og det danske vindkraftselskapet Dong Energy. Målet var å utvikle vindkraftprosjekt i Sør- og Midt-Noreg i ein større skala.⁶ Fram til NVE vedtok å gi Mehuken II-prosjektet konsesjon 24.06.2008, var Zephyr ansvarleg for folkemøte i høyringsperioden og for å finne lokale løysingar for praktisk prosjektgjennomføring.

Kvalheim Kraft AS søkte alt i september 2008 Enova om investeringsstøtte. Sjølv om bedrifta tidleg kom i dialog med Enova, vart spørsmålet om investeringsstøtte ikkje avklart før etter at konsesjonen frå NVE låg føre. Rommetveit opplevde dette som ei utfordring:

Det som gjør at det ikke bygges mer vindkraft i Norge er jo [...] at det ikke finnes et støtteregime som fungerer. Enova har gitt investeringstilskudd til vindkraftprosjekter, bl.a. fikk Mehuken II slik støtte. [...] Ordninga har ført til at det er bygget noe vindkraft, men ikke nok til å tilfredsstille regjeringens målsetning om f.eks. 3 TWh innen 2010.

Rommetveit understreka likevel at Enova var fleksible. Kvalheim Kraft fekk oppdatere søknaden med faktagrunnlag utover hausten, trass i at

søknadsfristen var ute i september. I desember 2008 mottok prosjektet tilsegn om 93 mill. kr i investeringsstøtte frå Energifondet gjennom Enova sitt vindkraftprogram. Parken hadde ei samla kostnadsramme på 240 mill. kr.

Kvalheim Kraft gjorde tidleg erfaringar knytt til at vindkraftproduksjon langs kysten inneber teknologiske utfordringar. Desse handla m.a. om å takle raskt retningsendrande vind. Vindforholda hadde vore så krevjande på Mehuken dei første driftsåra at det danske kraftselskapet Vestas trekte seg frå utviklinga av det nye anlegget. Det tyske selskapet Enercon vart kopla inn som turbinleverandør, og selskapa forhandla fram ein etablerings- og driftsavtale hausten 2009. Kraftproduksjonen ved Mehuken II starta opp 10.09.2010.

Korleis kan vi så tolke prosessen i eit aktørnettverkperspektiv? Konsepsjonsprosessen utgjør eit omfattande sett av reglar og prosedyrar vindkraftselskapa må tilpasse seg. Involvering av aktørar, etablering av demokratiske arenaer, krav til utgreiingsaktivitet og formelle avgjerdspunkt vert definerte gjennom prosesskrava i plan- og bygningslova og nemnde retningslinjer for planlegging av vindkraftanlegg. Frå eit aktørnettverkperspektiv kan vi hevde at den første oversettingssyklusen, *mobilisering av element*, gjekk føre seg internt i utbygarbedrifta, før prosjektet formelt vart meldt til NVE. Nye eigarar var sentrale i å samle aktørar i organisasjonen bak ideen om å utvikle Mehuken II. Innovasjonskonseptet var for mange diffust i perioden 2001–2003. Det var behov for konkretisering og ei grovplanlegging for å legge ein strategi fram mot det meir eksternt retta mobiliseringsarbeidet.

Den andre oversettingssyklusen, *autonomiseringa*, inneber å gjere ideen robust og kjend. I den eksterne dialogen legg Latour (1999) vekt på behovet for å oversette innovasjonskonseptet frå ein intern krets i organisasjonen til ein større fellesskap der eksterne partar vert inkluderte. Idear og konsept har gjerne bestemte *fødestader* dei vert spreidde frå, t.d. frå geografiske område eller uformelle nettverk. Slik var det også i dette caset: Bedrifta som prøvde å *selje inn* det nye konseptet gjennom dialog, hadde eigarar i ryggen med sterke nettverk og klare ambisjonar om å auke kraftproduksjonen frå vind. For å lukkast vart auka kraftproduksjonskapasitet og større nettkapasitet lokalt framheva som argument, særleg overfor lokale og regionale politikarar. Utviklarane av konseptet skapte ei robustheit rundt innovasjonen ved å plassere han inn i ein framtidig kvardag som lokale aktørar kunne sette seg inn i. Det synest som strategiane om å bygge relasjonar til folkevalde, nettselskap, grunneigarar og marknaden lukkast.

Medan den første oversettingssyklusen refererer til skisseringa av innovasjonen i den tidlege fasen, medfører den andre syklusen ei konkretisering av både konseptuell (prosjektplanar) og materiell form (energibalanse, lokal nettkapasitet m.m.). Utfordringa var her å oversette elementa til nye situasjonar: Synleggjere og robustgjere innovasjonskonseptet. Ideen om ein ny vindpark festa seg som eit realistisk konsept hjå grunneigarar, i kommunen og for stadig fleire aktørar, noko utbyggarorganisasjonen si relasjonelle, dialogbaserte tilnærming truleg må få ein del av æra for. Det er eit vesentleg poeng at sentrale aktørar vart mobiliserte inn i prosessen fordi tiltakshavar kjende godt til konsesjonsprosesskrava: Dei demokratiske spelereglane sette fokus på det nødvendige aktørnettverket som trengdes for å vinne fram i planprosessen. Først etter å ha lodda stemninga, og etter at autonomiseringsyklusen var komen langt, melde utbyggar planane til NVE. Då meldinga med framlegg til utgreiingsprogram vart send på høyring, var planar og argument alt kjende – og den tredje oversettingssyklusen, *alliansebygginga*, alt i gang.

6 DEMOKRATISK REGULERING SOM INNOVASJONSSTØTTE?

Vi har her fått eit innblikk i saksgangen og korleis utbyggarbedrifta la opp arbeidet. Vi kjem tilbake til drøftinga av Latour sine oversettingssyklusar når vi har sett nærare på alliansar som oppstod. Særleg oversettingssyklusane *alliansebygging* og *allmenn representasjon* vert diskuterte i denne delen. Kva rolle spela offentleg forvaltning og sentrale offentlege institusjonar i konsesjonsprosessen?

Ved sida av NVE utgjorde vertskommunen Vågsøy den mest sentrale offentlege aktøren. Samtidig med at konsesjonssøknaden vart ferdigstilt, vart det, som ein viktig del av dei formelle lovkrava, gjennomført eit omfattande reguleringsplanarbeid. Arbeidet føregjekk i tett samarbeid mellom kommunen og Kvalheim Kraft frå hausten 2005. Då kommunen godkjende reguleringsplanen våren 2007, var dette ikkje utan sverdslag i forhandlingane. Driftssjef Sandnes kommenterte dette slik:

Vi hadde en utfordring med reguleringsplanen for området, for det ble stilt veldig store krav til detaljplaner ved utformingen av Mehuken II fra kommunen sin side.

Rommetveit stadfesta at kommunen stilte tydelege krav, og at det var krevjande å kombinere utforminga av konsesjonssøknaden med ei rekkje detaljavklaringar i reguleringsplanarbeidet:⁷

Reguleringsplanen vi var igjennom, detaljplanen, der skulle du vite hvor møllene skulle stå og hvor veiene skulle gå, før du fikk konsesjon. Og du

vet jo gjerne ikke det før du faktisk vet hvilken leverandør du skal ha på vindmøllene. Om du skal ha 2 megawattsmøller, 2,3 megawattsmøller, med en 70-meters eller 90-meters rotor. Da blir plasseringen gjerne helt forskjellig og veiene selvfølgelig helt forskjellige. Her utgjorde prosessen en stor utfordring for oss.

Dette tolkar eg som at reguleringsplanen vart sett på som ei kritisk, viktig og ressurskrevjande barriere for utbyggerbedrifta. Likevel vert samarbeidet med kommunen halde fram som konstruktivt og heilt nødvendig. Reguleringsplanarbeidet vart ein arena for løysingsorientert samarbeid, og fall inn som eit konsensusfremjande ledd. Rommetveit heldt særleg dette fram:

Sånn sett var det et godt verktøy å ha en sånn type dialog, men nå blir det da, i den nye prosessen for framtiden, til at man søker konsesjon på et område, og så må man flikke og plassere turbinene i etterkant. Det gjør det jo noe lettere for vindkraft-selskapene. Mer fleksibelt.

Rommetveit understreka at reguleringsplanarbeidet hadde høg prioritet, fordi kommunen er ein heilt avgjerande alliert i konsesjonsprosessen.⁸ Planen rydda også unna ei rad mistydingar. Slik kan vi hevde at relasjonen mellom utbyggerbedrifta og vertskommunen gav ny næring til innovasjonen. Kommunestyret sin møteprotokoll syner eit samrøystes planvedtak 22.03.2007. Reguleringsplanen presiserte prosjektet, og kommunen fekk høve til å presentere innspel på detaljane. Rådmann Ørjan Raknes støtta i vårt intervju Rommetveit sine vurderingar:

Kvalheim Kraft har kjørt gode prosesser, både mot kommunen og mot grunneierne, sånn at vi ikke har hatt noen problemer med det som har vært gjort og de kravene vi har hatt i forhold til utforming. Det har blitt imøtekommet. Vi har jo hatt noen diskusjoner rundt dette med hvor detaljert reguleringsplanen skulle være, og at de ville være mer på et 'skissenivå' enn hva vi ville. De ville komme tilbake igjen til f.eks. plassering av møllene, men der stod vi hardt på at vi skulle ha helt nøyaktig plassering i reguleringsplanen.

Dette syner ei utfordrande interessekonflikt som kravde mykje energi å kome rundt, men som fann si løysing i planprosessen. Kommunen la i mars reguleringsplanen ut til offentleg ettersyn med høyringsfrist 11.05.2007. I tillegg til høyringsprosessane for meldinga og sjølve konsesjonssøknaden utgjorde dette i realiteten ei tredje høyrings sak.

Fylkeskommunen er, som ansvarleg for regionale planverk for kraftutbygging, ein viktig regionalpolitisk aktør i vindkraftsaker. Regionale planar

synleggjer verneinteressene i området, og vert utarbeidd i samarbeid med fylkesmannen. Sogn og Fjordane fylkeskommune hadde i gjeldande fylkesdelplan for arealbruk ikkje disponert utbyggingsområdet for andre føremål. Samtidig var det nedfelt ei regionalpolitisk målsetjing om å opne for produksjon av vindkraft der vindtilhøva er eigna. Dette var ein heldig kombinasjon for prosjektet. Fylkesutvalet uttalte seg om *Melding med forslag til utgreiingsprogram* 30.11.2004:

Fylkeskommunen vurderer programmet som er foreslått til å vere dekkande for alle kjende, aktuelle konsekvensar av den planlagde utbygginga. Fylkeskommunen viser særskilt til undersøkingsplikta i tråd med § 9 i Lov om kulturminne, og legg til grunn at denne vert oppfylt som ein del av konsekvensutgreiinga vidare.

Utbygger hadde gjort eit grundig førearbeid. Det regionalpolitiske vedtaket gav eit formelt klarsignal til å arbeide vidare. I fylkeskommunen si endelige saksbehandling vart det peikt på usikkerheita for samfunnsøkonomisk lønsemd ved vindkraft. Likevel vurderte fylkestinget 22.03.2006 tiltaket positivt. Saksbehandlar Idar Sagen understreka i vårt intervju at hovudargumentet som vann fram i fylkestinget, var behovet for opprusting av straumlinjenettet og potensialet som nettkapasitetsauken ville skape for ny nærings- og industriutvikling lokalt.

Fylkesmannen skreiv i si høyringsfråsegn 19.04.2006 at han generelt ser positivt på utbygging av vindparkar der desse ikkje kjem i konflikt med store natur- og landskapsverdiar. Han påpeikte samtidig at utvidinga av Mehuken vindpark ikkje var konfliktfri. Utbygginga måtte m.a. samlokaliseras med det første anlegget i størst mogleg grad. Fylkesmannen si miljøvernavdeling bad ikkje om nye utgreiingar, og fylkesmannen tilrådde konsesjon.

Direktoratet for naturforvaltning (DN) la i sin uttale vekt på at det ut frå miljø- og energipolitiske mål var vanskeleg å tilrå konsesjon. DN bad om tilleggsutgreiingar på landskaps- og friluftslivsområda. Riksantikvaren la på si side vekt på at Stadlandet og området ved Selja kloster er i ei særstilling for kulturhistoriske interesser, og at vindkraftverket ville bli svært synleg. Riksantikvaren meinte likevel at ved størst mogleg grad av samlokalisering med Mehuken I ville han ikkje setje seg imot planane.

Forsvaret gjekk inn for konsesjon etter å ha gjort egne fagutgreiingar. Rommetveit legg noko av skulda på at prosessen trekte ut i tid, nettopp på Forsvaret:

En årsak til at det tok så lang tid å få selve konsesjonsgodkjenninga fra NVE, var at Forsvaret først hadde satt prosjektet i kategori E: høy konflikt. Etter prøveflygninger og egne utredninger fant de ut at det ikke var radarproblematikk ved vindmøllene på Mehuken likevel. Dermed fikk

prosjektet kategori A: null konflikt. Konsesjonen ble heller ikke anket til OED, og der sparte vi minst ett år!

Noregs vassdrags- og energidirektorat (NVE) såg til at konsesjonsprosessen sine køyreregler og rammevilkår vart følgde. NVE deltok på alle folkemøta og på møte mellom utbygger og offentlege instansar. Som planprosessen sitt klare knutepunkt og bindeledd var NVE ansvarleg for høyringane og tok endeleg stilling til spørsmålet om konsesjon.⁹ NVE sin saksbehandlar kommenterte i intervjuet saksgang og tidsbruk. Han viste særleg til *Prioriteringskriterier for behandling av konsesjonssøknader* (2009), og understreka at:

NVE mottar i dag betydelig flere konsesjonssøknader enn vi har kapasitet til å behandle. Derfor vil de viktigste sakene bli prioritert først. Det innebærer at kraftledninger i sentral- og regionalnettet, vannkraft og fjernvarme får høyest prioritet. Vind-, gass- og kullkraft blir prioritert lavere. Innenfor denne prioriteringen vil NVE ha spesiell oppmerksomhet rettet mot områder som trenger ny kapasitet – i første omgang i Midt-Norge.

Prioriteringsdokumentet legg til grunn at forsyningstryggleik, nettkapasitet og rask realisering skal vektleggast. Saksbehandlar Nils H. Johnson understreka i vårt intervju at samarbeidet mellom Sogn og Fjordane Energi og Kvalheim Kraft om parallelle prosessar for konsesjonar til utvidinga av det lokale linjenettet og bygginga av produksjonsanlegget var avgjerande for sluttbehandlinga. Nettkapasitet er ei avgjerande barriere. NVE heldt fram at det truleg ikkje vil vere mogleg å bygge ut meir fornybar energi i Sogn og Fjordane før Statnett har bygd 420 kV kraftleidningen frå Ørskog til Fardal.

Korleis kan vi så tolke den offentlege deltakinga i innovasjonsprosessen ut frå Latour sitt aktørnettverkperspektiv? Offentlege instansar, og særleg det lokale og regionale folkevalde nivået, vert av NVE sett på som sær viktige deltakarar i ein konsesjonsprosess. Dei presenterer ofte ulike syn i spørsmålet om konsesjon, og i sum teiknar dei eit godt situasjonsbilette. Offentlege institusjonar si deltaking utgjer difor eit særleg viktig ledd i den tredje oversettingssyklusen: *alliansebygginga*. Denne syklusen inneber ifølgje Latour (1999) å teste ut ideen på omgjevnadene og utvikle alliansar bak innovasjonen. Vindparken utvikla seg gjennom påverknad frå både støttespelarar og skeptikarar til planane. Han fekk ei stadig meir autonom form, ei form som i stor grad var ein konsekvens av prosessen og partane sine innspel og krav. Dei positive alliansane omfatta alt frå nye eigarar i utbyggerorganisasjonen, grunneigarar, kommunen, fylkeskommunen og fylkesmannen. Alliansane gav innovasjonen gode framvekstvilkår, men bidrog samtidig til endringar i planane med omsyn til geografisk plassering og produksjonskapasitet. Akrich mfl. (2002a:205) peikar på at utfallet av

ein prosess er avhengig av kva alliansar og interesser som vert mobiliserte, og at det på førehand er vanskeleg å sikre måloppnåing ved å nytte bestemte kriterium. Heller enn å snakke om rasjonelle avgjerder må vi snakke om aggregering av interesser. For innovasjonsprosessar er kunsten å mobilisere stadig fleire allierte som til saman gjer innovasjonen sterk.

Etter kvart som fleire aktørar slutta seg til utbyggingsplanane, frigjorde konseptet seg gradvis frå personane som først utvikla ideen. Fleire såg føre seg korleis vindparken ville bli, då praktiske føremoner og ulemper vart drøfta. Latour peikar på at den fjerde oversettingssyklusen, *den allmenne representasjonen*, er svært kritisk, fordi det her vert ein kamp om å vinne: Kva er dei sterke og svake sidene ved innovasjonen? Viktige lokale og regionale alliansepartar stadfesta, m.a. gjennom fylkeskommunen sine to behandlingsrundar, sine posisjonar som støttande, noko som var utslagsgjevande for NVE si sluttbehandling. Kjørereglane i konsesjonsprosessen og NVE si rettleiing fungerte som *bindeledd* og *knutar* i det involverande offentlege planregimet.

Korleis vurderer leiinga i Kvalheim Kraft prosessen, der aktørar gjennom stadige høyringsrundar kunne spele inn synspunkt på utbyggingsplanane? Er dette utelukkande ei hindring, eller fremmar det også nødvendige relasjonar og alliansar? Har ein gjennom dagens konsesjonsordning funne den rette avveginga mellom demokratisk involvering på den eine sida og tidseffektivitet og prosjektframdrift på den andre? Rommetveit kommenterte dette når han fortalde om relasjonsbygginga mot eksterne aktørar:

Jeg nevnte grunneiernes rolle, og jeg tror faktisk det er helt vesentlig å pleie kontakten med dem. Det er en sterk føring for suksess/ikke suksess lokalt. Hvis du begynner i utgangspunktet med å ha grunneierne i mot deg, er det dødfødt. De første vi kontakter er grunneierne. For, la oss si at vi har en grunneierkonstellasjon på 30 grunneiere, det er de som har bodd i bygda i alle tider, og som eier utmarka, som har interesser i styre og stell i kommunen, som har det lokale nettverket, noen av dem er kommunestyrerepresentanter: Hvis du skal jobbe mot en sånn interessegruppe, kan du nok glemme å tvinge igjennom et prosjekt.

Dialogen retta mot interessegrupper, organisasjonar og styresmakter tok stort fokus i utbyggarorganisasjonen, men sikra ei god lokal prosjektforankring. Leiinga nytta omgrepet *veto* i sin omtale av dei ulike instansane som måtte innrullerast i det vi her kallar alliansebygginga og utviklinga av ein allmenn representasjon for utbyggingsprosjektet:

Det som er frustrerende, er at vi har så veldig mange ledd som vi skal gjennom og få 'godkjenning' hos. Og hvis hver instans skal kunne spenne bein under prosjektet, så blir det nesten håpløst å få bygd ut noe. [...] Hvis kommunen da sier nei til et prosjekt, og vi har en senterpartistatsråd, så

kommer ikke han eller hun til å overkjøre kommunen, sannsynligvis, og gi konsesjon. Kommunens behandling har nærmest veto. [...] Og så har vi fylkesdelplaner: Hvis fylkesdelplaner skal peke ut områder hvor det skal være vindkraft på, så ... Jeg håper jo ikke at de planene får veto, selv om det skal være en god pekepinn på hvor parkene skal være. Håper de blir retningsgivende. [...] Og så har vi NVE som selvfølgelig har veto. Gir ikke NVE konsesjon, så er det kroken på døra. Og til syvende og sist er det ankeprosessen, der OED også har veto. I tillegg skal man gjennom Enova. Så da har vi minst seks instanser som kan spenne beina under et vindkraftprosjekt. Minst! [...] Ja, da skal du komme godt ut på et prosjekt, skal du komme deg helskinna gjennom hele prosessen!

Rommetveit legg samstundes vekt på at alle instansar fyller viktige samfunnsroller. Tre høyringsrundar retta mot mange av dei same aktørane medfører likevel ein tid- og ressurskrevjande prosess. Utbyggar må forhalde seg til alle sider, mange motiv og agendaer. Når utbyggarorganisasjonen la vekt på å tileigne seg lokal kunnskap og eit lokalt nettverk, var dette for å skape forankring. Dialog vil likevel aldri overskugge prosjektkvaliteten:

Man må jo ha et godt 'produkt' i bunnen her, og deretter legge opp til en god prosess mot alle interessenter. Dialog er viktig, men man vinner ikke frem med dialog alene.

7 INNOVASJONSPROSESSARS UTFORDRINGAR OG BEHOVET FOR Å ARBEIDE STRATEGISK RELASJONELT

Innovasjonsprosessar kan samanliknast med reiser i ukjent terreng, slik Van de Ven uttrykker det i *The Innovation Journey* (1999). Det tyder likevel ikkje at alt er tilfeldig. Reiser er ofte godt planlagde, og leiinga i ein organisasjon bestemmer sjølv kva for ressursar og strategiar som skal nyttast på reisa. Historia om Mehuken II viser at konsesjonsprosessen for vindkraft på mange måtar er ei slik innovasjonsreise. Her skal eg sjå nærare på innovasjonsfaktorane definerte av Hernes og Røste (2007), og forsøke å summere opp korleis *regelverkfaktoren* som styrande for konsesjonsprosessen påverkar ei bedrifts handlingsval i forhold til faktorane organisasjonsutvikling, marknad, finansiering og teknologi.

I organisasjonar er det ikkje alltid ideane som vil gi best avkastning på sikt, som vinn fram. Ideane det vert satsa på, er gjerne dei som får mest oppslutning i toneangivande fora. Vårt case var prega av at nye, målbevisste eigarar og leiinga i Kvalheim Kraft såg eit stort potensial innanfor vindkraft. Ved å studere *organisasjonsfaktoren* ser vi at krav og prosedyrar i konsesjonsprosessen medverka til å skape bevisstheit rundt betydninga av organisatorisk utforming som reiskap for måloppnåing. Det vart sett fokus på det vi har

kalla ei profesjonalisert prosessgjennomføring. Dagleg leiar kommenterte dette spesielt ved å vise til at organisasjonen for å lukkast tidleg starta jakta på ei organisering og på fagpersonar som kunne dyktiggjere Kvalheim Kraft i å utvikle vindkraft som forretningsområde. Gjennom den nye eigarkonstellasjonen vart leiinga tilført erfaring og oppdatert prosesskunnskap, ny finansiell og teknologisk kompetanse, erfaring frå å tilpasse organisasjonen til demokratiske spelereglar og faglege krav i konsekvensutgreiingsarbeidet samt tilgang til eit betydeleg nettverk. Då danske Dong Energy vart engasjert gjennom stiftinga av Zephyr, vart dette ytterlegare forsterka. Dette betalte seg på fleire måtar: Utbyggar fekk utvida kunnskap om NVE sine ønske og krav. Prosesskunnskapen kom særleg til nytte ved at utbyggar utarbeidde ein informasjons- og kommunikasjonsstrategi overfor aktørar prosjektet hadde relevans for. Dette skapte igjen ei tidleg prosjektforankring for utbygginga lokalt og regionalt.

Kunnskap om kommunen og lokalsamfunnet, og mobilisering av lokale og regionale nettverk, ser ut til å kjenneteikne *marknadsfaktoren* i arbeidet for konsesjonsgodkjenning. Utbyggar la frå starten vekt på å spreie informasjon om prosjektet for å få tilbakemeldingar på planane. Dette kjem særleg til uttrykk gjennom dialogen mellom utbyggar og grunneigarar, kommunen, fylkeskommunen og fylkesmannen. Dialogen medførte feedback og korrigeringar. Denne *marknaden* vart gjennom møte og offentlege høyringar ein *deltakande aktør*. Hernes og Røste (2007) legg, som Latour (1987) og Akrich mfl. (2002b), vekt på at ein innovasjon er avhengig av meir enn teknologisk fortreftelegheit: Den er avhengig av å bli kommunisert på ein god måte. Særleg i utviklinga av noko så kontroversielt som ein vindpark er det avgjerande med ei strategisk relasjonsbygging. Samarbeid med desse viktige *marknadsinteressene* sette bedrifta i stand til å manøvrere gjennom konsesjonsprosessen.

Regelverk og reguleringar kan opplevast som barrierar. Her ser vi dette tydelegast når vi studerer korleis konsesjonsprosessen påverka *finansieringsfaktoren*. Utbyggar gav uttrykk for frustrasjon over at den norske støtteordninga for vindkraft ikkje er innarbeidd i konsesjonsprosessen, men kjem i sin heilskap i etterkant. Det er ei utfordring å planlegge og dimensjonere eit vindkraftanlegg når nivået på offentleg investeringsstøtte ikkje er kjend innan prosjektet er heilt ferdig detaljplanlagt, reguleringsplanar godkjende og framtidig linjenettkapasitet avklart. Frå eit innovasjonsteoretisk perspektiv får utbyggar eit stykke på veg støtte for sitt syn: Hernes og Røste peiker på at innovasjonar er heilt og halde avhengige av finansiering (2007:38). Forklaringa på den norske modellen ligg i Enova sitt ansvar for ei forvaltning i tråd med føresetnadene for Stortinget si oppretting av Energifondet: All prosjektutforming, reguleringsplanar og nettkapasitet skal vere kjend før offentlege midlar vert løyvd.¹⁰ I ein innovasjonsprosess medfører dette

ekstra stor uvisse. I tillegg til timinga for avklaring på finansieringsstøtte vurderer fleire forskingsbidrag det slik at norsk offentleg støtte til vindkraft uansett har vore for låg til å stimulere til ei utviding av kraftproduksjon i tråd med politiske målsettingar (Pettersson mfl. 2010:3118).

Det er ikkje utan vidare enkelt å kople teknologiske utfordringar direkte til prosedyrar og reguleringar i konsesjonsprosessen. Teknologi vert gjerne forbunde med materielle faktorar, som maskiner, IKT-løysingar og instrument. Men materielle objekt må også vere kopla saman med menneske og kunnskap for å fungere. Relasjonane mellom menneske, idear og objekt utgjer i sum ein teknologi (Latour 1987:174–175; Hepsø 2007:236). Det er stor grad av interaktivitet mellom innovasjonsfaktorane i vårt case. *Teknologifaktoren* heng nært saman med marknads- og organisasjonsfaktorane. Ei utfordring for innovasjonsbedrifter er å nyttiggjere seg teknologi og kompetanse som ligg utanfor eigen organisasjon. I utviklinga av Mehuken II vart spesialisert kunnskap trekt inn gjennom konsekvensutgreiings- og reguleringsplanprosessen. Eg vil hevde at konsesjonsprosessen la til rette for ein konstruktiv vekslerknad mellom dialog med sentrale aktørar og faktabaserte konsekvensutgreiingar som avdekkja miljømessige motførestellingar, teknologiske utfordringar og løysingar knytt til m.a. utfordrande vindforhold.

8 KONKLUDERANDE BETRAKTNINGAR: ER KONSESJONSPROSESSEN EIN KOMMERSIALISERINGSTEKNOLOGI?

I artikkelen har eg retta blikket mot forholdet mellom offentlig planlegging som demokratisk kontroll og offentleg tilrettelegging for innovasjon og næringsutvikling. Det har eg gjort ved å sjå nærare på konsesjonsprosessen for utbygginga av vindparken Mehuken II. Med denne konkrete vindkraftutbygginga som døme har eg først forsøkt å eksemplifisere korleis oversettingssyklusane til Latour (1999) kan nyttast for å beskrive utviklinga i ein vellukka innovasjonsprosess. Latour viser korleis innovasjon handlar om aktørar, nettverk og mobilisering av interesser. Innovasjonar blir til prosessar der aktørar og interesser blir trekte inn, foreinte og engasjerte for at felles mål skal kunne nåast.

Frå intern modning og mobilisering i meir enn eitt år i utbyggarorganisasjonen, initiert av eigarane til Kvalheim Kraft, gjekk Mehuken II-prosjektet over i ei meir eksternt orientert mobilisering. Utbyggingsplanane kom over i det Latour kallar ein autonomiseringsfase. Dei formelle avgjerdsprosessane trekte stadig fleire aktørar inn i innovasjonsarbeidet, og viktige alliansar oppstod. Offentlege høyringar medførte drøftingar: Gjennom folkemøte og media si dekning vart forretningsideen stadig meir robust, sjølvstendig og kjend. I Latour sine termar kan vi hevde at vindparken fekk ein allmenn representasjon. Formelle krav i konsesjonsprosessen og NVE si rettleiande rolle fungerte som viktige bindeledd mellom sentrale aktørar.

Konsesjonsprosessen ser også ut til å ivareta viktige sider ved innovasjonsmodellen til Hernes og Røste (2007). Krav til formell medverknad, faglege konsekvensutgreiingar og politisk støtte gjer at aktørar og interesser blir foreinte på ein systematisk måte dei elles ikkje ville blitt. Konsesjonsprosessen kan slik sjåast som ein kommersialiseringsteknologi: Prosessen inneber ei standardisering av element som bør inngå i ein kvar innovasjons- og kommersialiseringsprosess. I vårt case fekk innovasjonsfaktorane organisasjonsutvikling, marknad og teknologi eit tydeleg fokus i organisasjonen, mykje på grunn av innebygde prosesskrav og retningslinjer. Arbeid gjennom strategiske relasjonar er eit gjennomgåande stikkord. Eg tolkar særleg det positive utfallet for utbyggingsplanane som eit resultat av gjennomtenkt informasjonsarbeid retta mot grunneigarar og vektlagde forhandlingar retta mot kommunen og andre sentrale offentlege avgjerdsorgan.

Vindkraftprosjektet eg har sett nærare på, syner at idealet om offentlig planlegging som demokratisk kontroll og idealet om tilrettelegging for innovasjon og næringsutvikling ikkje treng stå i sterk motsetning til kvarandre. Dei kan kombinerast. Eg har likevel peikt på eit ankepunkt: Frå eit innovasjonsteoretisk perspektiv er det grunn til å stille spørsmål ved om finansieringsfaktoren er tilfredsstillande ivareteken, all den tid spørsmålet om investeringsstøtte ikkje finn si avklaring før alle detaljerte utbyggingsplanar er fullførte og godkjende på lokalt, regionalt og statleg nivå. Finansiering er avgjerande i innovasjonsarbeid, og stor uvisse knytt til endelege økonomiske rammer gjer dimensjonering og detaljplanlegging sær utfordrande. Det kan difor hevdast at reglane i konsesjonsprosessen på dette punktet bryt med det vi kan kalle ei ideell tilrettelegging for innovasjonsaktivitet.

Men kan vi så snu på det, og seie at innovasjonsmodellen omsluttar dei ulike sidene ved konsesjonsprosessen? Eg vil hevde at faktorane som inngår i innovasjonsmodellen, langt på veg er tilstrekkelege for å studere framdrifta i konsesjonsprosessen for vindkraft. Slike offentlege planprosessar krev likevel eit fokus på medborgarskap og samfunnskontakt frå entreprenørskapsorganisasjonen som modellen ikkje fullt ut omfattar. I artikkelen har eg ikkje funne plass til ei uttømmende drøfting av korleis motstandsgrupper vart trekte inn i prosessen. Kontrollmekanismen som ligg i den breie definisjonen av samfunnsplanlegging, legg til rette for prosessar og arenaer der ei breidd av ulike meiningar slemper til og vert tekne omsyn til. Det deltakardemokratiske aspektet for å sikre kontroll og medverknad i planprosessar, som Eriksen og Weigård (1999:152) peikar på, er såleis ein kvalitet ved konsesjonsprosessen som den teoretiske innovasjonsmodellen til Hernes og Røste ikkje krev. Prosessen vi har sett under lupa, hadde til dømes tre høyringsrundar som alle langt på veg retta seg mot dei same aktørane. Dette sikrar ein demokratisk kontroll som ikkje ligg inne i innovasjonsmodellen. Ein opplagt kostnad for dette er stor tidsbruk knytt til offentlege planprosessar.

I forlenginga av diskusjonen om tidsbruk og brei involvering har intervju mine avdekt eit anna viktig forhold: Når bedriftene antydgar at det er konsesjonsprosessen i seg sjølv som er ein forseinkande og ressurskrevjande barriere, er det ut frå at prosessen er arbeids-, kostnads- og tidkrevjande. NVE understrekar at når prosessen trekkjer ut i tid, skuldast dette også at konsesjonsbehandlinga for vindkraft ikkje har hatt høg prioritet og har vore ramma av ressursmangel. I tillegg til mangel på saksbehandlarkapasitet er ei viktig brikke her at det er mangel på kapasitet i det norske kraftnettet. Kraftnettet utgjer såleis per i dag ein atomliggjande teknologisk barriere for framdrift og utvikling innan norsk vindkraft.

NOTAR

1. Kjeller Vindteknikk har gjennomført kartleggingar som syner at Noreg har blant Europa sine beste føresetnader for etablering av vindkraftproduksjon, med mykje vind spreidd over store areal. Sjå Øyvind Byrkjedal og Espen Åkervik si utgreiing *Vindkart for Norge* (NVE Oppdragsrapport nr. 9/2009:16).
2. Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg. Fastsett av Det kgl. miljøverndepartement og Det kgl. olje- og energidepartement 20.06.2007.
3. I meldinga skal tiltakshavar gjere greie for tiltaket, og gje ei førebels vurdering av moglege konsekvensar for omgjevnadane.
4. Krav til utforming og innhald i konsesjonssøknader er heimla i energilova § 2-2 og utdjupa i forskrift til energilova av 7. desember 1990, § 3-2.
5. Sjå NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalets første delutgreiing (Miljøverndepartementet 31. januar).
6. I mai i 2010 leverte Zephyr AS konsesjonssøknader for Geitfjellet, Remmafjellet og Innvordfjellet i Sør-Trøndelag.
7. Merk at krava til detaljeringsgrad i reguleringsplanen vart modererte gjennom endringa i plan- og bygningslova av 01.06.2009.
8. I desember 2011 vart ulike aktørar sine roller i konsesjonsprosessen debattert i avisa Dagens Næringsliv. Øyvind Isachsen (Norwea) og Einar Håndlykken (Zero) kritiserte Miljøverndepartementet sitt engasjement i prosessen, då departementet formelt har rolla som klageinstans i konsesjonssaker. Den Norske Turistforening og andre naturvernorganisasjonar kritiserte NVE for utelukkande å legge vekt på kommunen sitt standpunkt i vindkraftsaker. Naturvernorganisasjonane hevda at Direktoratet for naturforvaltning bør overta avgjerdsmyndet i konsesjonssaker. Sjå Dagens Næringsliv 03.12.2011 og 07.12.2011.
9. NVE mottok 16 høyringsuttalar til søknaden. NHO Reiseliv, Sogn og Fjordane Turlag, Fortidsminneforeningen og Naturvernforbundet rådde til at konsesjon ikkje vart gitt. NVE drøfta merknadane i lys av andre tilsvarande utbyggingar, og fann at det ikkje var grunn til å tru at nærings- eller reiselivsinteresser ville bli negativt råka (sjå NVE 2008:20–42).
10. Sjå elles retningslinjene i dokumentet *Generelle regler for tilskudd og tilskuddsbrev fra Energifondet*, datert 16.03.2009.

REFERANSAR

- Akrich, Madeleine, Michel Callon & Bruno Latour. 2002a. The key to success in innovation Part I: The art of interessement. *International Journal of Innovation Management*, vol. 6, nr. 2: 187–206
- Akrich, Madeleine, Michel Callon & Bruno Latour. 2002b. The key to success in innovation Part II: The art of choosing good spokespersons. *International Journal of Innovation Management*, vol. 6, nr. 2: 207–225
- Amdam, Jørgen & Noralv Veggeland. 1998. *Teorier om samfunnsplanlegging*. 2. utgave. Universitetsforlaget. Oslo
- Asdal, Kristin. 2005. Miljøhistorie som politikk- og vitenskapshistorie. Franske forbindelseslinjer. *Nytt Norsk Tidsskrift* nr. 3/05: 301–309
- Bergek, Anna. 2002. Shaping and exploiting technological opportunities, the case of renewable energy technology in Sweden. PhD-dissertation. Department of Industrial Dynamics, Chalmers University of Technology. Gothenburg
- Byrkjedal, Øyvind & Espen Åkervik. 2009. *Vindkart for Norge*. NVE-rapport 9/09
- Drejer, Anders. 2001. *Den innovative virksomhed. Innovasjonsledelse – hvorfor, hvornår og hvordan*. Børsens Forlag AS. København
- Eriksen, Erik Oddvar & Jarle Weigård. 1999. *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati. Jürgen Habermas' teori om politikk og samfunn*. Fagbokforlaget. Bergen
- Flyvbjerg, Bengt. 2004. Five misunderstandings about casestudy research. I: Clive Seal, red. *Qualitative research practice*. S. 420–434. London
- Forester, John. 1999. *The Deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning Processes*. Massachusetts Institute of Technology. Cambridge
- Hagem, Cathrine & Knut Einar Rosendahl. 2011. Elsertifikater og fornybar kraft: Mål eller middel? *Samfunnsøkonomen* 3/11: 26–30
- Hepsø, Vidar. 2007. Organisatorisk innovasjon som oversettelse. Et eksempel fra kran- og løfteoperasjoner i Statoil. I: Tor Hernes & Anne Louise Koefoed, red. *Innovasjonsprosesser. Om innovasjonens odysse*. S. 223–242. Fagbokforlaget. Bergen
- Hernes, Tor & Rannveig Røste. 2007. Innovasjonsprosessers utfordringer og behovet for å arbeide strategisk relasjonelt. I: Tor Hernes & Anne Louise Koefoed, red. *Innovasjonsprosesser. Om innovasjonens odysse*. S. 33–50. Fagbokforlaget. Bergen
- Hernes, Tor & Elke Weik. 2007. Organization as Process. Drawing a line between endogenous and exogenous views. *Scandinavian Journal of Management*, vol. 23: 251–264
- Hveem, Jørgen & Åge Rasmussen. 2010. *Komparativ analyse av konsesjonsprosesser. Kvantitativ sammenligning av tidsforbruk ved konsesjonsprosesser*. Norconsult AS. Oslo
- Klosterman, Richard E. 1985. Arguments for and against planning. *Town Planning Review*, 56 (1): 5–20
- Latour, Bruno. 1987. *Science in action. How to follow scientists and engineers through society*. Oxford University Press. Oxford
- Latour, Bruno. 1996. *Aramis: or the love of technology*. Harvard University Press. Cambridge
- Latour, Bruno. 1999. *Pandora's hope. Essays on the reality of science studies*. Harvard University Press. Cambridge
- Latour, Bruno. 2005. *Reassembling the social. An introduction to actor-network theory*. Oxford University Press. Oxford
- Norges vassdrags- og energidirektorat. 2008. Kvalheim Kraft AS og SFE Nett AS – konsesjons-søknad for utvidelse av Mehuken vindkraftverk med tilhørende infrastruktur i Vågsøy kommune. Sammenfatning av høringsuttalelser og bakgrunn for vedtak 24.06.08
- Norges vassdrags- og energidirektorat. 2009. Prioriteringskriterier for behandling av konsesjonssøknader i NVE

- NOU 7. 2001. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*
- Pettersson, Maria, Kristina Ek, Kristina Söderholm & Patrik Söderholm. 2010. Wind Power Planning and Permitting. Comparative Perspectives from the Nordic Countries. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 14: 3116–3123
- Sogn og Fjordane fylkeskommune. 2006. *Utviding av Mehuken Vindpark i Vågsøy kommune*. Saksframlegg frå fylkesrådmannen behandla i fylkesutvalet 22.03.2006
- Spilling, Olav, red. 2006. *Entreprenørskap på norsk*. 2. utgåve. Fagbokforlaget. Bergen
- Söderholm, Patrik, Kristina Ek & Maria Pettersson. 2007. Wind power development in Sweden. Global policies and local obstacles. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 11: 365–400
- Sørensen, Knut H. 2010. Det norske samfunn: Et innovasjonssystem? I: I. Frønes & L. Kjølørød, red. *Det norske samfunn* (6. utgave). S. 67–90. Gyldendal Akademisk. Oslo
- Thomassen, Øyvind. 1997. Herlige tider. Norsk fysisk planlegging ca. 1930–1965. Dr.philos. avhandling. NTNU. Trondheim
- Van de Ven, Andrew. 1999. *The Innovation Journey*. Oxford University Press. New York
- Van de Ven, Andrew. 2007. *Engaged Scholarship: Creating Knowledge for Science and Practice*. Oxford University Press. New York
- Yin, Robert K. 2003. *Case Study Research* (3rd edition). Sage Publications. London
- Østerud, Øyvind. 1972. *Samfunnplanlegging og det politiske system*. Gyldendal. Oslo
- Aarsæther, Nils & Aksel Hagen, red. 2001. *Planlegging.no! Innføring i samfunnsplanlegging*. S. 44–53. Kommuneforlaget. Oslo
- Åstrand, Kerstin. 2003. *Methods for evaluation of technology and market development of wind power*. Paper presented at the Energy Program Evaluation Conference. Seattle, USA

SAMANDRAG

Bedrifter som engasjerer seg i utbyggingsprosjekt for vindkraft i Noreg, peikar på den omfattande konsesjonsprosessen som ei hindring. Samtidig er prosessen meint å sikre demokratisk påverknad og miljøvenlege resultat. Utgjer konsesjonsprosessen eit demokratisk og risikominimerande eller eit unødvendig omstendeleg og tidkrevjande maskineri? Står idealet om offentlig planlegging som demokratisk kontroll og idealet om tilrettelegging for innovasjon og næringsutvikling i motsetning til kvarandre?

Eg har studert eit vindkraftprosjekt frå det oppstod som forretningsidé i 2001 til kraftproduksjonen starta i 2010. Prosessen er studert i eit aktørnettverkperspektiv, og drøfta i lys av fem kritiske innovasjonsfaktorar. I artikkelen beskriv eg entreprenørskapsorganisasjonen si manøvrering gjennom ein omfattande planprosess.

Konsesjonsprosessen kan sjåast som ein nyttig kommersialiseringsteknologi: Krava til formell medverknad, konsekvensutgreiingar og politisk støtte gjer at sentrale aktørar og interesser blir foreinte. Innovasjonsfaktorane regelverk, marknad, teknologi og organisasjonsutvikling får eit tydeleg og nødvendig fokus i utbyggerorganisasjonen. Innovasjonsfaktoren finansiering utgjer likevel eit ankepunkt, då spørsmålet om offentlig investeringsstøtte først vert avklara etter at alle utbyggingsplanar er ferdigstilte og godkjende. Eg argumenterer elles for at innovasjonsmodellen, definert av

Hernes og Røste, ikkje er tilstrekkeleg for å studere framdrifta i offentlege planprosessar. Det kan synast som slike prosessar krev eit fokus på medborgarskap og samfunnskontakt frå entreprenørskapsorganisasjonen som modellen ikkje fullt ut tek omsyn til.

ABSTRACT

This paper sheds light on barriers identified by entrepreneurial companies that engages in wind power development. The licensing process was designed to balance societal, economic and environmental interests. Yet these companies point out that the process constitutes a key obstacle. Is the licensing process a democratic and risk-minimizing procedure or is it best described as an overcomplicated, time-consuming mechanism? Is there a conflict between the ideal of public planning as a means of democratic control and the ideal of public adjustment for innovation and economic development?

To provide answers to these questions, a case study of an entire nine year total development process has been undertaken. The theoretical framework incorporates innovation theory and the actor-network perspective.

Even though the licensing process is time-consuming, it can also be seen as a highly useful instrument for commercialization of wind power. Most of the critical innovation factors; public regulations, organizational development, market and technology are addressed throughout the process, with one exception: The factor funding is not satisfactorily met in the Norwegian planning regime for wind power. I also argue that the innovation model of Hernes and Røste is not sufficiently suitable as a tool to study the innovation cycle in public Norwegian planning processes. Such processes require a focus on public relations from the entrepreneurial organization that this innovation model does not take fully into account.

FORFATTAROPPLYSNINGAR

Ole I. Gjerald er forskar III ved Vestlandsforskning (Forskningsstiftinga Vestlandsforskning). Han har hovudfag i statsvitenskap, Universitetet Oslo, og er nå ph.d.-stipendiat ved Senter for teknologi og samfunn, Institutt for tverrfaglege kulturstudiar, NTNU. Doktorgradsarbeidet er ein del av forskningsprogrammet «Renewable strategies? Implementing and commercialising new energy technologies», finansiert av Noregs forskingsråd. Det er i avhandlingsarbeidet ei målsetjing å utvikle kunnskap om barrierar og suksesskriterium for utvikling, produksjon og bruk av ny fornybar energiteknologi i offentlege og private verksemder.

Postboks 163
6851 Sogndal
E-post: ole.inge.gjerald@vestforsk.no

Att skapa en civil ekonom: Civilekonomprogrammet som en marknadsdriven utbildning



JENS RENNSTAM OCH PETER SVENSSON

INLEDNING

Företagsekonomi är en synnerligen heterogen akademisk disciplin. Variationen är stor vad gäller kunskapsintressen, metoder, teoretiska referensramar och politiska övertygelser mellan olika ämnesområden, perspektiv och forskargrupper. En konsekvens av denna heterogenitet är att det jämfört med många andra yrken kan vara svårt att konkretisera vad det egentligen är en ekonom ska göra. Ekonomexamen är helt enkelt otydlig, eller i alla fall mångtydig. En ekonom kan arbeta med redovisning, budgetering, marknadsföring, reklam, marknadsundersökningar, projektledning, personalfrågor, ledarskap, strategiformulering, aktiemarknadsanalyser, riskbedömningar på banker och försäkringsbolag, fastighetsanalyser, departementsfrågor, offentliga utredningar, fondförvaltning, handläggning, rådgivning, valutahandel, projektledning, undervisning eller journalistik (Björnemark, 2008; Ljungvall, 2009).

Utöver denna uppgiftsbaserade mångtydighet är ekonomers arbete dessutom ofta etiskt och politiskt kontroversiellt. Ekonomers praktiker utgör en central samhällsfunktion som har kraftfulla effekter på samhällsmedborgares liv. Inte minst i den senaste finanskrisen har ekonomerna – i synnerhet de verksamma inom bank- och finansbranschen – lyfts fram som en yrkesgrupp vars arbete skadar lokal välfärd såväl som global stabilitet. Även ekonomer som arbetar med marknadsföring ses med jämna mellanrum som en kontraproduktiv yrkesgrupp som aktivt bidrar till spridningen av skadliga livsstilar och symptom som anorexia, narcissism och missbruk av olika slag. De senaste årens heta debatter om chefs bonusar och fallskärmsavtal har också bidragit till att långa skuggor har kastats på ekonomkåren. Akademin har dessutom kritiserats för att den ignorerar det faktum att den ligger bakom utbildningen av dessa ekonomer (Dunne mfl. 2008; Corbyn, 2008).

I Sverige har ekonomens mångtydiga och abstrakta karaktär upplevts som problematisk av ekonomfackföreningen *Civilekonomerna*, främst eftersom denna mångtydighet har setts som något som försämrar examinerade ekonomers möjligheter att få ett jobb efter studierna. I ett försök att förändra ekonomyrkets karaktär och status har Civilekonomerna under lång tid arbetat för att göra ekonomutbildningen till en yrkesutbildning, detta genom att föreslå idén om ett nytt, yrkesinriktat utbildningsprogram – det så kallade civilekonomprogrammet. Alexander Beck, utredningschef på Civilekonomerna, uttryckte idén bakom den nya utbildningen på följande vis:

Yrkesexamina medför ökad förutsebarhet för såväl studenter som arbetsgivare genom att det finns riktlinjer för vad examen skall innehålla. Man kan då vara förvissad om att utbildningen är relevant och att kurserna hänger ihop. (Beck, 2005)

Deras strävanden bar frukt år 2006, då regeringen fattade beslut om examensbeskrivning för civilekonomexamen, och året därpå beslutade högskoleverket att bifalla sex svenska lärosätens (Göteborgs universitet, Linköpings universitet, Lunds universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet och Växjö universitet) ansökningar om rätt att utfärda civilekonomexamen (HSV, Rapport 2007:48 R).

I denna text vill vi kritiskt diskutera diskursen bakom framtagandet av civilekonomprogrammet. Vi fokuserar på den inledande fasen (2004–2006) i arbetet med att designa ett civilekonomprogram. Under denna period arbetade Civilekonomerna, tillsammans med andra aktörer (lagstiftaren och en sakkunniggrupp som anlätades av Högskoleverket under examensrättsprövningen), för att genom publicering och spridning av texter omvandla traditionellt akademiska ekonomistudier till mer praktiskt orienterade yrkesstudier. Det empiriska underlaget för vårt inlägg består av en genomgång av några av de viktigaste texterna som dessa tre aktörer producerade mellan 2004–2006. Vi har i vår genomgång studerat debattartiklar samt en skrivelse som Civilekonomerna riktade till landets högskolor. De lagstiftartexter vi har gått igenom består av dels upptakten till lagstiftandet i form av de motioner som lämnats till riksdagen avseende civilekonom som yrkesexamen, och dels den lagtext som slutligen formulerades. När det gäller lagtexten har vi främst försökt identifiera de förändringar, d.v.s. nyskrivningar och exkluderingsringar, som har gjorts jämfört med en generell magisterexamen. De sakkunnigtexter vi har tittat på består av vad vi förstår som den viktigaste text som de sakkunniga publicerade i denna etableringsprocess, dvs. den rapport som publicerades av Högskoleverket som ett resultat av examensrättsprövningen.

I detta inlägg kommer vi att argumentera för att strategin för framtagandet av civilekonomprogrammet tycks bygga på en idé om marknadsorientering som handlar om anpassning till krav formulerade av *en* intressent i samhället, arbetsgivarna, snarare än att ta utgångspunkt i universitetet som samhällsaktör och från detta perspektiv utnyttja de unika resurser som en akademisk universitetsutbildning kan erbjuda. Vi menar att detta sätt att arbeta riskerar att 1) urholka grunden för universitetets (och ekonomihögskolornas) konkurrensfördelar genom att man säljer sig billigt på en marknad där man saknar kärnkompetens, och att 2) skapa en ekonom som enbart tjänar arbetsgivarintressen snarare än bredare samhälleliga intressen. Artikeln avslutas med en reflektion över civilekonomdiskursen i ljuset av den Humboldtska idén om det moderna universitetets roll i samhället.

TILLKOMSTEN AV CIVILEKONOMUTBILDNINGEN

I det följande presenteras bakgrunden till samt själva etablerandet av civilekonom som yrkesutbildning så som den framstår i offentligt publicerade texter från Civilekonomerna, Lagstiftaren, samt i de sakkunnigas utlåtande om behörighet.

Civilekonomerna

I sin argumentation för en yrkesexamen för ekonomer förde Civilekonomerna fram »anställningsbarhet« och »förutsebarhet« som centrala begrepp. 2004 skickades en skrivelse ut till landets högskolor som skulle ligga till grund för ett gemensamt upprop för skapandet av en modell för civilekonomexamen som yrkesexamen. I denna text kunde man bl a läsa att:

Många populära utbildningar, som ekonomutbildningen, riskerar att få problem med kvalitetssäkring och förutsebarhet. Bristande resurser är ett av problemen, då utbildningen inte erhåller ekonomiska resurser som motsvarar antalet studenter. Följden blir att antalet undervisningstimmar är alltför lågt för att motsvara de krav och förväntningar som de studerande har rätt att förvänta sig.

Ovanstående leder fram till ett antal frågor kring ekonomutbildningen: Kan ekonomutbildningen utformas efter en modell som skapar större efterfrågan på civilekonomer och större möjligheter att erhålla önskad kompetens att starta och driva företag? Kan en yrkesexamen för civilekonomer leda till ökad sysselsättning? Hur ska resurstilldelningsfrågan lösas? Hur kan ekonomutbildningen kvalitetssäkras och ökad förutsebarhet för de studerande skapas? Är den svenska ekonomutbildningen internationellt konkurrenskraftig? (Beck, 2004; se även Beck, 2005)

De problem som Civilekonomerna framförallt såg med den tidigare ekonomutbildningen handlade om möjligheten för de utexaminerade ekonomer att få jobb, uttryckt som deras möjligheter att erhålla »önskad kompetens att starta och driva företag«, samt möjligheten att kvalitetssäkra utbildningen och göra den internationellt konkurrenskraftig.

För att lösa dessa problem presenterade Civilekonomerna ett förslag till en modell för civilekonom som yrkesexamen, det som senare skulle materialiseras i ett civilekonomprogram:

För att säkerställa att utexaminerade studenter blir attraktiva på arbetsmarknaden, både nationellt och internationellt, är det viktigt att utbildningarna håller hög och jämn kvalitet. Statliga insatser är avgörande för att motsvarande kvalitet erhålls.

Kvaliteten på svensk utbildning måste överensstämma med de krav studenterna har rätt att förvänta sig. Examenssystemet måste vara utformat på ett sådant sätt att examensbenämningarna fungerar som kvalitetskriterier, att de underlättar vid internationella jämförelser samt att de ger den information som studenter och näringsliv behöver och efterfrågar.

Regeringen måste nu våga ta till nya lösningar för att kvalitetssäkra ekonomutbildningen och skapa förutsebarhet för såväl studenter som arbetsgivare. Civilekonomerna föreslår därför att civilekonomexamen ges som yrkesexamen i framtiden. Detta medför ökade möjligheter att kvalitetssäkra ekonomutbildningen samt ökad förutsebarhet för såväl studerande som arbetsgivare. (Beck, 2004)

Ambitionen här är alltså att studenterna skall bli mer attraktiva på arbetsmarknaden och att detta främst skall ske genom att utbildningen ska bli mer förutsebar för arbetsgivarna. För att åstadkomma detta, vilket framställs som en kvalitetshöjningsåtgärd, bör utbildningen enligt Civilekonomerna spegla både studenternas förväntningar och näringslivets efterfrågan.

Lagstiftaren

Även om frågan om en yrkesexamen för ekonomer inte var någon fullständig nyhet för riksdagen – en interpellation i ämnet ställdes t ex till utbildningsministern 2003 (Nilsson, 2003) – så var det först under 2005 som debatten togs upp på allvar i riksdagen. Detta år lämnades tre motioner in. Alla förespråkade civilekonomexamen som yrkesexamen (Billström, 2005; Enochs-son och Attefall, 2005; Wahlgren, 2005).

Wahlgren (2005) skrev bland annat att »[e]n yrkesexamen medför ökad förutsebarhet såväl för studenter och arbetsgivare som för blivande studenter«. Billström (2005) menade att:

med en yrkesexamen uppnås en tydlighet gentemot studenter, arbetsgivare och tredje man. Kvaliteten i utbildningen förbättras när även näringslivet är med i kvalitetsgranskningen och anställningsbarheten ökar.

Enochsson och Attefall (2005) använde i sin motion formuleringar som låg mycket nära Billströms ordval:

Yrkesexamina medför ökade möjligheter, för såväl studerande, arbetsgivare som blivande studenter, att i förväg inse vad utbildningen är och leder till genom att det finns riktlinjer för vad examen ska innehålla. Både studenter och arbetsgivare ska vara förvissade om att den erhållna utbildningen är relevant och att erhållna kurser är inbördes relevant sammanhängande.

Under rubriken »Kvalitetssäkra ekonomutbildningen« lade Enochsson och Attefall även till följande formulering:

För att garantera hög kvalitet på ekonomutbildningen bör det vara möjligt att genomföra jämförelser och utvärderingar av utbildningen för att visa både studenter och näringsliv att utbildningen är av högsta internationella klass. Med en yrkesexamen kommer utbildningen att granskas, förutom av akademien och studenter också av avnämarna.

Motionernas formuleringar är alltså likartade de som förekommer i Civilekonomernas texter. I vissa fall har till och med identiska formuleringar använts.

Riksdagen biföll ganska snart motionernas yrkande på civilekonomexamen som yrkesexamen¹. Regeringen beslutade därefter (21. juni 2006) om nödvändiga förändringar i högskoleförordningen. 23. november 2006 fattades beslutet om examensbeskrivning för civilekonomexamen (HSV, 2007).

Examensbeskrivningen som går att finna i högskoleförordningen (SFS, 1993: 100, Bilaga 2) anger de krav som skall uppfyllas för att erhålla examensrätt. Beskrivningarna innehåller bland annat formuleringar om utbildningens mål i termer av (i) kunskap och förståelse, (ii) färdighet och förmåga och (iii) värderingsförmåga och förhållningssätt.

De tydligaste skillnaderna mellan den nya civilekonomexamen och den traditionella magisterexamen i ekonomi återfinns i de formuleringar som rör »färdighet och förmåga« och »värderingsförmåga och förhållningssätt«. De passager där skillnader föreligger är understrukna i avsnitten nedan.

Färdighet och förmåga

När det gäller »färdighet och förmåga« inom ramen för civilekonomexamen skall studenten:

- visa förmåga att integrera kunskap samt att med ekonomiska perspektiv analysera, bedöma och hantera komplexa företeelser, frågeställningar och situationer,
- visa förmåga att självständigt identifiera och formulera ekonomiska frågeställningar samt att planera och med adekvata metoder genomföra kvalificerade uppgifter inom givna tidsramar,
- visa förmåga att muntligt och skriftligt klart redogöra för och diskutera sina slutsatser i dialog med olika grupper i såväl nationella som internationella sammanhang, och
- visa sådan färdighet som krävs för att delta i forsknings- och utvecklingsarbete eller arbeta i annan kvalificerad verksamhet. (SFS, 1993: 100, Bilaga 2)

Även för den »gamla« magisterexamen gäller ovanstående, men med tillägget att studenten dessutom skall:

- visa förmåga att muntligt och skriftligt klart redogöra för och diskutera sina slutsatser och den kunskap och de argument som ligger till grund för dessa i dialog med olika grupper. (ibid)

Inom magisterexamen skall man med andra ord inte bara kunna diskutera sina slutsatser, utan även »den kunskap och de argument som ligger till grund för dessa«, medan det inom civilekonomexamen är viktigt att man skall kunna fungera även i internationella sammanhang.

Värderingsförmåga och förhållningssätt

När det gäller »värderingsförmåga och förhållningssätt« skall studenten för att kvalificera sig för civilekonomexamen:

- visa förmåga att inom det valda ekonomiområdet göra bedömningar med hänsyn till relevanta vetenskapliga och samhällsliga frågor såsom de mänskliga rättigheterna och etiska aspekter samt visa medvetenhet om etiska aspekter på forsknings- och utvecklingsarbete,
- visa insikt i ledarskapets betydelse och dess utövning, och
- visa förmåga att identifiera sitt behov av ytterligare kunskap och att fortlöpande utveckla sin kompetens. (ibid)

Den allmänna magisterexamen har inga punkter som särskilt tar upp mänskliga rättigheter eller ledarskap. Däremot ska studenten här:

- visa insikt om vetenskapens möjligheter och begränsningar, dess roll i samhället och människors ansvar för hur den används (ibid)

På civilekonomprogrammet betonas alltså vikten av att kunna göra bedömningar med hänsyn till »de mänskliga rättigheterna« samt betydelsen av insikter i ledarskapsfrågor. Punkten som gäller förmåga att inse »vetenskapens möjligheter och begränsningar, dess roll i samhället samt hur den används« har däremot strukits helt.

De sakkunniga i sin examensrättsprövning för högskoleverkets räkning

Efter lagändringen, och därmed det officiella införandet av möjligheten att utfärda civilekonomexamen som yrkesexamen, ansökte majoriteten av de svenska ekonomihögskolorna om examensrätt. Detta föranledde en examensrättsprövning där en sakkuningsgrupp utsågs – bestående huvudsakligen av professorer, men även ordförande Erik Åsbrink, före detta finansminister, Kerstin Bergh, bankdirektör på Nordea, samt Emilie Norborg, studentansvarig på Deloitte – med uppdrag att bedöma vilka högskolor som var att anse som behöriga att utfärda civilekonomexamen (HSV, 2007). I sakkuningsutlåtandet förs en diskussion kring »allmänna utgångspunkter och krav« på civilekonomutbildningen, vilken främst kretsar kring utbildningens bredd och djup, lärarkompetens och lärarkapacitet, färdighet och förmåga, samt grad av internationalisering².

De största skillnaderna mellan en allmän ekonomexamen och en civilekonomexamen går att finna i diskussionerna om ekonomens färdigheter och lärarnas kompetens.

Ekonomens färdigheter

Enligt HSV:s examensrättsprövning ställer etiketten »yrkesexamen« särskilda krav på »färdigheter«. Detta beskrivs enligt följande:

Civilekonomexamen är en yrkesexamen. Utbildningen ska därför ge färdighet och förmåga med relevans för yrkeslivet. Det finns ingen motsättning mellan vetenskaplighet och yrkesrelevans; det som anges i examensförordningen om färdighet och förmåga avser sådant som krävs för att med gott resultat genomföra såväl kvalificerat vetenskapligt arbete som kvalificerade uppgifter inom företag och organisationer.

För att studenten ska tillägna sig sådan färdighet och förmåga som anges i examensförordningen krävs att utbildningen innehåller moment med färdighetsträning. (HSV, 2007: 13–14).

Här betonas det för det första att de färdigheter som krävs för framgångsrikt vetenskapligt arbete även krävs för framgångsrikt arbete i företag/organisa-

tioner, och för det andra att studenten för att tillägna sig dessa färdigheter skall ägna sig åt färdighetsträning. En rimlig tolkning av dessa formuleringar är att det inte är rent praktiska moment som avses, utan förståelse för metodernas roll i ett bredare samhälleligt sammanhang. Detta styrks även av HSV:s fokus på examensarbetets betydelse för färdighetsträningen. HSV poängterar särskilt vikten av vetenskaplig grund och vetenskaplig metod:

Ett centralt moment härvidlag [för att tillägna sig färdighet] är examensarbetet. Arbetsgivarna förväntar sig att examensarbetet utvecklar förmågan till kreativt och analytiskt tänkande och att studenten tränas i att självständigt behandla olika problem inom uppställda tidsramar. Genom examensarbetet utvecklas även förmågan att samla in, bearbeta och kommunicera information på ett målinriktat och tydligt sätt. Därför är ett fullgjort större examensarbete på vetenskaplig grund en av de viktigaste delarna i civilekonomutbildningen. Examensarbetet ger en grund för att tillägna sig och bidra till vidareutveckling av de metoder som används på arbetsplatserna.

[...]

Det är viktigt att studenterna förbereds väl för det självständiga arbetet om 30 högskolepoäng på avancerad nivå, företrädesvis genom löpande inslag av vetenskaplig metod och rapportskrivande i utbildningen. (HSV, 2007: 14)

I korta ordalag innebär alltså »färdighet« här förmågan att använda sig av och applicera vetenskapliga metoder och arbetssätt.

Lärarkompetens och lärarkapacitet

I HSV:s examensrättsprövning betonas även kraven på »lärarkompetens och lärarkapacitet« på den högskola som vill ha rätt att examinera civilekonomer (HSV, 2007: 13):

Utbildning på avancerad nivå, som i särskild grad ska vila på vetenskaplig grund och vara forskningsanknuten, ställer krav på såväl lärarkompetens som lärarkapacitet. De akademiska lärarna på avancerad nivå ska vara disputerade. Minst en lärare med minst docentkompetens och med huvudsaklig anställning vid lärosätet ska ansvara för att säkra forskningsanknytningen av varje examensinriktning på avancerad nivå. Behovet av disputerade handledare för studenternas examensarbeten innebär dessutom att det måste finnas tillräckligt många disputerade lärare i förhållande till antalet examensarbeten.

Högskoleverket trycker med andra ord hårt på forskning och formell vetenskaplig kompetens som en av förutsättningarna för att beviljas examensrätt för civilekonomexamen.

EN MARKNADSORIENTERAD EKONOMUTBILDNING: EMFAS PÅ ARBETSGIVARINTRESSEN OCH NEDTONING AV EPISTEMOLOGISKA FRÅGOR

Presentationen ovan visar att de största nyheterna i Civilekonomutbildningen jämfört med den traditionella ekonomexamen återfinns i de texter som har skrivits av Civilekonomerna och lagstiftaren. I Civilekonomernas texter är det främst konkretisering och tydliggörande av ekonomrollen i termer av »företsebarhet« och »anställningsbarhet« för studenter och arbetsgivare som betonas. De motioner som lämnades in till riksdagen följer en mycket snarlik retorik med fokus på studenterna och arbetsgivarna som primära användare och tillika kvalitetsutvärderare.

I den lagtext som resulterade ur motionerna är skillnaderna mot en generell magisterexamen relativt få, och referenser till arbetsgivares och studenter intressen lyser med sin frånvaro. Ett par tillägg och raderingar har emellertid gjorts. Man har valt att lägga till förmåga att göra bedömningar som rör »de mänskliga rättigheterna«, samt »insikt i ledarskapets betydelse och dess utövning«³. Det som däremot har tagits bort i lagtexten, jämfört med den allmänna magisterexamen, är vad man kan benämna epistemologiska frågor, d.v.s. frågor som rör grunden för den kunskapsproduktion som studenten tar del av under sin utbildning. Mer specifikt har man i lagtexten valt att ta bort formuleringen: »förmåga att [...] diskutera den kunskap och de argument som ligger till grund för [ens slutsatser]«. Under rubriken »värderingsförmåga och förhållningssätt« har formuleringen »insikt om vetenskapens möjligheter och begränsningar, dess roll i samhället och människors ansvar för hur den används« strukits. Lagtexten för civilekonomprogrammet skiljer sig alltså från motsvarigheten för en generell magisterexamen främst genom en starkare betoning på ledarskap och mänskliga rättigheter och en nedtoning av traditionell akademisk kunskapsproduktion samt de samhälleliga konsekvenserna av denna.

Diskussionen i *sakkunnigutlåtandet* avlägsnar sig från marknadstänkandet och betonar snarare vad som skulle kunna ses som traditionella akademiska kriterier för kunskapsproduktion. Termen »färdigheter« används förvisso men ramas in på ett sätt som likställer dessa med förmågan att förstå och använda sig av vetenskapens verktyg, arbetssätt och metoder. Frånvaron av motsättningar mellan vetenskaplighet och yrkesrelevans accentueras tydligt, och examensarbetet »på vetenskaplig grund« lyfts fram som det primära verktyget för att bibringa studenterna s.k. »färdighetsträning«. Vidare understryks vikten av »löpande inslag av vetenskaplig metod« i utbildningen och att utbildningen skall »vara forskningsanknuten«, vilket i sin tur ställer krav på särskild lärarkompetens och lärarkapacitet. Tanken är att detta krav ska uppfyllas genom att anställa lärare som har genomgått formell forskarutbildning och som dessutom gärna innehar docentkompetens.

Det finns med andra ord inget i de sakkunnigas diskussion som tyder på att epistemologiska frågor skulle ha minskat i betydelse, eller att studenter eller arbetsgivare skulle vara mer centrala avnämare och kvalitetsgranskare än övriga samhällsliga intressenter. Snarare läggs fokus på »vetenskapen« som en källa till innehållet i utbildningen. Epistemologiska frågor poängteras istället för att exkluderas.

Vi menar att utvecklingsarbetet med civilekonomutbildningen, vars offentligt tillgängliga delar vi har försökt diskutera ovan, är både intressant och en smula oroande. Utvecklingsarbetet med civilekonomprogrammet tycks ha följt vad som med känd strategiterminologi skulle kunna ses som en rörelse från ett resursbaserat fokus mot ett marknadsorienterat synsätt. Det resursbaserade synsättet på strategi handlar om att vinna konkurrensfördelar genom att fokusera på och bearbeta de redan befintliga resurserna i strävan att göra dem unika och svåra att imitera (Barney, 1991). Det marknadsorienterade synsättet är snarare inriktat på att finna en lönsam och därmed attraktiv bransch, i vilken man kan skapa en fördelaktig position genom att erbjuda attraktiva produkter (Porter, 1991).

Civilekonomerna och motionärerna tycks i utvecklingsarbetet av civilekonomutbildningen följa en selektiv variant av Porters snarare än Barneys idéer. Istället för att utgå från de (akademiska) resurser ekonomihögskolorna redan har och sedan sträva efter att öka värdet på dessa genom att visa på dess samhällsrelevans (eller nytta), så försöker man förflytta sig till en annan marknadsposition, kanske t.o.m. till en annan bransch (konsultbranschen), där man arbetar aktivt för att förse kunderna (arbetsgivarna) med de färdigheter de efterfrågar. Denna metod för att arbeta med utveckling av högre utbildning är 'selektivt reaktiv' snarare än 'proaktivt entreprenöriell'. Den är *selektiv* då *en* intressents (arbetsgivarnas) nyttoföreställningar framhålls som primär måttstock. Den är *reaktiv* i det att den *reagerar* på dessa föreställningar snarare än att försöka påverka dem genom att kommunicera det ekonomihögskolorna kan bäst: att skapa och diskutera vetenskap. En risk med detta är att man på så vis urholkar själva grunden för universitetets konkurrensfördelar, d.v.s. akademisk kunskap och reflektion, genom att sälja sig alltför billigt på en marknad där man egentligen saknar 'kärnkompetens'.

En civil ekonom?

I de texter som Civilekonomerna och motionärerna publicerade i förarbetet med civilekonomutbildningen nedtonas det som i någon traditionell mening utmärker akademien och universitetet som samhällsinstitution. Civilekonomutbildningen innebär här en definition av ekonomen i respons till en arbetsmarknad där akademisk kunskap tenderar ha ett lägre bytesvärde än

så kallade praktiska färdigheter såsom kunskap i Excel, projektledning och presentationsteknik.

Vår studie av diskursen bakom civilekonom som yrkesexamen anknyter till den mångåriga debatten om vilken roll högre, akademisk utbildning bör spela i samhället (t.ex. Nussbaum, 1997; Fuller, 2005; 2007). Fuller menar att universitetets uppgift handlar om »the universalisation of knowledge as a public good« (Fuller, 2005: 28), en process som innebär »the systematic translation of social capital into public goods« (s. 31). Universitetet skapar värde för samhället genom att å ena sidan producera esoterisk kunskap genom forskning (och därmed socialt kapital för de initierade forskarna), och å andra sidan göra denna kunskap till allmångods genom undervisning.

När det gäller grunden för kunskapsproduktion följer Fuller en Humboldtisk tradition där universitetet ses som en i första hand demokratisk institution där alla former av kunskap och alla samhällsintressenter är välkomna, även – och kanske särskilt – de som utmanar det som anses sant och heligt. Det Humboldtska universitetet är ett generöst hem för kunskap, ett »home of all forms of knowledge, including those that challenge a society's received pieties«, där akademisk frihet handlar om »protecting the scholar to pursue truth wherever it may lead [...] but also protecting the student (or the lay public) from any obligation to accept the scholar's findings« (Fuller, 2005: 28).

Universitetsutbildning innebär då främst en artikulering av individers *medborgarskap*, om att se sig själv och sina handlingar i ett större sammanhang, bortom familjen, företaget, eller den egna organisationen.

At the heart of the modern university [...] has been the *curriculum* [...] as a site of "education" in a rather specific sense, namely, the completion of the human being by preparing him (and later her) for "citizenship" whereby one identifies not merely with family or town but the entire nation, itself taken to stand for humanity more generally (Fuller, 2005: 32).

Enligt den Humboldtska traditionen, vilken utgör grunden för idén det moderna universitetet (Fuller, 2005; Ruin, 2010), är det alltså den högre utbildningens uppgift att utbilda studenter som kan använda sitt (akademiska) omdöme för att förstå sin samtid och sätta det egna ämnesområdet i ett större sammanhang, detta för att på så vis kunna fatta väl avvägda beslut i sin dubbla roll som medborgare och anställd av en organisation med särintressen. Betoningen på anställningsbarhet och arbetsgivarintressen är i linje med detta ideal endast om man antar att en ekonom som förses med de färdigheter arbetsgivaren kräver i slutändan även kommer att tjäna samhället och mänskligheten i stort. Att likställa bredare samhällsintressen med arbetsgivarintressen är emellertid kraftigt reduktionistiskt.

Prefixet »civil« framstår i detta sammanhang som en motsägelsefull beteckning på den ekonom som är tänkt att produceras i civilekonomutbildningen. En vanlig definition av »civil« är »[det] som gäller, hänför sig till, utmärker osv. (förhållandena mellan) medborgarna i ett samhälle« (SAOB), och på engelska »of or relating to ordinary citizens and their concerns« (New Oxford American Dictionary).

Utan att gräva för djupt i etymologi och semantik så nöjer vi oss här med att peka på en möjlig spänning mellan föreställningen om den *civila* ekonomen och den civilekonom som är tänkt att utbildas i den nya civilekonomutbildningen. En mer *civil* ekonom – i betydelsen en ekonom som i sitt beslutsfattande inte endast responderar på marknadens krav utan även tar hänsyn till samhällets bredare (och i många fall heterogena) behov – är en nödvändighet i dagens globala kapitalism, där demokratiska och medborgerliga intressen systematiskt åsidosätts till förmån för multinationella företags behov. Mot bakgrund av detta framstår det som problematiskt att fokusera så mycket på *en* intressent – arbetsgivarna – samt att ta bort formuleringar i lagen som pekar på vikten av att »visa insikt om vetenskapens möjligheter och begränsningar, dess roll i samhället och människors ansvar för hur den används«.

En slutsats man kan dra av vår studie är att det inte tycks vara denna typ av civil ekonom som civilekonomprogrammet är tänkt att producera. Men studien indikerar också en alternativ strategi för ekonomihögskolorna, och eventuellt även för Civilekonomerna. Hur skulle det vara om man, istället för att poängtera hur arbetsgivare direkt kan utnyttja studenternas resurser, ansträngde sig för att förklara samhällsvärdet av en verkligt civil ekonom med en bred akademisk kunskapsbas? Det skulle förvåna oss om en civil ekonom av detta slag inte skulle mottas med öppna armar av dem som finansierar universitetsutbildning i Sverige, d.v.s. skattebetalarna.

NOTER

- 1 Det bör noteras att riksdagen var rörande enig över blockgränsen när det gäller värdet av att göra civilekonom till yrkesexamen. Se Riksdagens protokoll 2005/06: 77.
- 2 De sakkunniga konstaterar att »[j]ämfört med kraven för magisterexamen skiljer sig kraven för civilekonomexamen endast på två punkter: – undervisning i ledarskap skall ingå; – examensarbetet skall omfatta 30 högskolepoäng« (HSV, 2007: 11). Som noterats ovan är detta är inte vår uppfattning efter att ha läst lagtexten.
- 3 Detta kan läsas som en mildare form av marknadsorientering eftersom mänskliga rättigheter och ledarskap efterfrågas särskilt just nu och kan anses vara »fashionabla« (Prasad mfl, 2011).

REFERENSER

- Barney, Jay (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, 17(1): 99–120.

- Beck, Alexander (2004). Modell för civilekonomexamen. *Brev från civilekonomerna till högskolorna*. (<http://www.lith.liu.se/styrelse/protokoll/05-1/Modell%20f%C6r%20civilekonomexamen.pdf>).
- Beck, Alexander (2005). Civilekonomexamen som yrkesexamen. *Nyheter & Debatt från Högskoleverket*, nr. 2.
- Billström, Tobias (2005). Civilekonomexamen som yrkesexamen. *Motion 2005/06: Ub280*.
- Björnemark, Maria (2008). *Med en examen från Uppsala universitet: Nationalekonomi: En enkätundersökning riktad till före detta studenter med en examen från 2005–2006 med nationalekonomi som huvudämne*. Enheten för kvalitet och utvärdering, Uppsala Universitet.
- Corbyn, Zoë (2008). Did bad teaching lead to crash?, *Times Higher Education* 25 September (<http://www.timeshighereducation.co.uk/story.asp?storycode=403696>).
- Dunne, Stephen, Stefano Harney & Martin Parker (2008). The responsibilities of management intellectuals: A survey. *Organization* 15(2): 271–282.
- Enochson, Annelie og Attefall, Stefan (2005). Motion 2005/06: Ub494. Civilekonom som yrkesexamen.
- Etzioni, Amitai (1969). *The Semi-Professions and their Organization: Teachers, Nurses and Social Workers*. New York: Free Press.
- Evetts, Julia (1999). Professions: Changes and Continuities. *International Review of Sociology* 9(1): 75–85.
- Fuller, Steve (2005). What makes universities unique? Updating the ideal for an entrepreneurial age. *Higher Education Management and Policy* 17(3): 27–49.
- Fuller, Steve (2007). University leadership in the twenty-first century: the case for academic caesarism. I: Debbie Epstein mfl. (red.): *World Yearbook of Education 2008 – Geographies of knowledge, geometries of power: framing the future of higher education*. New York: Routledge.
- HSV (2007). Rapport 2007:48 R, Examenrättsprövning för civilekonomexamen.
- Ljungvall, Åsa (2009). Vad gör Lunds nationalekonomer idag? En rapport baserad på en enkätundersökning bland dem som tagit ut en magisterexamen vid Lunds Universitet med nationalekonomi som huvudämne mellan juli 2003 och september 2007. <http://www.nek.lu.se/pdf/Survey0307.pdf>, 2010-09-16.
- Nilsson, Ulf (2003). Interpellation 2003/04: 390.
- Nussbaum, Marta C. (1997). *Cultivating Humanity*. Harvard: Harvard University Press.
- Porter, Michael E. (1991). Towards a dynamic theory of strategy. *Strategic Management Journal* 12(special issue): 95–117.
- Prasad, Ansuman, Pushkala Prasad og Raza Mir (2011). One mirror in another: Managing diversity and the discourse of fashion. *Human Relations* 64(5): 703–724.
- Riksdagens protokoll, 2005/06: 77, onsdagen den 22 februari.
- Ruin, Hans (2010). Låt Humboldt bli en levande provokation. *Universitetsläraren*, nr. 10/11-10.
- SAOB, <http://g3.spraakdata.gu.se/saob/>.
- SFS: 1993: 100, Högskoleförordningen, Bilaga 2.
- Wahlgren, Marie (2005). Motion 2005/06:Ub400 Professionsutbildningar.
- Watson, Tony (2001). Speaking professionally: Occupational anxiety and discursive ingenuity among human resourcing specialists, I: Mike Dent og Stephen Whitehead (red.): *Managing Professional Identities: Knowledge, Performativity and the 'New' Professional*. London and New York: Routledge.

ABSTRACT

In this article we analyze the initial phase (2004–2006) in the establishment of the vocational degree of 'civilekonom' [literally: 'civil economist'] as a process of professionalization. Drawing upon ideas from discourse analysis, we investigate texts produced by 'Civilekonomerna' [the union of economics and business graduates], 'Lagstiftaren' [the legislature], and the expert panel of the assessment process where some universities were granted the right to issue the degree of 'civilekonom'. The study shows that the establishment of 'civilekonom' as a vocational degree follows a selective, market based discourse, rather than a resource based one, which is quite unique in the context of professionalization. Our conclusion is that the establishment of 'civilekonom' exemplifies one way in which a profession may undermine its own source of legitimacy by aiming to satisfy selected recipients, and trying to sell its services on a market where it initially lacks competitive advantage. The article ends by pointing at potential long-term problems with a selectively market based professionalization. We conclude the article with a discussion of the value of a 'civil ekonom' in light of the role of the modern university in society.

FÖRFATTARPRESANTATION

Jens Rennstam, Fil. Dr. i företagsekonomi

Företagsekonomiska institutionen, Lunds Universitet
Box 7080
S-220 07 Lund
E-post: jens.rennstam@fek.lu.se

Peter Svensson, Docent i företagsekonomi

Företagsekonomiska institutionen, Lunds Universitet
Box 7080
S-220 07 Lund
E-post: peter.svensson@fek.lu.se

Verksamhetsutveckling i världsklass



Per Åhlström (red.)

Studentlitteratur (2010), ISBN 978-91-44-07164-0
(230 sidor)

JOHAN BERLIN

Verksamhetsutveckling är något som pågår överallt hela tiden. På olika nivåer finns det en stark drivkraft till att utveckla, modifiera och förändra. Det är också något som de flesta yrkesverksamma personer har erfarenhet av och en relation till. Om man ber någon berätta om sin arbetsplats så dröjer det inte länge förrän de berättar om den nya organisationen, den nya produkten eller det nya systemet som de arbetat med (eller är kritiska till). Inom den privata sektorn drivs utvecklingen i flera fall av konkurrens på en marknad. Det handlar om att utveckla, förfina, producera och leverera produkter och tjänster i konkurrens med andra. Boken behandlar ett mycket viktigt och relevant område. Den sätter fingret på de utvecklingsprocesser som företag och organisationer gör, hur de kan definieras och hur det kan göras bättre.

På bokens framsida möts läsaren av en svart bakgrund med bokens titel i senapsgul färg med en vit rand. Boken, som är Stockholm School of Economics årsbok 2010, är en antologi där 11 författare varit med och bidragit till bokens 11 kapitel. En av dessa har haft rollen som redaktör. Samtliga är verksamma vid *Center for Innovation and Operations Management* vid Handelshögskolan i Stockholm. Boken utgår från empiri som hämtats vid teknik-, IT- och verkstadsföretag. I inledningen finner man en övergripande beskrivning av kapitlet och dess innehåll. I det inledande kapitlet anges att »Boken handlar om vad företag och organisationer faktiskt gör och framför allt hur det som görs kan göras bättre. «(s. 9). I boken behandlas några av följande frågor: Vad är affärsmodeller? Vad innebär rörelser i värdekedjan? Varför outsourcar man? Kan förtroende skapas utan att kontrollen över ett produktutvecklingssamarbete förloras? Vilka villkor finns för kösystem och flaskhalsar? Vad är lean? Hur kan införande av lean mätas? Vad kan standardiseras?

Istället för att berätta ingående om samtliga kapitel har jag valt att lyfta fram några kapitel som kan vara av särskilt intresse. I ett av kapitlen beskriver *Jon Rognes* outsourcing inom företagsvärlden. Här behandlas de utmaningar som företag ställs inför när man vill lägga ut avgränsade tjänster på stora specialiserade underleverantörer. Globalt står vi inför en stor förändring när det som tidigare var företagsinterna aktiviteter nu istället läggs ut på olika underleverantörer. I kapitlet ställs frågor av typen: Hur väl fungerar outsourcing? Hur påverkar det den egna organisationen? I vissa fall underskattas de organisatoriska svårigheterna vilket påverkar de faktiska kostnaderna när man lägger ut interna tjänster. En kostnad består i ökade transaktionskostnader (dvs. kostnader för upphandling, samordning och kontroll). Ett första steg på vägen mot outsourcing är att företaget samlar sina interna stödfunktioner i en central serviceenhet (shared service center) (det kan nämnas att det även finns exempel på enheter inom offentlig sektor som skapat shared service center, se Kastberg 2011). I kapitlet behandlas även frågor om varför outsourcing görs och vad som outsourcas. Även risker och konsekvenser av outsourcing behandlas. Det gör att en rad spännande och intressanta frågor lyfts fram i en driven och intresseväckande framställning. Frågan om outsourcing kommer vara av intresse under överskådlig tid framöver så det finns all anledning att ta till sig av den problematisering som lyfts fram i kapitlet.

I ett annat av bokens kapitel ger Anna Brattström en intressant problematisering av förmågan att skapa förtroende i produktutvecklingssamarbeten. När en ny produkt ska utvecklas är förmågan att skapa förtroende mellan parterna centralt. I utvecklingsprojekt där förtroendet mellan parterna är starkt arbetar parterna tillsammans, utbyter kunskap och information och är mer benägna att berätta när de gjort fel. I kapitlet argumenterar Brattström för att förtroende är en avgörande komponent i innovationsprocesser. Frågan om vad förtroende (egentligen) är och hur det bildas behandlas också. En annan intressant fråga är hur förtroende kan skapas utan att kontrollen över ett utvecklingssamarbete går förlorad. Här ställs förtroende och kontroll mot varandra. Desto mer förtroende du har för en part desto mindre behöver du kontrollera att parten uppfyller det som den utlovat. Omvänt är det så att ju mindre förtroende du har för en part desto mer är du beredd (och tvingad) att kontrollera att parten uppfyller sin del. Här kan man även tänka sig att det utvecklas en god respektive ond spiral. Ju mer förtroende desto mer kan man trappa ned kontrollen och ju mer kontroll desto mindre är man benägen att lita på och utveckla ett förtroende för motparten. En strategi som lyfts fram för att förtroende ska skapas under kontrollerade former är genom en »good-cop-bad-cop-strategi«. Det handlar om att fördela ansvaret för förtroende och kontroll på två olika avdelningar. På så sätt kan den ena använda sig av de komponenter som förtroende grundas på; inte-

gritet, kompetens, godtrogenhet och hederlighet. Den andra kan använda sig av de komponenter som kontroll grundar sig på; gränssättning, rigiditet, skepsis och misstänksamhet. Bilden som målas upp känns tydligt igen från tv-seriernas deckare där förhørsledarna går in i rollen som den »onda« och den »goda« för att konfrontera den brottsmisstänkte på olika sätt. Men det känns även igen från landstingens interna beställningsprocesser. När politikerna ska sätta gränserna för vad ett sjukhus ska få för budget nästa år balanserar parterna i förhandlingsprocessen mellan förtroende och kontroll (se Berlin, 2006). Ju mer kontroll desto mindre förtroende och omvänt. I kapitlet beskrivs denna process på ett tankeväckande sätt.

En annan viktig del i det som i boken lyfts fram som verksamhetsutveckling är lean. Många västerländska organisationer lägger betydande resurser på att utveckla och implementera lean. Lean sätts in inom områden som produktion, service, sjukvård, administration och ledarskap. Samtliga med inspiration från Toyota som fungerat som utgångspunkt för många företagsförändringar. I kapitlet ger Niklas Modig en intresseväckande beskrivning av lean som fenomen. Vad är lean egentligen? Handlar det om en övergripande filosofi, en strategi, en mängd värderingar, en metod eller ett verktyg? En annan fråga kopplad till detta är också, vad är inte lean? Vad är alternativet till lean? Om lean är allt möjligt, är det svårt att sätta fingret på vad lean egentligen är. I kapitlet får läsaren följa med på två berättelser, en om biltillverkaren Ford och en om Toyota. Den första handlar om att maximera kapacitetsutnyttjandet genom; massproduktion, enskilda resurser, lager, högfunktionella maskiner, stordriftsfördelar och central planering. Den andra handlar om en strävan att maximera flödet genom hela processen genom; orderstyrd produktion, nära kundinteraktion, informationsflöde, produktflöde och kapacitet. Det som inte tillför någon direkt kundnytta ska skalas bort eller minimeras. I kapitlet skiljs det även mellan två olika strategier, ett statiskt och ett dynamiskt synsätt. Enligt det statiska synsättet görs förändringen en gång. Mätning sker före och efter. Enligt det dynamiska synsättet arbetar man med att kontinuerligt förbättra flödet. Mätning görs återkommande.

Inom det statiska synsättet ställs frågan: Hur mycket har vi lärt oss under detta projekt? Inom det dynamiska synsättet ställs frågan: Hur säkerställs det att vi lär oss något varje dag? (s. 188)

I kapitlet görs även en poäng av att Toyota inte driver några »lean-projekt« utan där försöker de kontinuerligt lära sig av fram- och motgångar. Men också förstå, hantera och reducera intern och extern variation.

Som företagsledare finns det också anledning att fråga sig på vilket sätt implementering av lean kan mätas. Hur vet jag på övergripande nivå att

lean verkligen har införts i verksamheten? I ett av bokens avslutande kapitel skriver Malin Malmbrandt om just dessa frågor. Det är svårt att på kort tid se om lean ger avsedd effekt. I kapitlet beskrivs därför hur införandet av lean, inom såväl tjänster som verkstadsprocesser, kan mätas. Går processen åt rätt håll? Vilka mätetal kan användas som underlag? Den »framgångssaga« som många får höra är att lean lyckats halvera ledtider, kostnader, kvalitet samtidigt som de anställda blivit mer nöjda. I kapitlet lyfts det även fram att det finns många lean-projekt som misslyckats och blivit »papper som samlar damm« i en pärm. Genom att kontinuerligt mäta hur väl lean är infört kan det bli ett komplement till andra nyckeltal. I kapitlet beskrivs olika typer av mätning och hur den kan göras för att få ut så bra information som möjligt. Frågan om vilka egenskaper hos ett mätinstrument som är viktiga för att processen med lean ska stödjas är relevant. Men det finns också en stor skillnad när det gäller i vilken miljö och inom vilka organisationer som lean införs. Inom vissa verksamheter kan det vara svårt att tydligt se vem som är »kund«. Inom t.ex. vårdsektorn finns det flera parter som kan inta rollen som »kund«.

I vårdsektorn finns ofta en problematik kring identifiering av vem som egentligen är kunden: Är det patienten eller skattebetalarna, eller kanske mindre vårdcentraler som remitterar kunder till sjukhus för specialistbehandling. (s. 206)

Vem som betraktas som »kund« beror till stor del på vilka perspektiv som betraktaren har av vårdprocessen (för en mer utförlig problematisering av »kund-begreppet« inom vårdsektorn se Nordgren, 2003). I kapitlet argumenteras det för att varje införande av lean måste utgå från företagets egen definition. Utifrån det anpassas metodmätt, utfallsmätt och förutsättningar för hållbarhet. Lean är svårt att implementera standardmässigt med goda resultat, utan måste anpassas till verksamhetens lokala förutsättningar.

NÅGRA SYNPUNKTER

I boken får läsaren stifta bekantskap med företeelser som företagsstrategier, utvecklingsprocesser, entreprenörskap, produktionssystem, produktionsstyrning, kvalitet, arbetsorganisation, teknologi, utkontraktering, standardisering, förtroende, kontroll och flaskhalsar. Dessa begrepp visar på ett mångfacetterat sätt den komplexitet som verksamhetsutveckling inbegriper. Men också på vilken betydelse dessa frågor har för att synkronisera olika processer för att åstadkomma ett gott resultat. Boken ger en god överblick över vad verksamhetsutveckling kan vara. Flera av kapitlen återkommer till hur verksamhetsutveckling går över traditionella organisationsgränser, vilket innebär nya utmaningar för framtidens ledare. I boken har författarna förtjänstfullt

lyckats hålla en kritisk distans till det normativa, vilket gör att läsaren bjuds på flera lärarika vändningar och poänger. En annan av bokens starka sidor är att teori och empiri varvas på ett intresseväckande sätt. Flera av kapitlen är att betrakta som tämligen livfulla och inspirerande, vilka ger en god bild av verksamhetsutveckling och dess problematik. Boken kan ses som en god introduktion och inspirationskälla. Den ger även en viktig insikt om olika former av verksamhetsutveckling. I de inledande kapitlen bjuds även på intressanta resonemang om vad forskning är och vad som är forskningsbart.

Till bokens svagare sidor hör att den ur ett helhetsperspektiv inte har någon avslutande del där resonemangen samlas ihop och kondenseras. Det saknas ett slutkapitel där redaktören summerar resonemangen och betraktar verksamhetsutveckling som fenomen ur ett övergripande perspektiv. Ett annat sätt att få läsaren att känna mer helhetskänsla hade varit en referenslista (över bokens samtliga kapitel), ett register med nyckelord och en författarpresentation. Det hade underlättat för läsaren och gett möjlighet till överblick. För det *andra* öppnar bokens titel upp för eftertanke. Är det verksamhetsutveckling *i* världsklass eller (som det står på bokens baksida) *till* världsklass som boken handlar om. Det ena är ett tillstånd och det andra en process. I boken hade det möjligen kunnat göras en poäng av att verksamhetsutveckling handlar om ett *växelspel* mellan dessa båda tillstånd. En *tredje* fundering handlar om begreppet *verksamhetsutveckling*, som utgör en central del av bokens innehåll. Eftersom begreppet är tämligen brett är det svårt att avgöra vad som kan inkluderas och exkluderas. En lösning hade möjligen varit att problematisera begreppet mer genomgående i bokens samtliga kapitel. Det hade kunnat vara ett övergripande tema som löpt som en röd tråd mellan kapitlen.

Avslutningsvis ska nämnas att helhetsintrycket av boken är genomgående positivt. Empirin är insamlad i en bred uppsättning av verksamheter vilket läsaren sannolikt kan relatera till. Boken kan därför rekommenderas till forskare, lärare och studenter som är intresserade av en introduktion till ämnet verksamhetsutveckling. Men även praktiskt verksamma företagsledare, mellanchefer och vanliga arbetare, som vill reflektera över sitt arbets-sätt, har sannolikt väldigt god behållning av boken.

REFERENSER

- Berlin, Johan (2006). Beställarstyrning av hälso- och sjukvård. Om människor, marginaler och miljoner. (Ak. avh.). Göteborg: Göteborgs universitet.
- Kastberg, Gustaf (2011). *Shared Service Center. Gränser, styrning och förtroende*. Göteborg: BAS Förlag.
- Nordgren, Lars (2003). Från patient till kund. Intågandet av marknadstänkandet i sjukvården och förskjutningen av patientens position. (Ak. avh.). Lund: Lund Business Press.

FÖRFATTARPRESANTATION

Johan Berlin är docent i företagsekonomi och är verksam som universitetslektor vid Institutionen för individ och samhälle, Högskolan Väst i Trollhättan. Hans forskning har främst handlat om styrning, samverkan och ledarskap inom hälso- och sjukvården. I hans nuvarande forskning studeras särskilt teamarbete och samverkan mellan offentliga organisationer.

Högskolan Väst
Institutionen för individ och samhälle
SE 461 86 Trollhättan
Sverige
E-post: johan.berlin@hv.se

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.

Forfatteres 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 foreligge 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-post-adresse 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 brødteksten 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 (slutt-noter).
- 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 forfatters 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

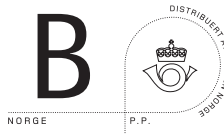
Nordiske Organisasjonsstudier

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

- Evaluering af (og i) den danske offentlige grundskole.
Vibeke Normann Andersen og Carsten Strømbæk Pedersen 3
- Reformer i utakt. Selvorganisering eller avstandsledelse i psykisk helsevern?
Hans Petter Iversen og Hallgeir Gammelsæter 28
- Frå forretningsidé til realisering for norske vindkraftprosjekt.
Er konsesjonsprosessen ei hindring for norsk vindkraftutbygging?
Ole I. Gjerald 51

DEBATT

- Att skapa en civil ekonom: Civilekonomprogrammet som en marknadsdriven utbildning
Jens Rennstam och Peter Svensson 77

LITTERATURGRANSKNINGER

- Verksamhetsutveckling i världsklass
Johan Berlin 91