

HØGSKULEN i
SOGN OG FJORDANE

Masteroppgåve i organisasjon og leiing
Helse- og sosialadministrasjon

Steffen Ben Jonstad

"Den lærande kommunen?"

- Ein casestudie av
avgjerdsprosessen ved
overgang til tonivåmodell
i ein kommuneorganisasjon

Juni 2008

Avdeling for økonomi og språk
Sogndal

SAMANDRAG OG ABSTRACT

”Den lærande kommunen? – ein casestudie av avgjerdsprosessen ved overgang til tonivåmodell i ein kommuneorganisasjon”.

Denne studien kastar lys over spørsmålet om kommunale forvaltningseiningar evnar å lære, og korleis denne læringa i så fall artar seg. I forsøket på å finne ut av dette, har eg studert ein konkret administrativ avgjerdsprosess i ein kommuneorganisasjon. Eg har gjennomført ei kvalitativ undersøking, og intervjuar 7 tilsette i den administrative toppleiinga i organisasjonen. I tillegg gjorde eg ei dokumentanalyse av dokumenta som vart utarbeidde i organisasjonsgjennomgangen. Resultata frå undersøkinga mi syner at organisasjonar både lærer gjennom egne og andre sine erfaringar, og at begge læringsformene er svært viktige i avgjerdsprosessane. I tillegg syner resultata at også forventningar og visjonar, både egne og andre sine, er viktige informasjons- og kunnskapskjelder; men har likevel ein meir avgrensa læringsverdi i avgjerdsprosessane. Vidare har eg funne at også ”fellesskapslæring” er ein sentral forklaringsfaktor, knytt til kvifor organisasjonar faktisk landar på dei organisatoriske vala dei gjer. Funna syner også at organisatoriske læreprosessar ikkje alltid kan lesast som rasjonelle, og med lineære utviklingssteg, men at også tilfeldigheter og menneskelege val og påfunn spelar inn. Dette har gjort at ikkje eitt teoretisk rammeverk åleine har evna å kaste lys over dei komplekse kunnskaps- og læreprosessane som finn stad i avgjerdsprosessar: Erfaringslæring, forventningslæring og ”fellesskapslæring” har *supplert* kvarandre, og har *hatt ulikt forklaringspotensiale* og har hatt ei *innbyrdes rekkjefølgje* i høve til kvarandre, alt etter kva problem som har hatt fokus og kor langt ein var komen i avgjerdsprosessen.

SUMMARY AND ABSTRACT

"The learning local authority? – a case study of the decision process by change-over to a two level model in an organisation of local authority.

This study throws light on the question if municipal administration units are capable of learning, and how this learning possibly turns out. In the attempt at finding out this, I have studied a concrete administrative decision process in an organisation of local authority. I have worked out a qualitative inquiry, and interviewed seven employed in the administration top lead in the organisation. In addition I carried out a document analysis of documents worked out in the organisation thoroughfare. The results from my study show that organisations learn both by their own experience and others, and both forms of learning are very important in the processes of decision. In addition the results show that also expectations and visions, both of ones own and others, are important sources of information and knowledge, but have after all a more limited learning value in the decision process. Further I have found that also "fellowship learning" is a central explanation factor, tied to why organisations really land on the organizing choices they make. My discoveries have also shown that learning processes not always can be read as rational and with steps of development along a line, but that accidental circumstances and human devices also play a part. This may have the effect that not one single theoretical framework alone has been able to throw light on the complex knowledge and learning processes that take place in the decision processes: Learning of experience, expectations and "fellowship learning" have supplied each others and have had different explanation power, and have had a succeeding appearance to each other, all after what problem that has been in focus and how far the process of decision has reached.

FØREORD

Mastergradsoppgåva du no held i handa, utgjer 30 studiepoeng – og markerer slutten på masterstudiet eg har teke i organisasjon og leing ved Høgskulen i Sogn og Fjordane. No er eg ved vegs ende, og set eit endeleg punktum for vel eitt års arbeid knytt til temaet *læring og læreprosessar i offentleg forvaltning*. Ikkje berre har det vore, bokstaveleg tala, lærerikt og gjevande å studere fenomenet læring slik den kan førekomme i ein kommuneorganisasjon. Nesten like spanande er det, når oppgåva no er ferdigstilt, å analysere korleis mastergradsoppgåva som produkt i seg sjølv er blitt til, og kor krokut vegen fram til målet har vore, med eit uttal omskrivingar og forkasting av tilfang. Overskotet på utskrive stoff, som plassen ikkje tillet at eg fekk med, og dei mange alternative problemstillingane eg har hatt på papiret, borgar for det. Trass i at eg har lova meg sjølv at det skal gå ei heil tid før eg igjen tar fatt på eit så tidskrevjande prosjekt som dette, vil nyfikenheita og utforskartrongen venteleg framleis liggje i meg også i tida frametter!

Ei mastergradsoppgåve er eit stort og omfemnande prosjekt – der ei særleg takk denne gongen først og fremst går til *meg sjølv*. Arbeidet er gjort i ein tidsbolke i livet mitt der også uforutsette, eksterne tilhøve har vore ein rammefaktorar eg ikkje har kunna neglisjere – og som har påverka motivasjon, engasjement og den samla tidsbruken i arbeidet. Dette berre syner at også *individuell* læring, slik den har ovra seg for meg i skriveprosessen, er kontekstuell – slik som også *organisasjonslæring* er det.

Sjølv om dette først og fremst har vore *mitt* prosjekt, fortener sjølvsagt fleire ei stor takk: Studieleiaren vår, og rettleiaren min – Øyvind Glosvik – for eit godt førebudd, interessant og lærerikt mastergradsstudium, og som har vore ein viktig motivator, fagleg rettleiar og rådgjevar for meg. Rådmann Ole John Østenstad i Førde kommune som gav meg lov til å forske i organisasjonen, og til dei 7 tilsette i kommunen som alle sa seg villige til å la seg intervjuje i arbeidet. Mine gode foreldre, som i heile prosessen har synt ekte interesse for prosjektet mitt, som jamleg har ringt meg på telefon, og som har ”beordra” meg til å ta pausar eller jamvel slå av datamaskina for ei stund; når dei fekk høyre kor mange timar eg hadde arbeidd i eitt strekk.

Ei siste, og heilt spesiell, takk til deg, Liv Janne, som eg har kunna nytte til alt!: Medstudent på mastergradsstudiet; som fagleg konstruktiv og kritisk diskusjonspartner; som har hjelpt meg med å halde meg innan dei formelle rammene på oppgåva; som har kome med språklege og oppgåvestrukturale innspel; som har plukka av meg (nesten!) alle framandorda og dei "arkaiske" nynorskvendingane eg har villa pynte meg med. Du har vore ein ufortrøden motivator og støttespelar i heile prosessen!

Steffen Ben Jonstad

(Naustdal – så etter kvart:) Førde, 24.06.2008

1 Innholdsliste

1	TEMA, PROBLEMSTILLING OG AVGRENSINGAR.....	1
1.1	TEMATIKK: EMPIRISKE SPØRSMÅL OG TEORETISKE FORKLARINGAR	1
1.2	VINKLING OG PROBLEMSTILLING	2
1.3	EMPIRI – VAL OG AVGRENSINGAR	4
1.4	KORT OM DEI KOMANDE KAPITLA OG GANGEN I OPPGÅVA	6
2	PRESENTASJON AV CASET OG NPM SOM REFORMIDEOLOGI	9
2.1	STADEN FØRDE	9
2.2	HISTORISK DRAG: ORGANISERING AV FØRDE KOMMUNE FRÅ 90-TALET TIL I DAG.....	9
2.2.1	<i>Organisasjonsgjennomgang 1994/95: Etatsstruktur med stab</i>	<i>9</i>
2.2.2	<i>Etablering av kommunalt servicetorg</i>	<i>10</i>
2.2.3	<i>2001/02:Schei-prosessen: Frå "organisasjonstilpassing" – via flat struktur – til stopp:</i>	<i>10</i>
2.2.4	<i>2003: Innbyggjarane – og politikarane – seier nei til storkommune i Indre Sunnfjord.....</i>	<i>12</i>
2.2.5	<i>2004/05: Østenstad-prosessen – tonivåmodellen i sikte</i>	<i>12</i>
2.3	OM ETATSMODELLEN OG TONIVÅMODELLEN	13
2.3.1	<i>Organisert etter etatsmodellen fram til 2005.....</i>	<i>13</i>
2.3.2	<i>Tonivå administrativ styringsmodell frå 2005</i>	<i>14</i>
2.4	NPM SOM REFORMIDEOLOGI I KOMMUNALE OMORGANISERINGSPROSESSAR	14
2.4.1	<i>Tanken bak tonivåmodellar, og lokal tilpassing</i>	<i>15</i>
2.4.2	<i>Kommunalt Servicetorg: "Ei dør - eitt telefonnummer".....</i>	<i>16</i>
3	TEORI OM LÆRING	19
3.1	EG OG DU KAN LÆRE – MEN KAN ORGANISASJONAR LÆRE?.....	19
3.2	KVA ER ORGANISASJONSLÆRING?.....	20
3.3	AVGJERDSTAKING SOM LÆREPROSESS	22
3.4	POLEMIKK KRING ORGANISASJONSLÆRING	22
3.4.1	<i>Handling, eller berre potensiale for handling?</i>	<i>23</i>
3.4.2	<i>Individuell læring og organisatorisk læring – to sider av same sak?</i>	<i>24</i>
3.4.3	<i>Men – skal administrasjonen som iverksetjande organ lære?</i>	<i>25</i>
3.5	TEORIEN I STUDIEN MIN.....	26
3.6	ERFARINGSLÆRINGSTRADISJONEN OG LÆRING PÅ FLEIRE NIVÅ	26
3.6.1	<i>Læring gjennom røynsler – "Erfaringslæringstradisjonen"</i>	<i>26</i>
3.6.2	<i>Enkelkrinslæring og dobbelkrinslæring.....</i>	<i>27</i>
3.6.3	<i>Utnyttande versus utforskande læring og byråkratisk læringsevne</i>	<i>28</i>
3.7	FORVENTNINGSLÆRINGSTRADISJONEN	29
3.7.1	<i>Forventningslæring – læring gjennom visjonar, intensjonalitet og viljestyring</i>	<i>29</i>
3.7.2	<i>Kan vi lære av "den vakre søstera"?.....</i>	<i>31</i>
3.8	"FELLESKAPSLÆRING" GJENNOM ORGANISASJONSOPPSKRIFTER PÅ VANDRING	32
3.8.1	<i>Verky- og symbolperspektivet i organisasjonsendringsprosessar.....</i>	<i>33</i>

3.8.2	<i>Kvifor blir populære oppskrifter omsette og omarbeidde?</i>	34
3.8.3	<i>Kvar skjer omsetjinga, og kven gjer den?</i>	35
3.8.4	<i>Korleis blir organisasjonsoppskrifter omarbeidde?</i>	35
3.9	FRÅ TEORI TIL EMPIRI – TANKAR I STARTGROPA	36
3.9.1	<i>Operasjonalisering av sentrale omgrep</i>	37
4	PRESENTASJON OG DRØFTING AV METODEVAL	39
4.1	KVALITATIVE CASESTUDIAR SOM FORSKINGSSTRATEGI	39
4.2	TEORI SOM GRUNNLAG FOR DESIGN OG ANALYSE	40
4.3	CASESTUDIEN – PROBLEMATISERING OG DRØFTING	40
4.4	UTFORMING AV PROBLEMSTILLING	41
4.4.1	<i>Analyse av problemstillinga: "uklar, utforskande og skildrande"</i>	41
4.5	VAL AV UNDERSØKINGSEININGAR – DEI EG UNDERSØKJER	42
4.5.1	<i>Generalisering – eit bra case sjølv om N er éin?</i>	44
4.6	DATAKJELDER	44
4.7	FORSKINGSPROSESSEN	45
4.7.1	<i>Førebuande fase</i>	45
4.7.2	<i>Dokumentanalyse</i>	45
4.7.3	<i>Uformelle samtalar</i>	46
4.7.4	<i>Utmeisling av intervjuguiden; tematisert og versjonert</i>	46
4.7.5	<i>Intervjuprosessen</i>	46
4.7.6	<i>Omarbeiding og analyse av funna</i>	47
4.8	VALIDITET, RELIABILITET OG GENERALISERING I STUDIEN	48
4.8.1	<i>Truverd og validitet</i>	48
4.8.2	<i>Overførbarheit</i>	49
4.8.3	<i>Pålitelegheit – grad av konsistens i målingane</i>	49
4.8.4	<i>Objektivitet</i>	51
4.8.5	<i>Å forske på tidlegare arbeidsgjevar og kollegaer</i>	52
5	EMPIRI – KVA HAR EG FUNNE?	55
5.1	LÆRING BYGD PÅ RØYNSLER FRÅ EIGA VERKSEMD	55
5.1.1	<i>"Ein organisasjon som hang lite grann igjen"</i>	55
5.1.2	<i>Ynskje om pengesparing og betre økonomistyring</i>	56
5.1.3	<i>Etatssjefane som "småkongar" – utfordra administrasjon og politikk</i>	57
5.1.4	<i>Relasjonane mellom rådmann og etatar – "som planetar i ein galakse"</i>	58
5.1.5	<i>Kunne ein flyte på kunnskap og mogning frå føregåande prosessar?</i>	59
5.2	LÆRING BYGD PÅ RØYNSLER FRÅ ANDRE AKTØRAR	60
5.2.1	<i>Eksterne rettleiarar med i organisasjonsprosessane:</i>	60
5.2.2	<i>Eksternt utarbeidde dokument og rapportar:</i>	61
5.2.3	<i>Ekskursjonar og deltaking på konferansar</i>	62
5.2.4	<i>Korleis har nabokommunane organisert seg?</i>	63

5.3	EIGNE OG ANDRE SINE FORVENTNINGAR OG VISJONAR.....	64
5.3.1	<i>Forventning om "å møte framtida" og "morgondagens krav"</i>	64
5.3.2	<i>Forventningar om betre økonomistyring og effektivisering</i>	66
5.3.3	<i>Krav om kommunal samordning og fokus på Førde-Florø-aksen</i>	67
5.3.4	<i>Eigne og andres visjonar i Schei- og Østenstad-prosessen.....</i>	68
5.4	ORGANISASJONGJENNOMGANG I EI TID MED HØGT OMORGANISERINGSTEMPO.....	70
5.4.1	<i>2-nivåmodellen – resultat av møte-press og krav frå naboane?</i>	70
5.4.2	<i>Etablering av Servicetorg og ny politisk hovudmodell</i>	71
5.5	OPPSUMMERING EMPIRIKAPITTEL	73
6	DRØFTING AV HOVUDFUNN.....	75
6.1	LÆRING BASERT PÅ RØYNSLER I EIGEN ORGANISASJON.....	75
6.1.1	<i>Erfaringar gjev lærdom om at noko må gjerast og innan kva rammer</i>	75
6.1.2	<i>Organisasjonsprosess byggjer prosess på prosess</i>	77
6.2	LÆRING BASERT PÅ ANDRE AKTØRAR SINE RØYNSLER.....	78
6.2.1	<i>Eksterne rettleiarar hyra inn i prosessane</i>	78
6.2.2	<i>Ei meir open og tilgjengeleg omverd lettar læring</i>	79
6.2.3	<i>Interorganisasjonslæring – lære av andre og av kvarandre.....</i>	81
6.3	LÆRING BASERT PÅ EIGNE OG ANDRE SINE FORVENTNINGAR OG VISJONAR.....	83
6.3.1	<i>Forventningar framsett som interne ynskje og eksterne krav</i>	84
6.3.2	<i>Visjonar og slagord.....</i>	86
6.4	ØSTENSTAD-PROSESSEN – "SMITTA" AV ORGANISASJONSOPPSKRIFTER PÅ VANDRING?	90
6.4.1	<i>Valet av tonivåmodell – resultat av læreprosessar eller rein slump?</i>	91
6.4.2	<i>Servicetorget – ei "brekkstang" for påfølgjande organisasjonsendringar?.....</i>	96
6.4.3	<i>Schei-prosessen utan "to translate into practice" – eit misslukka prosjekt?.....</i>	100
6.5	OPPSUMMERING OG AVSLUTTANDE TANKAR – DRØFTINGSKAPITTELET	102
7	KONKLUSJON OG AVSLUTTANDE MERKNADER	107
7.1	LÆRING GJENNOM ERFARINGAR, ELLER OGSÅ GJENNOM FORVENTNINGAR?	107
7.2	LÆRINGA AVGRENSA TIL EIGA ELLER OGSÅ ANDRE SI VERKSEMD?.....	107
7.3	LÆRER FORVALTNINGA GJENNOM INNSIKT – ELLER GJENNOM HANDLING?.....	108
7.4	TONIVÅMODELL SOM ORGANISASJONSOPPSKRIFT – TILFELDIG VAL ELLER MEDVITEN KALKULASJON?	109
7.5	HINDRA FORMELL BYRÅKRATISK STRUKTUR FORVALTNINGA SI LÆRINGSEVNE?.....	110
7.6	KAN OFFENTLEGE FORVALTNINGSEININGAR LÆRE?.....	110

Litteraturliste

Førde kommune – dokument og kjelder

Vedlegg 1: Intervjuguide

Vedlegg 2: Appendiks 1: Metodekapittel: Nærmare omtale av dei ulike delane i intervjuet

Vedlegg 3: Appendiks 2: Metodekapittel: Det vitenskapsteoretiske rammeverket oppgåva er skrive innan

Oversyn over figurar:

Figur 1: *Tidslinje: "Schei-prosessen"*

– moglege kommunesamanslåing i Indre Sunnfjord – "Østenstad-prosessen " 5

Figur 2: *Førde kommune organisert etter etatsmodellen, fram til februar 2005* 14

Figur 3: *Førde kommune organisert som tonivåmodell, frå februar 2005* 14

Figur 4: *Moglege forklaringsfaktorar for innføringa av tonivåmodellen* 96

Figur 5: *Omsetjingskjede for NPM.* 97

Figur 6: *Komponentane i Organisasjonslærings- og kunnskapsutviklingsprosessane i kommunen* 106

Figur 7: *Organisasjonsgjennomgangen sett under eitt: Kva funksjonar og innbyrdes rekkjefølgje dei ulike typene læring har hatt.* 111

Oversyn over tabellar:

Tabell 1: *Operasjonalisering av sentrale omgrep i problemstillinga* 37

1 Tema, problemstilling og avgrensingar

”Det er ingen tilfeldighet at spørsmål om kring den lærende organisasjonen og det stadig voksende behovet for å vite mer om den lærende organisasjonen sammentreffer med forekomsten av fundamentale endringer i våre økonomier og samfunn. Enten vi tenker på økonomiske endringer, teknologiske endringer, politiske endringer og omveltninger, eller demografiske endringer, er i alle fall en ting sikkert: for øyeblikket opplever vi endringer i omgivelsene til organisasjoner som er – så langt – ukjent dimensjon, frekvens og hastighet. Dette kan bety at tidlegere utprøvde og suksessfulle strategier ikke lenger har noe for seg – det kan bety at gamle metoder ikke virker lenger” (Klimecki og Lassleben 1997:2).

1.1 Tematikk: empiriske spørsmål og teoretiske forklaringar

Privat næringslivsverksemd blir, til liks med individuelt entreprenørskap og gründerånd, gjerne kopla til krav om rask omstilling og lause organisatoriske former. Fasiten på kor vellukka drifta er, har gjerne blitt målt mot tostrekslina nedst i rekneskapen. Dei seinare åra har dette tankegodset smitta over på drifta i *offentleg* forvaltning, gjennom idear om konkurranse med aktørar på den private marknaden og der oppgåvene skal løysast innanfor knappe økonomiske rammer. Offentleg forvaltning opplever slik to krav, som delvis kan opplevast som motstridande: Dels at forvaltninga skal vere *stabil*, forutsigbar og gjenkjenneleg – organisatorisk permanens – og samtidig må den vere *tilpassingsdyktig*, noko som krev dynamikk og omstillingsevne. I Kommunenes Sentralforbund (KS) sin: *”Stolt og unik – Arbeidsgiverstrategi mot 2020”* (KS 2006: 27), som er eit verkty for kommunane til vidareutvikling av lokal arbeidsgjevarepolitikk og lokale strategiar, er *læring og utvikling* eitt av 7¹ innsatsområde:

”Kommunen trenger en indre vilje til kontinuerlig utvikling. Dette stiller krav til ledere og medarbeidere. Evnen til kontinuerlig refleksjon over veivalg, mål, tiltak og aktiviteter er grunnleggende. Det må skapes en kultur for læring og utvikling som er kunnskapsbasert. Kommunene må utvikle sin praksis på bakgrunn av praksisnær forskning og systematisk bearbeiding og refleksjon over egne og andres erfaringer, både i og utenfor organisasjonen”.

Eit verkemiddel innan *offentleg* forvaltning på 90-talet og frametter, har vore å prøve ut nye *organisasjonsformer* i den administrative drifta for å oppnå gode lærings- og utviklingsprosessar. For meg har dette utløyst nokre aktuelle *tematiske spørsmål* i arbeidet:

¹ Dei andre innsatsområda er: *”Mangfold og inkludering; identitet og omdømme; medinnflytelse og*

- Kvar einskild kommune sin prosess fram mot val av organisasjonsform kan sjåast på som *unik* for denne organisasjonen. Korleis har det seg då at mange kommunar likevel endar opp med *felles* type modell for administrativ organisering; den såkalla tonivåmodellen, eller modellar som liknar denne?
- Finst det (*lære-*)*prosessar som bind saman* vedtak om innføring av nye organisasjonsformer i den einskilde kommune, med andre kommunar som er i ferd med å gjere dei same organisatoriske vurderingane?
- Korleis kan ein forklare at ein kommunal utviklingsprosess som er organisert og gjennomført *lokalt*, endar opp med ei organisasjonsform som er lik den som "*alle andre*" vel?

Ut frå dei tematiske spørsmåla i kulepunkta over, har eg i studien min søkt å kaste lys over nokre konkrete *spørsmål*: Er det eigne eller andre sine *røynsler* som ligg til grunn for val av organisasjonsform? Eller er det eigne eller andre sine *forventningar og visjonar* om framtida, nær eller fjernare, som ligg til grunn for val av organisasjonsform? Eller er det slik at kommunane er bundne saman i eit *lærefellesskap*, slik at dei alle vel om lag like organisatoriske løysingar ut frå kva som "er i tida"? I eit forskingsarbeid er det fleire måtar å nærme seg desse spørsmåla; både ei *kommunikasjonsteoretisk* vinkling og *avgjerdsteori* er moglege angrepsvinklar. Ein tredje måte er å leggje ei *læringsteoretisk* vinkling til grunn. I tråd med dette kan ein spørje seg om læring av erfaringar kan forklare kva organisasjonsform ein vel, eller kan læring av forventningar og visjonar forklare organisasjonsforma ein landa på? Eller kan læring av "fellesskapet" (trendar og idear i samfunnet) vere med å forklare val av organisasjonsform? Desse spørsmåla leier fram mot problemstillinga eg har valt i oppgåva, som blir presentert i neste delkapittel.

1.2 Vinkling og problemstilling

Å leggje eit *læringsteoretisk* forklaringsperspektiv til grunn for analysar av val av organisasjonsformer kan verke litt rart, ettersom offentleg forvaltning tidvis blir kalla "det offentlege byråkratiet": Stikkord som hierarki, sentralisering, spesialisering, predikerbarheit og formalisering går att. I faglitteraturen blir det av enkelte hevda at byråkratiske organisasjonar har ei klart avgrensa evne til å lære; anten at dei ikkje evnar å lære i det heile –

eller læringa er avgrensa, til såkalla lågare læringsnivå (jf Crozier 1964; Argyris og Schön 1978; March og Olsen 1995). Eg har sjølv vore tilsett i offentleg forvaltning i ein del år, og for einskilte avdelingar er nok magekjensla mi i tråd med resonnementet om at forvaltninga er hefta med avgrensa læringsevne. Biletet mitt er likevel ikkje så eintydig; eg har for nokre år sidan sjølv leia etableringa og drifta av eit kommunalt servicetorg – som den gongen ei kommunal organisatorisk nyskaping: Servicetorga var forsøk på å bøte på nokre av dei dysfunksjonane byråkratia har vore skulda for å ha, slik som regelrytteri, tregleik, papirvelde osb.

I denne oppgåva ynskjer eg *empirisk* å undersøkje om inntrykka og spekulasjonane mine kring offentleg forvaltning si læringsevne stemmer: I tillegg til å undersøkje *om* forvaltninga har læringsevne i det heile, er eg også nyfiken på å sjå *på kva måte* forvaltninga i så fall lærer. Her har særleg tanken om at læring er bygd på røynsler, stått sterkt². Andre, mellom dei Wiggo Hustad (1996), har gjort seg til talsmann for at ein i tillegg til fokus på røynsler som grunnlag for læring, også må sjå på framtidsutsikter og *forventningar* som viktige element i organisasjonslæringsprosessen. Vidare kan Kjell Arne Røvik (1998/2007) stå som eksponent for det som i biletleg tyding er blitt kalla *organisasjonsoppskrifter på vandring*; det vil seie at institusjonaliserte standardar fangar merksemda til mange organisasjonar omtrent samstundes, og set rammer for omfemnande reformaktivitet, for så å bli erstatta av andre standardar på eit seinare tidspunkt.

Gjennom ein casestudie av avgjerdsprosessen ved val av organisasjonsform i ein kommuneorganisasjon, har eg freista å få svar spørsmåla i følgjande problemstilling:

Korleis lærer offentlege etatar?

Underspørsmål:

Kva teoriar om organisasjonslæring kan kaste lys over det som føregjekk?

- A) Kan *erfaringslæring* forklare val av organisasjonsform?
- B) Kan *forventningslæring* forklare val av organisasjonsform?
- C) Kan *felleskapslæring*, uttrykt som organisasjonsoppskrifter på vandring, forklare val av organisasjonsform?

² Jf Røvik 1988; Blichner 1995; Askvik 1995 og Espedal 1995

Fleire forfattarar peikar på at det er *mangel på empiri* om organisasjonar og læring (jf Hedberg 1981; Klimecki og Lassleben 1997). Steinar Askvik (1995b) seier at empiribehovet er spesielt stort knytt til offentlege forvaltningseiningar: *"Bare unntaksvis har jeg kunnet vise til forskning som har beskjeftiget seg spesifikt med den offentlige forvaltnings evne til å lære. Dette illustrerer behovet for forskning på feltet"*³. Hustad inviterer til at andre forskarar må få kasta lys over: *"I hvilken grad og hvordan læringsprosesser blir utløst av erfaringar og forventningar"* (Hustad 1996: 386). At det føreligg lite forskning og litteratur på det området eg ynskjer å undersøkje, appellerer til vidare forskning. Endeleg er det interessant å kartleggje læring og læringsåtfærd også av praktiske grunnar; kunnskap om læring i offentlig sektor ved å studere ein forvaltningsorganisasjon kan vere matnyttig om ein ynskjer å betre vilkåra for slik læring; altså fortelje oss korleis vi i praksis bør gå fram for å forbetre eller utvikle det vi kallar *"ein lærande organisasjon"*. Ein person har eg likevel funne som har forska på organisasjonslæring i offentlig forvaltning i Noreg, er Morten A. Meyer, gjennom hovudfagsoppgåva si *"Organisasjonslæring i offentlige forvaltningsenheter. Et casestudie av helse- og sosialetaten i Fjell kommune"* (UiB 1999). Tilnæringsmetodikk og problemstillingar i arbeidet mitt ligg nær opp til Meyer, og eg har som han skrive om avgjerdsprosessar i offentlig forvaltning. Dette gjer det ekstra interessant å vurdere funna mine opp mot hans, der det er naturleg.

Eg legg same definisjon av organisasjonslæring til grunn i arbeidet som det Meyer gjer i sitt arbeid (1999:11):

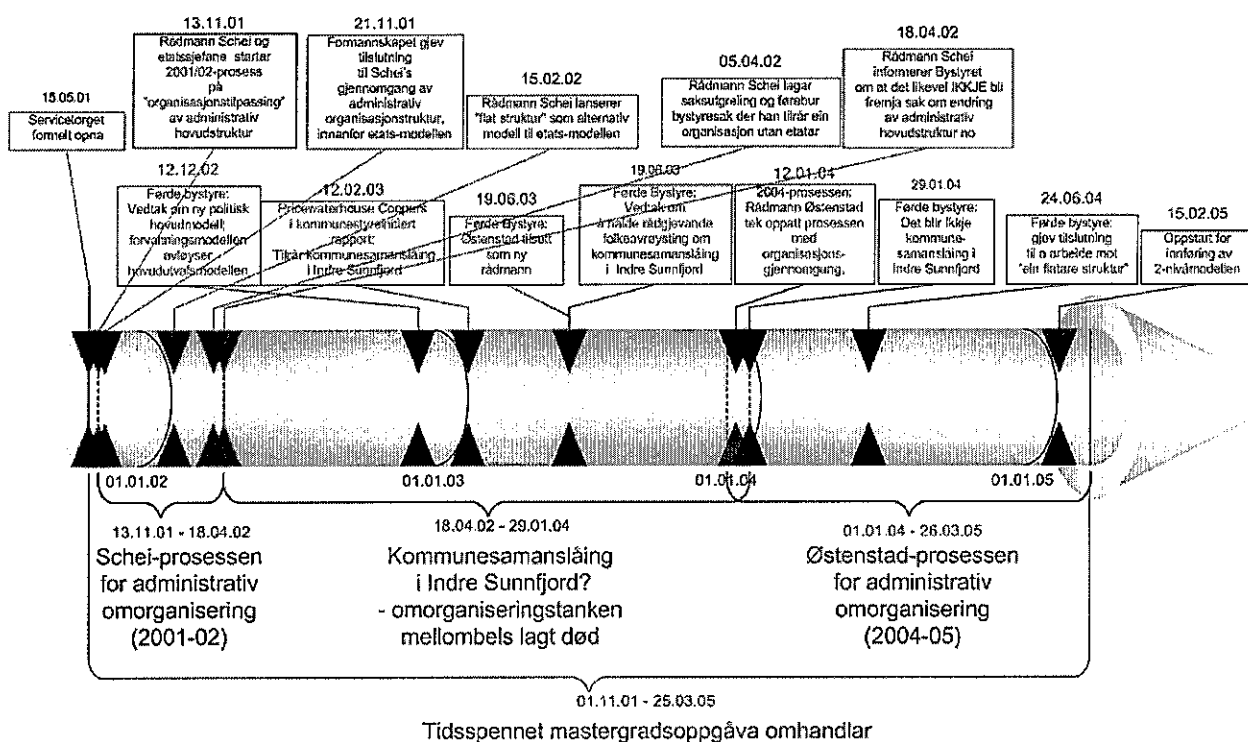
"Aktørers tilegnelse av kunnskaper, som gjøres kollektive via formidling og deling, og som gir potensiale for endringer i organisasjonens handlemåter og struktur".

1.3 Empiri – val og avgrensingar

Ein studie av læreprosessar treng ein *arena* der læring kan identifiserast: Eg har valt å sjå nærare på *Førde kommune* som eksponent for moglege læringsarena i offentlig forvaltning, og har avgrensa det empiriske feltet mitt til éin del av kommuneorganisasjonen, den administrative toppleiinga med rådmann og næraste stab. Eg har vidare avgrensa det til to heilt konkrete *avgjerdsprosessar*: Førde kommune gjennomførte i 2001/02 og i 2004/05 to separate gjennomgangar av eksisterande organisasjonsmodell – etatsmodellen – og der ein

³ Sagt i prøveføreling til dr. philos. graden 1995. Jf notat nr. 28/95, utgjeve av Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Bergen.

vurderte eit skifte av organisasjonsform. Den siste av desse prosessane enda med innføring av ny administrativ organisasjonsmodell; ein tonivåmodell. Desse to avgjerdsprosessane avgrensar og dannar slik naturlege rammer for mitt case. Figur 1 nedanfor gjer greie for dei viktigaste hendingsane i dei to nemnde prosessane og i tidsbolken dei føregjekk i, som eg med mine eigne ord har kalla høvesvis ”Schei-prosessen” og ”Østenstad-prosessen”, etter dei to rådmennene som leia dei respektive prosessane. Eg har valt desse to avgjerdsprosessane nettopp ut frå at mogleg skifte av styringsmodell er eit strategisk val, som i stor grad rokkar ved den administrative arbeidsforma i kommunen. Avgrensing av feltet til desse avgjerdsprosessane er vidare gjort fordi dei har nærleik i tid; noko som er viktig for å unngå tidsforskyvingsproblem i samband med innsamling av data.



Figur 1: Nedst i figuren, tidslina for "Schei-prosessen" – den avbrotne omorganiseringsprosessen 2001/02 (blå tekst) – tidslina for mogleg kommunesamanslåing i Indre Sunnfjord i 2003 (grøn tekst) og "Østenstad-prosessen" gjennom overgangen til tonivåmodell (brun tekst). Øvst i figuren er detaljering av hendingsforlaupet langs tidslina.

I si grunnleggjande form er undersøkinga mi *deduktiv*; oppgåva er *teoriinformert* og *teoriprøvande*, samtidig som den prøvar å ivareta det *eksplorativt*: Gjennom ein analyse av to spesifikke avgjerdsprosessar ynskjer eg å sjå på om styringsmodellen blei valt som resultat av organisatoriske læreprosessar knytt til erfaringar, forventningar og visjonar eller ei ide-messig "organisasjonsoppskrift" i tråd med trenden på denne tida. Eg valde ein mellomstor kommune

som representant for ein offentleg organisasjon. Historisk er kommunane sett på som organisasjonar med byråkratiske trekk. Dei er også viktige samfunnsaktørar ved at dei gjennom legitim bruk av tvangsmakt regulerer tilgang til, og fordeling av, publikumstenester i lokalsamfunna. Dei forvaltar også store økonomiske og ikkje-økonomiske verdiar/tenester. Alt dette stiller store krav til denne typen forvaltningseiningar, ikkje minst til endringsvilje, kreativitet – og til å vere lærande. Slik sett er det viktig å ha ei organisasjonsform som støttar opp under at slik læring kan skje. Ein analyse av Schei- og Østenstad-prosessen gav meg innsyn i korleis ein slik prosess artar seg heilt konkret. Kommunelova opnar for at rådmannen sjølv kan velje administrativ organisasjonsform, og dette gjev ein fridom og autonomi som burde gjere at organisasjonslæring kan finne stad innan slike offentlege forvaltningseiningar. At nettopp *Førde* kommune vart valt som undersøkingsfelt, heng saman med at eg sjølv har arbeidd i kommunen, og at det er her eg lettast har kunna skaffe meg data. utfordringane knytt til å forske på eigen organisasjon, er omtalt i metodekapittelet. At *Førde* kommune nytta vel 3 år på dei to organisasjonsgjennomgangane (inkludert eitt år då omorganiseringa mellombels vart lagt på is), er iaugefallande ettersom kommunen trass alt valde veldig tradisjonelt – tonivåmodell – i ein periode med eit klima som generelt var positivt til omorganisering. Det at *Førde* kommune nytta såpass lang tid på denne prosessen, opnar på den andre sida for at eg meir inngående kunne studere moglege læreprosessar, enn om fenomenet eg studerte berre føregjekk over heilt stutt tid.

1.4 Kort om dei komande kapitla og gangen i oppgåva

I kapittel 2 gjer eg greie for staden *Førde* og *Førde* kommune som formell organisasjon, og ut frå data peikar eg på relevante og interessante aspekt og den historiske utviklinga ved dei to avgjerdsprosessane studien min handlar om. Kapittelet vert avslutta med omtale av New Public Management (NPM) som reformideologi i kommunale omstillingsprosessar, rasjonale bak 2-nivåmodelltenkinga, og omtalar noko av intensjonen bak etableringa av det kommunale Servicetorget i kommunen.

I kapittel 3 presenterer eg det teoretiske rammeverket i oppgåva, og her blir mellom anna omgrepet organisasjonslæring diskutert. Det blir knytt ulike teoretiske bidrag direkte til problemstillingane mine, og eg prøver å kombinere tradisjonelle teoriar med nyare bidrag som kan utfordre desse.

I Kapittel 4 grunnlegg og drøftar eg dei metodiske vala mine. Eg ser nærmare på casestudiar som forskingsstrategi; verdien av teori for design og analyse, og prøver å problematisere ulike sider ved enkeltcasestudiar. Eg gjer greie for problemstillinga og undersøkingseiningane i undersøkinga mi, og avslutningsvis skildrar eg gangen i datainnsamlinga og gjev ei vurdering av den vitenskaplege kvaliteten ved oppgåva.

I kapittel 5 presenterer eg empiri for å kaste lys over problemstillinga og underspørsmåla i denne. Kapitlet blir avslutta med ei oppsummering av funna i kapitlet.

I kapittel 6 møtast teori og empiri: Eg drøftar dei moglege teoretiske implikasjonane av dei faktiske funna mine. I tillegg prøvar eg å få fram korleis egne funn – kanskje – kan medverke til teoretisk debatt. Etablerte teoriar og førestellingar vert også diskutert opp mot kvarandre.

I kapittel 7 kjem eg med ein konklusjon og avsluttande merknader til dei viktigaste sidene i analysen min.

2 Presentasjon av caset og NPM som reformideologi

I dette kapitlet presenterer eg staden Førde og Førde kommune som formell organisasjon, og ut frå data peikar eg på relevante og interessante aspekt, og den historiske utviklinga ved dei to avgjerdsprosessane studien min handlar om. Kapitlet vert avslutta med omtale av New Public Management (NPM) som reformideologi i kommunale omstillingsprosessar, tankegodset bak 2-nivåtenkinga, og omtalar noko av intensjonen med etableringa av det kommunale Servicetorget i kommunen.

2.1 Staden Førde

Førde er fylkessenter i Sogn og Fjordane og er den største kommunen i fylket. Førde vart by i 1997, og hadde då 10029 innbyggjarar⁴. Talet har no stige til 11650 pr januar 2008. Førde er mellom dei kommunane som har størst varehandel pr. innbyggjar i heile landet, og er, jf. KOSTRA⁵-rapporteringane, ein mellomstor norsk kommune med låge bundne kostnader pr. innbyggjar, og middels frie disponible inntekter. Kommunen vart av Staten peika ut som vekstsenter i 1965, og fekk stor hjelp til etablering av industri og kulturtilbod.

2.2 Historisk drag: Organisering av Førde kommune frå 90-talet til i dag

2.2.1 Organisasjonsgjennomgang 1994/95: Etatsstruktur med stab

Allereie i 1994/95 hadde kommunen ein organisasjonsgjennomgang under dåverande rådmann Asbjørn Schei: Kommunestyret vedtok 22.09.1993 at Førde kommune skulle ha ein gjennomgang av den *politiske* og *administrative* organiseringa i kommunen. Ei styringsgruppe utarbeidde eit utkast til ny organisering, vedtatt av kommunestyret 25.05.1994. Hovudkonklusjonane i styringsgruppa sitt arbeid⁶ (her avgrensa til berre å omtale den *administrative* delen av organiseringa) var at: Kommunen framleis skulle ha fire etatar; at rådmannen skulle ha ein stab til å ta seg av fellestenester og sektorovergripande funksjonar; i tillegg gjere andre meir avgrensa endringar, knytt til oppretting og organisatorisk flytting av stillingar mellom etablerte einingar.

⁴ Pr. 01.04.1997.

⁵ KOSTRA tyder KOMmunalSTATlegRApportering

2.2.2 Etablering av kommunalt servicetorg

I Førde kommune vart det i september 2001 etablert eit reint kommunalt servicetorg, som tilbaud publikum eit vidt spekter av kommunale tenester frå alle dei fire etatane i kommunen. Eit særtrekk ved Servicetorget var at ein rekrutterte personale med høgare formalutdanning enn som var vanleg ved mange andre servicetorg, i alle høve i fylkessamanheng, for å kunne tilby tenester som krev meir kompleks sakshandsaming heilt i front, ytt "over disk". Etableringa av Servicetorget var den største organisasjonsendringa på administrativ side på mange år, og rokka ved – og utfordra – den etablerte etatsstrukturen i organisasjonen. Servicetorget er i 2008 framleis reint kommunalt. Meir om historia bak etableringa av Offentlege servicekontor i Noreg, er omtalt i del 2.4.2

2.2.3 2001/02:Schei-prosessen: Frå "organisasjonstilpassing" – via flat struktur – til stopp:

I november 2001 la dåverande rådmann Asbjørn Schei eit notat fram for etatssjefane sine. Notatet var starten på ein 3-årig prosess – inkludert eit opphald på eitt år då ein vurderte mogeleg storkommune i Indre Sunnfjord – der etatsmodellen våren 2005 vart formelt avløyst av tonivåmodellen, og då i regi av ny rådmann Ole John Østenstad. Ole John Østenstad hadde til då vore assisterande rådmann. Overskrifta på notatet⁷ til Schei var: "*Mogelege endringar i organisasjonen*", der han mellom anna skriv:

"Vi bør no ta standpunkt til om vi skal gå vidare med ein litt omfattande organisasjonstilpassing eller om vi skal nøye oss med det som pressar mest. Eg meiner vi bør ta ein litt grundig vurdering av hovudtrekka i organisasjonen vår. Ein måte å komme vidare på er å ha ein hypotese på kor ein vil gå og så heller justere kursen undervegs. Eg ser føre meg eit slikt mogeleg grep: Vi beheld ein struktur med etatar. Det bør likevel vurderast om etatssjefane bør lokalisert til rådmannen sin stab..."

Formannskapet slutta seg 21.11.01 til rådmann Schei sitt saksframlegg⁸ om å ha ein gjennomgang av kommunen, avgrensa til den administrative organisasjon; det Schei kalla "*ein litt omfattande organisasjonstilpassing*". I det vidare kallar eg dette for **Schei-prosessen**, og den varde frå november 2001 til april 2002. Rådmannen sette så ned ein prosjektorganisasjon med ei *arbeidsgruppe* som var personidentisk med *styringsgruppa*

⁶ Notat: "*Framlegg frå styringsgruppa: Organisasjonsgjennomgang Førde kommune 1995*", datert 26.04.1995.

⁷ Jf Notat "*Mogelege endringar i organisasjonen*", frå rådmann Schei til etatssjefane, datert 11.11.01, til handsaming i etatssjefmøtet 13.11.01

⁸ Jf "*Saksutgreiing til Formannskapet, Organisasjonsendringar i Førde kommune*", (2001/001613-031), datert 21.11.2001

(rådmann, assisterande rådmann, etatssjefar, personalsjef, to tilsette frå arbeidstakarorganisasjonane og hovudverneombodet i kommunen). Arbeidsgruppa starta arbeidet sitt 15. januar 2002. Av prosjektskissa⁹ som rådmannen utarbeidde, går det fram at arbeidsgruppa skulle vere ferdig med arbeidet sitt innan 30.03.02. Rådmannen skulle vidare utarbeide innstilling til vedtak for handsaming av bystyret 20. juni same år. Heile prosjektet var planlagt å skulle vere ferdig våren etter, innan 30.04.03. Alt medio februar 2002 lanserte rådmann Schei ein ny modell for organisering av administrasjonen, det han kallar "flat struktur"¹⁰. Dette var berre nokre få veker etter at formannskapet gav tilslutning til ei av fleire premissar i rådmann Schei si innstilling for gangen i det vidare arbeidet: Nemleg å behalde ein struktur med *etatar*. I slutten av same månaden viser Schei til drøftingane på siste styringsgruppemøte: *"Eg vil her legge fram ein tredje modell som er meir lik ein tradisjonell flat struktur"*¹¹. Dermed hadde rådmann Schei lansert tre organisasjonsmodellar, som han i overskrifts form summerer opp slik¹²: Ein "etatsmodell med 3-4 etatar", ein "flat struktur utan rådgjevarar for rådmannen", og ein "flat struktur med rådgjevarar for rådmannen".

I styringsgruppemøtet 09. mars 2002 presenterer rådmann Schei eit utkast til saksutgreiing¹³ for *bystyret* om ny organisasjonsmodell, som etter høyring i organisasjonen og ny handsaming i styringsgruppa var meint å bli lagt fram for vedtak i bystyret 20. juni. Der står det m.a.: *"Rådmannen vil tilrå at ein går vidare med å vurdere ein modell utan etatar"*. Denne saksutgreiinga kom likevel aldri opp for bystyret. Fredag 12. april 2002 – berre to dagar etter KS-rapporten nemnt i sitatet nedanfor vert offentleggjort – ombestemmer rådmann Schei seg. Han sender ein mail¹⁴ til styringsgruppa om at han legg omorganiseringstanken død, og i staden vil gå for meir avgrensa endringar. Schei skriv mellom anna:

"Eg registrerer at det er liten tilslutning til å endre hovudstrukturen (etatsstrukturen). Eg innser også at det er vanskeleg å vere konkret og overtydande nok i argumentasjonen for ei slik gjennomgripande endring. KS rapporten av 10.04.02 understrekar også at det er vanskeleg å vere skråsikker på dette området. Eg er likevel rimeleg overtydd om at etatsmodellen, slik den blir praktisert i Førde i dag, ikkje er god nok i framtida. Eg er likevel komen til at tida enno ikkje er inne for å fremje sak for bystyret om å endre hovudstrukturen".

I eit internt informasjonsskriv som vart sendt ut til dei tilsette i kommunen like etter, supplerer

⁹ Jf "Prosjektskisse medio januar", datert 17.01.2002

¹⁰ Jf notatet "Alternativ organisasjonsmodell" frå Schei til arbeidsgruppa, datert 15.02.2002

¹¹ Jf notatet "Alternativ Organisasjonsmodell II" frå Schei til arbeidsgruppa, datert 25.02.2002

¹² Jf notatet "Organisasjonsmodellar vurdering", frå Schei til arbeidsgruppa, datert 25.02.2002

¹³ Jf Saksutgreiing for bystyret: "Organisasjonsgjennomgang" (2002/000584-00), datert 05.04.2002

han:

"Rådmannen er komen til at han ikkje vil foreslå ei så djuptgripande endring no. Erfaringane frå andre kommunar er ikkje eintydige, og behovet for denne endringa er ikkje godt nok dokumentert. Rådmannen vil heller ikkje gjere framlegg om å nytte føretaksmodellen, slik det tidlegare har vore nemnt m.a. i samband med Førdehuset. MYKJE AV DEN MODERNISERINGSPROSESSEN SOM OGSÅ VI MÅ INN I, KAN GJERAST INNANFOR ETATSORGANISERING".

Etatsmodellen som vart innført på 1980-talet, og som ein hadde gjennomgang av både i 1994/95, og i 2001/02 – begge gongane med Asbjørn Schei som rådmann – blei altså ståande som organisasjonsmodellen i kommunen. Enn så lenge:

2.2.4 2003: Innbyggjarane – og politikarane – seier nei til storkommune i Indre Sunnfjord

På kommunevaldagen den 15.09.03 vart det i samband med valet halde rådgjevande folkeavrøysting om innbyggjarane i dei fire kommunane i Indre Sunnfjord (Førde, Jølster, Gaular og Naustdal) var for eller imot kommunesamanslåing til éin storkommune. Berre i Førde vart det så vidt fleirtal hjå innbyggjarane for kommunesamanslåing, medan det i dei tre andre kommunane ikkje var fleirtal i folket. Bystyret vedtok derfor 29.01.04 å leggje tanken om storkommune død. Konsulentfirmaet Pricewaterhouse Coopers tilrådde elles, i ein kommunestyreinitiert rapport¹⁵ eitt år tidlegare, kommunesamanslåing i Indre Sunnfjord.

2.2.5 2004/05: Østenstad-prosessen – tonivåmodellen i sikte

Assisterande rådmann Ole John Østenstad avløyste Asbjørn Schei som ny rådmann i 2003. Østenstad tok straks opp att arbeidet med å sjå på organisasjonsstrukturen i kommunen. I eit problemnotat¹⁶ til styringsgruppa i januar 2004 seier Østenstad:

"Etter mitt syn bør vi no ta opp att heile organisasjonsdrøftinga som vart lagt "død" i 2002. Eg legg til grunn at premissane i den tidlegare prosessen står ved lag, m.a. jobbgarantien... Hovudinntrykket mitt er at vi har ein profesjonell og flink organisasjon med gode leiarar. Organisasjonen har forbettringspotensiale, og treng ein gjennomgang for å møte framtida".

¹⁴ jf "Organisasjonsgjennomgangen", frå Schei til styringsgruppa, datert 12.04.2002

¹⁵ Jf rapport "Kommuneinndeling I Indre Sunnfjord. Endeleg rapport", frå Pricewaterhouse Coopers, datert 12.02.03

¹⁶ Jf "Organisasjonsendring 2004 – problemnotat", frå Østenstad til styringsgruppa (2004/000037-OJØ-031), datert 12.01.2004

Medan organisasjonsprosessen under Schei var ein prosess *utan* brei deltaking frå dei meinige tilsette (men der dei tilsette blei informert og fekk høve til å komme med innspel) – sette rådmann Østenstad i 2004-gjennomgangen ned breitt samansette arbeidsgrupper som ledd i å drive organisasjonsgjennomgangen framover. Kommunen engasjerte også ein eigen ekstern prosessrettleiar. I det nemnde problemnotatet lanserte Østenstad to moglege organisasjonsmodellar; ein ”som tidlegare”-modell og ein ”tettare kommuneleing”-modell. I nok eit notat¹⁷ til styringsgruppa seier Østenstad at val av hovudstruktur burde vere på plass innan 20. juni 2004. Han nemner no dei to alternativa han ser føre seg meir eksplisitt med namn; ”Etatsmodellen” og ”Flat(are) struktur”. Til liks med det Schei planla, ynskte også Østenstad å leggje fram ei sak om ny hovudmodell for bystyret. Dette, trass i at Østenstad i det nye politiske delegasjonsreglementet var delegert myndet til å gjere endringar i administrasjonen utan politisk velsigning. I saksutgreiinga¹⁸ til møtet i juni 2004 konkluderer Østenstad med:

”...at Førde kommune vil vere best tent med ein administrativ hovudstruktur basert på ein flatare struktur enn i dag. Etter mitt syn vil ei slik organisasjonsform kunne gje ein meir framtidsretta organisasjon som er betre budd til å møte framtida”.

Dette fekk han støtte for, og i saksutgreiinga set han også opp tids-estimat for den vidare prosessen: Endeleg utforming av den vedtekne tonivåmodellen innan 01.02.2005 – og implementering av ny organisasjon fortløpande i 2005.

2.3 Om etatsmodellen og tonivåmodellen

2.3.1 Organisert etter etatsmodellen fram til 2005

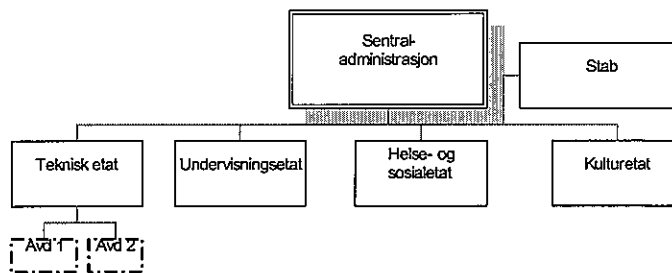
Førde kommune var altså organisert med utgangspunkt i *etatsmodellen* fram til overgang til 2-nivåmodellen i 2005. Bukve (1993) omtalar denne som standardmodellen for kommunal organisering i Noreg. Modellen inneber at kommunen er oppdelt i hovudsektorar, der kvar sektor er knytt opp mot eit politisk hovudutval. I Førde kommune gjekk ein på politisk side likevel vekk frå ordninga med politiske hovudutval frå 2003¹⁹, men beholdt etatsstrukturen fram til tonivåmodellen vart innført i 2005.

¹⁷ Jf Notatet ”Administrativ organisering i Førde kommune 2004 – to modellar”, frå Østenstad til styringsgruppa, datert 07.04.2004.

¹⁸ Jf ”Saksutgreiing: Organisasjonsendring – Førde kommune”, 2004/000037-2-031, datert 04.06.2004

¹⁹ Jf vedtak om dette i bystyret 12.12.2002.

Førde kommune si administrative organisering var inndelt i fire etatar; Helse- og sosialetat; Kulturetat; Undervisningsetat og Teknisk etat. Kommuneadministrasjonen hadde også ein sentraladministrasjon (med IKT-avdeling, rekneskapsavdeling, skatteavdeling og personalsjef). Same



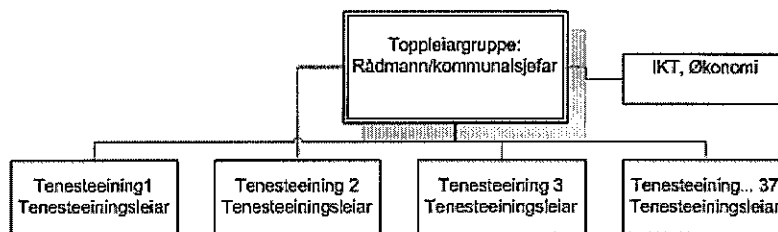
Figur 2: Førde kommune, organisert etter etatsmodellen, fram til februar 2005

året som Schei starta sin organisasjonsgjennomgang, i 2001, etablerte kommunen eit servicetorg, organisatorisk underlagt rådmannen. Figur 2 illustrerer organiseringa av kommuneadministrasjonen etter etatsmodellen fram til 2005.

2.3.2 Tonivå administrativ styringsmodell frå 2005

Omlegginga til såkalla *tonivåmodell*, også kalla "flat struktur", medførte fleire organisatoriske endringar (sjå figur 3): Det vart etablert ei *toppleiargruppe* med rådmann og 4 kommunalsjefar.

Kommunalsjefane var nesten personidentiske med dei tidlegare etatssjefane, med vidareføring av ansvarsområda og oppgåver. Under



Figur 3: Førde kommune organisert som tonivåmodell frå februar 2005

toppleiargruppa vart det oppretta 37 tenesteeiningar. Desse einingane vart leia av tenesteleiarar med fullt økonomi-, personal- og fagansvar. Ingen tilsette miste jobbane som følgje av omorganiseringa, men enkelte ledige stillingar vart ikkje lyst ut på nytt. Nokre av tenesteeiningane fungerer i praksis som stab/støtte-funksjon; så som IKT og økonomi.

2.4 NPM som reformideologi i kommunale omorganiseringsprosessar

Innføringa av tonivåmodellen i Førde kommune kan lesast som uttrykk for ei ny bølge, ein reformideologi, kalla *New Public Management (NPM)*. NPM er ikkje ein teori eller modell, men eit samleomgrep for ulike trendar og reformer i offentleg sektor, som bygger på ein nyliberalistisk ideologi. Reformar med utgangspunkt i NPM blei først innført i dei anglosaksiske landa i byrjinga av åttiåra. Tanken bak har vore å overføre forretningsinspirerte

idear frå *privat* sektor som mottiltak for å løyse effektivitetsproblem i offentleg sektor, som "ei blå bølge", slik Johan P Olsen (1986) kallar det. Desse reformvindane har vi sett dei siste 25 åra i landa kring oss, og også i Noreg, uavhengig av politisk ståstad. Vindane kviskrar ord som profesjonell leing, effektivisering, reformer, marknadsgjering, fristilling, brukarfokus, leing og økonomistyring og mange andre moderne merkjelappar. Omstilling og endringsprosessar i kommunane, kommunesamanslåing, inter-organisatorisk samarbeid og konkurranseutsetjing er ein "medisin" mange kommunar tar i bruk for å bli meir effektive.

Når vi ser på kva komponentar i NPM som står sterkast i vår forvaltningskultur, er det tre særdrag som merkjer seg ut (Tranøy & Østerud (red) 2001):

- *Mål- og resultatstyring (MRS)*; dvs ei vridning av forvaltningskulturen bort frå regel- og prosedyretenking og i retning av fokusering på resultatorientering.
- *Strukturell fristilling*. Dette handlar overordna om endring i tilknytingsformer, der vi ser at forvaltninga frå å vere heilt og fullt underlagt politisk og administrativ styring, har gått i retning av desintegrering og fragmentering. Også kommunelova av 1992 opnar for større administrativt sjølvstende, mellom anna i høve den administrative organiseringa.
- *Konkurranseutsetjing, kundeorientering og marknadorientering*; dvs ei sterk vinkling mot tenesteyting og brukarorientering. Lada omgrep som "Et enklere Norge" og "Serviceerklæring" på slutten av 1990-talet fortel at brukarmedverknad og kvalitetssikring er kome på dagsorden i offentleg forvaltning.

2.4.1 Tanken bak tonivåmodellar, og lokal tilpassing

Argumenta for å innføre tonivåmodell er oftast reduksjon i talet på leiarnivå gjennom å delegere driftsmynde frå administrasjonen til tenesteleiarnivå. Driftseiningane får sjølve ansvaret for å styre økonomi, handtere personalet og ikkje minst utforme tenesteytinga. Slik delegering medfører at ein fjernar sektor eller etatssjefnivået, og innfører direkte line mellom tenesteleiarane og toppleiinga i kommunen. Organisasjonsstrukturen blir meir spesialisert, og talet på einingar som rapporterer direkte til rådmannen, aukar. Rådmannen sitt kontrollspenn aukar slik tilsvarende. Flat struktur med færre nivå, organisatorisk desentralisering med tenestetilbod organisert i resultateiningar, klare skilje mellom profesjon og leing, og fokus på brukarane og tenestemottakarar er element som vi kjenner att frå tankane i NPM, og som no er ein del av kommune-Noreg.

Kommunenes Sentralforbund (KS) har vore ein sentral aktør i å selje denne NPM-oppskrifta inn til kommunane. Over 150 kommunar omorganiserte seg i perioden 2001-2004. Dette talet er langt høgare enn tidlegare. I følgje Kommunal organisasjonsdatabase, som Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har ansvar for å utvikle og oppdatere, hadde fire av ti kommunar i 2004 ein flat struktur der tenesteleiarane rapporterte direkte til rådmannen. I tillegg hadde nesten 50 kommunar konkrete planer om å omstille seg fram til 2007.

Organisasjonen Førde kommune har altså vore i stadig endring sidan tidleg på 2000-talet, og er på mange måtar ein typisk "NPM-kommune". Sidan 2001 og frametter har kommunen sett i verk mange endringar, som til dømes:

- Innført Forvaltningsmodellen for politisk mynde og tonivå for administrativ organisering, med resultateiningar, støtteiningar og eit rådmannsteam.
- Styringsinformasjonssystem som byggjer på prinsippa i balansert målstyring.
- Deltaking i effektiviseringsnettverket til KS og gjennomføring av brukarundersøkingar.
- Etablering av Servicetorg.
- Samla kommunal informasjon på heimesida og knytt alle einingane i kommunen saman i felles IKT-nettverk.

2.4.2 Kommunalt Servicetorg: "Ei dør - eitt telefonnummer"

Etableringa av Offentlege servicekontor i Noreg har i praksis vore ei organisatorisk materialisering av nokre av tankane som ligg i NPM-ideologien; med vektlegging av dei det offentlege skal tene – publikum/brukarane. Med *Offentlege servicekontor – OSK*, meiner ein kvalifiserte førstelinetenester som gjev informasjon og utfører enklare, regelstyrt sakshandsaming for både kommunale og statlege etatar. Er det berre kommunale tenester som blir tilbydd, har kontora fått nemninga *kommunale servicekontor – KSK*. Regjeringa Harlem Brundtland tok initiativ til prøveprosjekt med Offentlege servicetorg 7 ulike stader i Noreg i perioden 1992-1996. I 1999 sette dåverande regjering opp målet om at offentlege servicekontor skulle vere ei generell ordning på kommunalt nivå, og at kontora så langt som mogeleg skulle erstatte dåverande ordning med førstelineteneste, og at ein skulle tilby både kommunale og statlege tenester ved kontora. Eit gjennomgangstema i rapporten *Ei dør – eitt telefonnummer* (AAD 2000) er at brukarane er det aller viktigaste, og at det ikkje skal vere

nødvendig for dei å kjenne den interne arbeidsdelinga for å få tenester frå det offentlege. Brukarorientering innebar at den enkelte publikumar skulle bli handsama rett, raskt og forståeleg. Vidare skal forvaltninga vere open og tilgjengeleg og yte god service. I starten av 2001 avgjorde dåverande regjering at det skulle etablerast offentlege servicetorg med statleg og kommunal deltaking i alle kommunar innan utgangen av 2003. Det vart initiert tiltak for å etablere brukarretta elektroniske inngangsportalar til offentleg forvaltning og tenester og dessutan etablering av serviceerklæringar for offentlege tenester. Statskonsult har hatt ei sentral rolle nasjonalt, i samband med utvikling av servicekontora. I Førde kommune vart det i september 2001 etablert eit reint kommunalt servicetorg, som tilbaud eit vidt spekter av kommunale tenester frå alle dei fire etatane i kommunen.

3 Teori om læring

Før eg seinare i dette kapittelet omtalar ulike teoriar som kan kaste lys over problemstillingane mine, vil eg først utdjupe *om* organisasjonar kan lære, *kva* det i så fall vil seie at organisasjonar lærer og om *avgjerdstaking som læreprosess*. Eg vil også presentere noko av *diskursen* som går kring fenomenet organisasjonslæring.

3.1 Eg og du kan lære – men kan organisasjonar lære?

Først: Kan den menneskelege eigenskapen ”læring” også tilleggast *organisasjonar*, eller er den individspesifikk? Historisk er læring som omgrep først og fremst knytt til individ. Lai (1997:141) definerer læring som ”*Tilegnelse av kompetanse som gir relativt varige endringer i adferdspotensial*”. I pedagogisk psykologi blir læring definert som ”*individets tilegnelse av ny kunnskap som er relativt permanent*” (Howe 1993). Denne siste definisjonen røper ikkje om det individet har lært har nokon større verdi for vedkomande, eller om individet må endre faktisk åtferd for at ein skal kunne kalle det læring. Læring etter denne definisjonen inneber ei endring i det ein person veit, og vilkåret for å kunne kalle det læring er at det blir hugsa ”relativt lenge”. Det som likevel opptek forskarane mest, er korleis individa gjennom læring kan vinne over tidlegare avgrensingar i kunnskap eller evner, og slik auke evna til problemløysing.

Røvik (1988) tar til orde for at læring som aktivisering av eit knippe kognitive eigenskapar er uløyseleg knytt til individa si åtferd, og at ein bør unngå å leggje til grunn at organisasjonar er overindividuelle formelle ordningar, med evne til å lære og som har kognitive eigenskapar. Følgjeleg bør vi snakke om *læring i organisasjonar*, heller enn organisasjonsmessig læring eller organisasjonslæring, seier han. Simon (1996) minner om at det i organisasjonslærings-teorien ikkje må gløymast at læring er noko som føregår inne i hovuda til folk, og at læring i forhold til organisasjonar må tuftast på at det er *individ* i organisasjonen som lærer. Bastøe et al. (2002: 108) seier i tråd med dette at: ”*Det er enkeltmennesker i organisasjonen som lærer. Problemstillingen er mer presist hvordan det som enkeltmennesker lærer, kan spres til flere medarbeidere og brukes selv om enkeltmenneskene slutter*”.

Etter desse definisjonane av læring, kan ein med Elkjær (2005: 16) spørje: Handlar læring såleis om å *endre åtferd*, eller føregår læring primært som indre tankeprosessar i form av mental modellering, som kan fungere som ein "*handlingsteoretisk*" beredskap? Desse oppfatningane er ein klassisk måte å skilje mellom høvesvis *behavioristiske* og *kognitivistiske* læringsteoriar. Begge oppfatningane held likevel fast på at læreprosessar finn stad med utgangspunkt i det enkelte individ. Men korkje behaviorismen eller kognitivismen evnar etter Elkjær sitt syn (ibid., 16-17) fullgodt å femne den dynamiske relasjonen mellom individ og "vilkår", og refererer her til Lave sin "*subjekt-verden-relasjon*", der "verden" er dei konkrete og betydningsfulle vilkår i den "situerte" samanhengen kor læreprosessen utfaldar seg. Også dette elementet må vere med om ein skal skjønne korleis læreprosessar føregår. Elkjær seier vidare at læring først og fremst er eit *ontologisk* spørsmål (mellom anna korleis menneska blir til og utviklar seg), heller enn eit *epistemologisk* (menneska tileignar seg kunnskap) problem. Sagt på ein annan måte: ein "er" før ein "veit".

Moxnes (1995:163) omtalar fire område, eller nivå, kor læring kan skje: Det *personlege* området (t.d. eige sjølvbilete, angst, menneskelege behov, alder, motivasjon, status); det *mellommenneskelege* området (m.a. andre medarbeidarar, kulturelle normer, tilbakemeldingar); det *organisatoriske* området (m.a. godt samarbeidsmiljø, kommunikasjonsformer, organisasjonsstruktur) og til slutt *samfunnet*. Innan kvart av desse områda att er det fleire faktorar som fremjar eller hemmar læring (Moxnes 1995:125). Dei tre dimensjonane: Det organisatoriske, det mellommenneskelege og det personlege, er *alle* av avgjerande verdi for korleis ein læreprosess skal utvikle seg i eit arbeidsmiljø (ibid.: 124), og dei "*er felter som utfyller hverandre og krever en viss grad av likevekt i læringsprosessen*" (ibid.: 158). Etter denne gjennomgangen av ulike definisjonar på læring, står eg att med spørsmålet om kva *organisasjonslæring*²⁰ djupast sett er for noko?

3.2 Kva er organisasjonslæring?

Omgrepet "*organisatorisk læring*" er blitt nytta innafor organisasjonsforskinga sidan slutten av 1950-talet (Cyert og March 1963). Det er likevel først i byrjinga av 1990-talet, med lanseringa av omgrepet "*den lærande organisasjon*" (t.d. Senge 1990, i Elkjær 2005: 36), at

²⁰ Omgrep som "organisatorisk læring", "organisasjonsmessig læring", "lærande organisasjonar" og "organisasjonslæring" er alle nemningar nytta i organisasjonslitteraturen knytt til organisasjonar. Røffleg refererer alle nemningane til same fenomen, og kva nemning som blir nytta er avhengig av forfattar. I denne

bruken av omgrepet skaut fart. Frå ulikt forfattarhald blir det peika på at det blant dei mange teoribidraga om organisasjonar og læring som er komne, er det likevel lita semje om kva organisasjonslæring (OL) er, og korleis denne læringa føregår (Wahren 1996:4). Wiggo Hustad følgjer opp og refererer til Miner and Mezias, som seier at: *"I nærmare tredve år har organisasjonslæringsteorien vore den stygge andungen i organisasjonsteoridammen – interessant, men svømmande i utkanten"* (Miner and Mezias, i Hustad 1997a). Elkjær skil mellom to hovudretningar for organisasjonslæring; organisatorisk læring i, og organisatorisk læring ved organisasjonar. Den sistnemnde er orientert mot korleis organisatoriske prosessar, slik som rutinar og arbeidsdugleik ("capabilities"), blir forma og utvikla (Levitt og March 1988, Zollo og Winter 2002, i Elkjær 2005: 36). Hustad (1996: 40) seier at anten ein no snakkar om selskap eller organisasjon, når ein set *lærande* framfor ordet, så er det noko anna enn om ein set *læring i* framfor det. Det tilfører eininga liv, dynamikk, sjølvstende, seier han.

Askvik (1995a:7) skriv at *"en organisasjon lærer i den grad noen av dens deler tilegner kunnskaper som de anser som potensielt nyttig for organisasjonen"*. Espedal (1995:4) skriv at ei mogeleg tyding er at: *"Organisasjonsmessig læring foreligger når enkeltpersoner eller grupper lærer innenfor en organisasjonsmessig kontekst og i en organisasjonsmessig rolle"*. Jakobsen og Torsvik (1997:3) peikar på at: *"For at en organisasjon skal lære, kreves det at flere medlemmer lærer noe, ikke bare en eller noen få"*. Argyris og Schön (1978:58) ser på organisasjonslæring som ein prosess der medlemmer i organisasjonen fastslår feil eller uregelmessigheiter, som igjen blir korrigert gjennom endring av organisatoriske former for handling. Fiol og Lyles (1985:803) ser på organisasjonslæring som *"en prosess der handlinger forbedres gjennom bedre kunnskap og forståelse"*. Huber (1991) ser på OL som ein prosess der organisasjonen endrar spelerommet sitt for potensielle handlingar. Berg og Eikeland (1997: 25) kjem med ein likefram og popularisert definisjon:

"Organisasjonslæring er noe som skjer ved at man veksler mellom det å spille sine roller på scenen og det å diskutere dem kritisk bak scenen, det vil si i vekslingen mellom det å fungere innenfor en "arbeidsorganisasjon" og en "utviklingsorganisasjon". En lærende organisasjon er det altså når utviklingsorganisasjonen fungerer og man greier å justere kursen systematisk, legge om rollene og rollelistene i arbeidsorganisasjonen i tide og holde ved like og videreutvikle gode ordninger".

Denne definisjonen er i røynda uttrykk for enkeltkrins- og dobbelkrinslæring, slik dette er omtalt meir inngående i del 3.6.2.

3.3 Avgjerdstaking som læreprosess

Som omtalt tidlegare, er caset mitt om organisasjonslæring avgrensa og kopla til ein konkret *avgjerdsprosess* (jf del 1.2). Elkjær (2005: 35) seier at organisasjonsforskinga si sysling med organisasjonslæring er blitt til ut frå eit behov om nettopp å lage retningslinjer for *effektiv* leiging av verksemdar: Resultata av organisasjonsforskinga er derfor retta inn mot leiarar, og handlar om kva leiging er og korleis leiingsarbeidet kan utførast. Dette er årsaka til at organisatorisk læring veks ut av *avgjerdsteori*, sidan ein vesentleg del av leiingsfunksjonen er å ta avgjerder. Denne åtferdsorienterte avgjerdsteorien spring ut av empirisk basert forskning, og er samtidig eit oppgjær med ideen om at avgjerder blir tatt på fullstendig rasjonelt grunnlag ("economic man"-modellen). Dei seier at avgjerder i staden vert fatta på grunnlag av avgrensa rasjonalitet ("bounded rationality"). Denne avgrensa rasjonaliteten peikar attende på enkeltindivid, konkret: leiarar sin avgrensa kognitive kapasitet til å handsame informasjon i avgjerdsprossar.

Slik flyttar avgjerdsprossen seg over i ei forståing av læreprossar som *kognitivistiske* baserte prossar (jf del 3.1). Spørsmåla som vert reist her er om den kognitive kapasiteten kan aukast, og om ein kan betre leiarane si avgjerdstaking ved å arbeide med måten å tenkje og handsame informasjon og viten på (Elkjær 2005: 37). Vidare held ho fram: Læreprossen inneber at leiarar tileignar seg data, fakta og praktisk visdom, oppsamla av tidlegare generasjonars leiarar; og resultatet er endring av dei organisatoriske rutiane og verdiane. Vurdering av kvaliteten i denne læringa er om endringane festnar seg i det organisatoriske minnet i form av nye prosedyrar og arbeidsskildringar. Organisatorisk læring blir sett på som produkt av kunnskapstileigning hjå enkeltmedlemar i organisasjonen. Det er ei utfordring at det individuelle læringsutbyttet også skal bli eit organisatorisk læringsutbytte. Når organisatorisk læring skal omfatte andre, eller fleire, tilsette enn berre leiarane, er det naudsynt å løyse problemet med kunnskapsoverføring på ein anna måte enn berre ved å trene leiarane i meir effektiv avgjerdstaking. Argyris og Schön har gjort det ved å gå ut frå at alle deltakarane i organisasjonen handlar "på vegner av" organisasjonen (Elkjær 2005: 38). Eg kjem nærmare inn på tilhøvet mellom individuell læring og organisasjonslæring i del 3.4.2.

3.4 Polemikkk kring organisasjonslæring

Eg vil i det følgjande presentere noko av polemikken kring organisasjonslæring, slik den er framført i litteraturen:

3.4.1 Handling, eller berre potensiale for handling?

Eit interessant spørsmål er om det at organisasjonsmedlemene har tileigna seg *ny innsikt* er organisasjonslæring – eller om innsikta jamvel må slå seg ut i *konkret handling* før vi kan snakke om organisasjonslæring, slik Fiol og Lyles (1985) spør om. Askvik (1995a) peikar på at enkelte forfattarar meiner at ny innsikt og forståing er kriterium gode nok for at læring har funne stad, då innsikta – før eller seinare – vil manifestere seg i ny organisasjonsåtfærd. Berg (1995:186) hevdar på si side at det går an å erfare og få ny innsikt, *utan* at ein handlar ut frå denne innsikta.

Ein del forfattarar understrekar at læring må materialisere seg i ny organisasjonsåtfærd eller struktur, før ein kan seie at organisasjonen har lært (Cyert og March 1963; Levitt og March 1988a, Glosvik 1998). Glosvik (ibid.: vii) seier likevel at ikkje all endring i handlingar kan forståast som læring. Det må knytast visse *definisjonar* til endring i individuelle og organisatoriske *handlingsmodellar*, før omgrepet kan nyttast. Ein slik handlingsmodell er ei *oppfatning om årsak-verknad*, og seier noko om korleis individ og organisasjonar skal reagere på hendingar i omgjevnadene. *Læring på ulike nivå*, dreier seg om *graden av endring* i oppfatninga om årsak-verknad, og dei mål og verdiar som styrer slike oppfatningar. Glosvik (ibid.) seier vidare at vel kan individ, kollektiv, organisasjonar og system lære, men hevdar at det er eigentleg ikkje er noko vesentleg poeng, og refererer til Offerdal (1992:108); han seier at lære vil menneske og kollektiv gjere så lenge dei er i stand til å reagere på hendingar i omverda. Det viktige er derimot *kva* dei lærer: Det er nemleg individ sine *endringar i handlingar* og handlingsmodellane som ligg bak, vi har i tankane når vi snakkar om organisasjonslæring, seier Glosvik (1998). Ikkje all endring i handling kan kallast læring; at folk sluttar i jobbane sine og tek med seg verdfull kunnskap, eller at tilsette misser entusiasme og glød og utfører sjuskete arbeid er alt saman døme på endring, men dette er ikkje læring, seier Glosvik (ibid.). Her skal vi nøye oss med å peike på at læreprosessar som kan koplust direkte til konkrete endringar i organisasjonsåtfærd eller struktur, truleg vil vere eit langt *sikrere uttrykk* for at organisasjonen faktisk har lært enn om slik endringar i åtfærd ikkje kan påvisast direkte. Levin og Klev (2002: 99) seier i tråd med dette, at: ”... *den eneste operative indikasjonen på at læring skjer, [er] knyttet til at noen gjør noe annerledes enn før. Det handler også om at folk ikke bare vet, men også kan, tør og vil*”.

Huber (1991) peikar derimot på at vi må vere opne for at organisasjonar dels kan lære ved auka innsikt og dels ved endra åtferd, eit syn også eg vil leggje til grunn i mitt arbeid. Snevre definisjonar kan minske sjansane for å gjere interessante funn og utvikle fruktbare idear (Askvik 1995). Lai seier i tråd med dette:

”... er det ikke noe deterministisk forhold mellom læring og adferd. Læring produserer ikke en gitt adferd, verken umiddelbart eller over tid, men en rekke mellomliggende faktorer vil være med å bestemme i hvilken grad, på hvilken måte og når læring eventuelt resulterer i adferdsmessige uttrykk. Adferd er først og fremst et produkt av læring, samt en observerbar og målbar indikator på læring” (Lai 1997:140).

Eg vil i mitt arbeid byggje på forfattarar som tar til orde for at organisasjonslæring handlar om å tileigne seg kunnskap og innsikt som gjev – *potensiale for* – endringar i organisasjonen si problemløysing og åtferd, mellom dei Huber (1991), Klimecki og Lassleben (1997) og Lai (1997). Dette går også att i definisjonen eg har lagt til grunn for organisasjonslæring (jf del 1.2).

3.4.2 Individuell læring og organisatorisk læring – to sider av same sak?

Argyris og Schön var tidleg ute med å peike på at sjølv om individlæring er ein føresetnad for at kollektivet – i denne samanheng organisasjonen – skal kunne lære, er det likevel inga forsikring om at organisasjonen *faktisk* lærer. Individua blir ein naudsynt føresetnad, ettersom oppgåvene i organisasjonen til sjuande og sist blir utført av individ. I svært mange tilfelle veit organisasjonen mykje mindre enn medlemene i organisasjonen, og det førekjem at organisasjonen ikkje er i stand til å lære det som medlemene veit. Slik blir individua berre potensielle agentar for organisasjonslæring, eller den delte kunnskapen berre blir verande eit urealisert potensiale for organisasjonen (Argyris og Schön 1978). Det er ikkje individuelt, men *relasjonelt*, og det er endringar i dette kollektive samspelet og i *den delte forståinga* og ikkje endringar hos individet, som konstituerer organisasjonsendringar (Levin og Klev 2002). Individuell kunnskap som ikkje er artikulert (taus kunnskap) og gjeve kollektiv status i organisasjonen, blir dermed eit naudsynt, men ikkje tilstrekkeleg, vilkår for organisasjonslæring; kunnskapen må formast inn som organisasjonens ”theory-in-use” ved å gjere den eksplisitt:

”Their work as learning agents is unfinished until the result of their inquiry – their discovers, inventions, and evaluations – are recorded in the media of organizational memory, the images and maps witch encode organizational theory-in-use” (ibid.: 20).

Organisasjonslæring kan etter dette sjåast på som noko *prosessuelt* – vegen frå at ein aktør lærer (individlæring), til læring på organisasjonsnivået gjennom endra handlingsmønster og

strukturar. Dette går også att i definisjonen min av organisasjonslæring, slik eg har presentert den tidlegare (i del 1.2). Organisasjonslæring som fenomen er sosial og relasjonell i sin karakter; for kunnskapen og dugleiken den enkelte opparbeider seg, må "delast" med andre aktørar, som ledd i å få til organisasjonslæringsprosessar. Resultatet av denne kunnskapsdelinga mellom fleire personar i organisasjonen *kan* resultere i synlege organisatoriske endringar – "handlemåten" eller "strukturane" i organisasjonen kan bli endra. Kunnskapsdelinga mellom aktørane gjev slik eit "potensiale" for synleg endring; eit potensiale som kan bli verande urealisert, eller som blir realisert på kortare eller lengre sikt. Ei slik forståing av organisasjonslæring inneber ikkje nødvendigvis at *heile* organisasjonen lærer, men at organisasjonslæringa kan vere avgrensa til *enkelte* grupper, avdelingar eller einingar (Askvik 1995a; Argyris og Schön 1996: 26).

Kva nivå eller aktørar er så mest sentrale i samband med OL-prosessar? Senge (1990) peikar på at læring kan skje på alle nivå i organisasjonar, og trekkjer særleg fram *læring i grupper* som sentralt for organisasjonar som ønskjer å lære: Han tar dessutan til orde for at såkalla "internal networkers", "local line leaders" og "executive leaders", framstår som nøkkelpersonell i samband med læring (Senge 1995). I følgje Mintzberg vil læring i organisasjonar hovudsakleg springe ut frå *toppleiinga*, i alle høve i byråkratiske organisasjonar (Mintzberg 1979). Nonaka (1994) peikar på si side på at *mellomleiarar* i organisasjonar er avgjerande for læreprosessar. Enkelte forfattarar innan organisasjonslæring har jamvel vore opptekne av at OL ikkje berre kan skje innan, men også *mellom*, organisasjonar, noko eg kjem attende til seinare i oppgåva.

3.4.3 Men – skal administrasjonen som iverksetjande organ lære?

Øyvind Glosvik (1998: 77 ff.) tar i ein rapport om organisasjonslæring i og mellom stat og kommunar, opp spørsmålet om det er *dei folkevalte* eller *forvaltninga* som djupast sett skal lære? Han siktar då til den etablerte arbeids- og ansvarsdelinga mellom høvesvis ulike politiske organ og forvaltninga på den andre sida, som i prinsippet nøytral iverksetjar; og om dette skiljet har noko å seie for graden av læring, i og for seg i båd systema. Hustad (1997a: 7) skildrar oppfatninga om denne tradisjonelle arbeidsdelinga, ved spissformulert å seie: Forvaltninga, byråkratiet, skal ikkje lære, i den forstand at den på eiga hand skal respondere på nye oppgåver, og deretter endre handlemåtar. Læringa skal i beste fall handle om å velje andre reglar innanfor gjevne regelsett, men ikkje å skifte regelsett. Det er dette Bateson

(1972:287) i sin terminologi kallar nivå I-læring. Prinsipielt skal byråkraten vere som ein Pavlosk hund; han skal reagere på same måte når han oppfattar same stimulus gong på gong. Det er det politiske nivået som er ansvarleg for utforminga av reglane ein skal handle etter.

3.5 Teorien i studien min

I oppgåva har eg valt å ikkje knyte meg til eit avgrensa tal teoretiske bidrag, då eg trur at mange bidrag kan ha relevans i høve studien min. Roness (1997:100) kallar dette for *utfylling* som strategi for val av teori. I det følgjande vil eg presentere relevant teori knytt til dei tre spørsmåla eg har stilt i problemstillinga om organisasjonsgjennomgangen i Førde kommune (jf del 1.2). Eg startar med å presentere to hovudretningar for synet på den lærande organisasjonen – det eg høvesvis har kalla *erfaringslæring* og *forventningslæring*. Teoretikarar eg vil omhandle innanfor **erfaringslæringstradisjonen** er bidraget til Argyris og Schön, og bidraget til March og Olsen. Innan **forventningslæringstradisjonen** vil eg presentere bidraga til Senge, Nonaka og Hustad. Den siste teoretiske retninga eg presenterer har eg med mine eigne ord kalla ”**felleskapslæring**”; Røvik står som eksponent for denne tradisjonen gjennom tanken om organisasjonsoppskrifter på vandring.

3.6 Erfaringslæringstradisjonen og læring på fleire nivå

3.6.1 Læring gjennom røymsler – ”Erfaringslæringstradisjonen”

Organisasjonslæring blir tradisjonelt sett på som ein prosess der organisasjonar lærer av *røymsler*. Røymsler kan forståast som tilbakemelding på handlingar – og det å lære av sine eigne røymsler blir slik ein prosess der kunnskap blir skapt gjennom direkte røymsler (Espedal 1995:10). Espedal (ibid.:1) refererer til ei rekkje forfattarar når han peikar på: ”*Det hevdes at organisasjoner og enkeltpersoner i organisasjoner forholder seg til erfaringer for å lære – og at de lærer*”. Dette gjeld forfattarar som Cyert og March (1963), Hidgard og Bower (1975), Hedberg et al. (1976), Argyris og Schön (1978), Hedberg (1981), Shrivastava (1983), Fiol og Lyles (1985), Levitt og March (1988a), Lyles (1988), March (1996).

Utgangspunktet til Argyris og Schön (1978) er at organisasjonar opererer ut frå såkalla *handlingsteoriar* – som er mentale modellar eller representasjonar – og som gjev retning til konkret handlingsåtfærd i organisasjonen. Dei skil mellom høvesvis to handlingsteoriar:

forfakta teori/uttrykt teori ("exposed"), synleggjort gjennom språket vi nyttar, og *teori i bruk/bruksteori* ("in-use"). Denne siste forma kan berre iakttakast gjennom observasjon av handlingar, då dei er innleira i, og syner seg, gjennom faktisk åtferd. Teori i bruk kan vanskeleg uttrykkast i ord – anten fordi handlingane ikkje lar seg skildre, eller fordi dei openbert ikkje kan, eller blir, diskuterte i organisasjonen.

3.6.2 Enkelkrinslæring og dobbelkrinslæring

Argyris og Schön ser på organisasjonslæring som avdekking og korrigering av feil og mistilpassingar som blir oppdaga, og som i sin tur inneber forbetring gjennom justering eller endring av handlingsteoriane. Dei skil mellom to ulike nivå for læring; enkelkrins- og dobbelkrinslæring (Argyris og Schön 1978). *Enkelkrinslæring* (single-loop) skjer når feil og mistilpassingar blir oppdaga, men at organisasjonen like fullt tillet at handlingsteoriane blir verande uforandra. Enkelkrinslæring inneber altså justering av eksisterande handlingsteoriar for handling og er i røynda perfektjonering og effektivisering av gjeldande ordningar. *Dobbelkrinslæring* (double-loop) skjer når feil blir oppdaga og korrigert, og som inneber at underliggjande mål, handlingslogikk og normer i organisasjonen blir endra (Argyris og Schön 1978). Dobbelkrinslæring inneber at handlingsteoriane, eventuelt òg at dei overordna måla bak handlingane, blir korrigert.

Vidare tek Argyris og Schön til orde for at det i dei fleste organisasjonar førekjem enkelkrinslæring, men at dei har store problem med å få til dobbelkrinslæring. Ein av påstandane deira er at organisasjonar jamvel synest å instituere læringssystem som hindrar at det blir stilt spørsmål ved normene, måla og grunnleggjande handlingsmetodar. For på same måte som individ etablerer teoriar for handling, for å *sleppe* å lage nye teoriar for ein kvar situasjon som måtte oppstå, så gjer òg organisasjonane det, hevdar dei. Dette frårøvar individ sjansen til å reflektere over og stille spørsmål ved dei styrande normene og verdiane bak handlingane (Argyris og Schön 1978). Det vil dessutan vere *motstand* mot å endre på det hevdvunne gjennom dobbelkrinslæring, noko som kan skape konflikt i organisasjonen. Leiarane si evne til faktisk å konfrontere og fronte slike konfliktar, og å løyse dei, verkar slik inn på organisasjonen si evne til å få til dobbelkrinslæring. Samtidig vil det å evne og møte konfliktar i seg sjølv kunne innebere læring i organisasjonen (Argyris og Schön 1996).

Langli (i Nordhaug mfl. 1990: 129) peikar på at det er fleire prinsipp som hindrar

dobbelkrinslæring i byråkratiske organisasjoner: For det første tvingar byråkratiske organisasjonsformer oppstykkta tankestrukturar på medlemene, og oppmuntrar eigentleg ikkje medlemene til å tenkje sjølv. Mål, strukturar og roller i organisasjonen skapar klart definerte mønster som styrer merksemda og fastlegg ansvaret. Utsegna om at "det er betre å be om tilgjeving i etterhand enn om løyve på førehand", vil etter Langli sitt syn bryte dette hinderet for dobbelkrinslæring, nettopp ved at det oppfordrar til nytenking. Endeleg nemner han ein annan alvorleg barriere som følgje av byråkratisert ansvar; organisasjonsmedlemene blir haldne ansvarlege for prestasjonane sine innanfor eit system som lønar suksess og straffar feil. Dette bør ein prøve å unngå slik at dysfunksjonelle dekkoperasjonar ikkje skal oppstå, og slik at organisasjonen blir betre i stand til å takle uvisse. Dette føreset at organisasjonen klarar å skape samsvar mellom forfakta teori og bruksteori, seier Langli (i Nordhaug m.fl. 1990:129).

3.6.3 Utnyttande versus utforskande læring og byråkratisk læringsevne

March og Olsen (1976) ser på læring som *erfaringsbasert tilpassing*. Med sin kjente syklusmodell meiner dei at organisasjonar lærer ved å fange opp reaksjonar frå omgjevnadene, lære av feila sine, og slik tilpasse seg omgjevnadene som ein reaktiv aktør:

"Organizations and the people in them learn from their experience. They act, observe the consequences of their action, make inferences about those consequences, and draw implications for future action. The process is adaptively rational" (March og Olsen 1976: 67).

Eit problem er at organisasjonar likevel ofte er *usikre* på kva dei har lært, då røynslene gjerne framstår som tvitydige (March og Olsen 1976). Nok eit problem som blir utdjupa av March et al. (1996:1), er at røynslene ein gjer seg kring ei utfordring eller problem, ofte er *få*: "Learning from Samples of One or Fewer". I ein annan artikkel skil March (1996) mellom det han kallar "*utnyttande læring*" (exploitative learning) og "*utforskande læring*" (explorative learning). Den førstnemnde forma inneber ei vektlegging av å utnytte eksisterande dugleik og kunnskap, gjennom å analysere, foredle og vidareutvikle det eksisterande. Føremålet er å forbetre det eksisterande gjennom spesialisering og effektivisering. Utforskande læring er tufta på å vinne ny, røyndomsbasert forståing og innsikt gjennom utprøving og søking etter nye arbeidsmetodar og kunnskapar. Denne forma for læring føregår gjennom nytenking, openheit, eksperimentering, prøving og feiling, og har risiko knytt til seg. Dei to formene for læring March nemner her kan samanliknast med Argyris og Schön (1978) sine to læringsnivå; utnyttande søking resulterer ofte i justering av

det eksisterande – enkelkrinslæring – medan utforskande søking gjerne medfører endring – dobbelkrinslæring (Eberl 1996, Hustad 1996).

Den offentlege forvaltninga har klare byråkratiske kjenneteikn (Askvik 1988). Spørsmålet er kva dette gjer med evna til læring i denne typen organisasjonar; eg har alt nemnt at Langi peikar på at byråkratiske prinsipp kan hindre dobbelkrinslæring (jf del 3.6.2). Crozier (1964) er skeptisk til om byråkratiske organisasjonar kan lære av feila sine – ja, om dei i det heile kan lære. Han hevdar at regelorienteringa i forvaltninga blir nytta av tenestemennene til å styrkje eigen posisjon, og slik sementerer strukturane på måtar som gjer dei lite kjenslevare for krav frå publikum eller marknaden. Merton (1970) er mellom strukturfunksjonalistane som "*peikar på korleis formelle reglar og prosedyrar i ein organisasjon leier til lite fleksibel åtferd hos byråkratane*" (i Bukve 1991:40). Argyris og Schön (1978) hevdar at byråkratiske organisasjonar nok kan lære, men berre av typen *enkelkrinslæring*. March og Olsen (1995) peikar på at politiske og administrative organisasjonar har "dårleg hukommelse" når det gjeld å lære av tidlegare røynsler, og at dei er robuste mot innovasjonar og endringsforsøk. Askvik (1998) skriv at medlemene i byråkratiske organisasjonar er sterkt tilbøyelege til å halde fast ved etablerte handlingsmønster. Berg (1995) har ein noko meir optimistisk tone når ho skildrar den offentlege forvaltninga si evne til å lære, og tar mellom anna til orde for at dobbelkrinslæring også førekjem der. Vidare hevdar ho at organisasjonstrekk som nok er meir typiske for innovative private organisasjonar, også kan identifiserast i det ho kallar moderne offentlege forvaltningsverksemder.

3.7 Forventningslæringstradisjonen

Eg har i det ovannemnde presentert den eine idealtypiske hovudretninga for synet på den lærande organisasjonen, *erfaringslæring*. Den andre hovudretninga i synet på lærande organisasjonar, som eg vil presentere no, "*forventningslæring*", representert gjennom bidraga til Senge, Nonaka og Hustad.

3.7.1 Forventningslæring – læring gjennom visjonar, intensjonalitet og viljestyring

Wiggo Hustad (1996: 3) kjem i doktorgradsavhandlinga si med eit leggspark til dei tradisjonelle teoribidraga om organisasjonslæring som ser på læring som bygd på røynsler og historie. Hustad, som sjølv inspirert av forfattarar som Peter Senge (1990) og Ikujuri Nonaka

(1994), seier:

”Slik eg kjenner teoritilfanget, finn eg ikkje fullgode framstillingar av korleis organisasjonar lærer. Vi får vite at dette kan være sykliske prosesser utløyst og forma av erfaringar med tidlegare løysingar. Detaljgraden i slike er heller låg. Men enno meir påtateleg er oppfatninga av læring som utelukkande historie- og erfaringsbasert”.

Senge og Nonaka hevdar at læreprosessar må sjåast på som noko anna enn berre erfaringslæring, men må også sjåast i samanheng med ynskje om, og behovet for, å skaffe seg informasjon om framtida (Senge 1990; Nonaka 1994). Omgrep som *”visjonar og kreativ spenning”* høyrer til Senges reportoar, medan Nonaka snakkar om *”intensjonalitet”* (ibid.). Både forfattarane trekkjer *framtidssdimensjon* inn i forståinga av korleis kunnskap og læring føregår i organisasjonar. Handlingar og læring i organisasjonar blir i dette perspektivet sett på som retnings- og viljesstyrt, og organisasjonen blir ikkje berre redusert til ein reaktiv aktør som tilmåtar aktiviteten sin etter endringar og krav i verda rundt seg. Senge (1990) introduserer også omgrepet *lærande organisasjon*, dvs ein organisasjon med *”vitalitet, vilje og visjonar”*, som kontinuerleg er gjenstand for læreprosessar. Dette kjem mellom anna til uttrykk i hans fem føresetnader for den lærande organisasjon. Sentralt mellom desse fem er i denne samanhengen føresetnadene om *”visjonære personligheter”* og at det blir etablert *”felles visjoner”* for verksemda i organisasjonen. Dette kan dels ovre seg ved at visjonære personlegdomar ynskjer å utnytte den kreative spenninga mellom no-situasjonen, og det som kvar einskild ynskjer oppnå i framtida. Visjonane er ei felles forståing av, og ynskje om, kva retning organisasjonen skal bevege seg; som igjen kan gje kollektive meiningar og mogleggjere koherens i organisasjonen sine aktivitetar. Ein føresetnad for dette er god og open kommunikasjon. Den tredje føresetnaden for den lærande organisasjonen er, i følgje Senge (1990), *”team og gruppearbeid”*: Refleksjon og dialog står sentralt, og opnar for å lære av andre og utvikle retninga for den kollektive tanke og handling, noko som krev tillit og trygghet kollegaene mellom (Senge 1990). I seinare arbeid peikar Senge (1995) på verdien av at ein i organisasjonar lagar fleire framtidsscenario, for på den måten å førebu seg på dei ulike retningane utviklinga kan ta, t.d. i konferansar, og leiarteam, og kanskje spesielt i grupper og team på mellomleiarnivået.

Medan Senge snakkar om visjonar og kreativ spenning og scenario, og Nonaka om intensjonalitet, så snakkar Hustad om *forventningar*. Han omtalar dette slik: - Dei to forfattarane har med sine omgrep sett ord på det som eg har peika på som vilje. Med et samleomgrep kan vi seie at dette opnar for å sjå kollektiv læring som like mykje bygd på

forventningar som på erfaringar (Hustad 1997a). Læring er etter dette ikkje berre ein historieavhengig prosess, men ein forventningsbasert utviklingsprosess, som gjer at forventningar om ei uviss framtid blir like viktig for kunnskapsutviklinga i organisasjonar som erfaringar (Hustad 1996). Hustad er i tråd med dette, også kritisk til enkel stimulus-respons tankegang på sosiale prosessar; endringar av situasjonsoppfatningar og handlemåtar kan ikkje sjåast på som eksternt påførte stimuli, og deretter tilpassing ut frå ein termostatanalogi. Hustad seier: - Til dømes kan slike forventningar utløyse læreprosessar der ein søker etter nye løysingar som kan vere med å redusere den uvissa forventningane representerer. Men for å gjere noko med den føreståande framtida blir det kravd vilje, at aktøren har intensjonar, ikkje berre evne til å tilpasse seg (Hustad 1999).

3.7.2 Kan vi lære av "den vakre søstera"?

Fleire forfattarar (March 1996; Espedal 1995) understrekar at det er mogeleg å lære, ikkje berre av egne røynsler, men også av "andres erfaringar". "Andre" vil vere aktørar som er utanfor organisasjonen sin kontekst, t.d. konsulentar, forskarar, kurs- og føredragshaldarar, eller tilsette i same eller nærskyldde organisasjonar; jf det Askvik (1998) kallar "*den vakre søstera*", med referanse til at offentleg verksemd har adaptert privat sektor på fleire område. Espedal (1995:10) ser på det å lære av andre sine røynsler som tradisjonell kunnskapsformidling, og kjem i doktoravhandlinga si til at læring av andre har verdi for læreprosessane, men at egne røynsler likevel er den viktigaste kunnskapskjelda. Som tidlegare sagt tar både Hustad (1996) og Senge (1990) til orde for at læring kan førekomme med basis i forventningar og visjonar, og at dette like gjerne kan vere andre aktørar sine forventningar, som egne. Vi kan slik snakke om *interne læringsagentar*, tilsette i organisasjonen, og *eksterne læringsagentar*, t.d. føredragshaldarar, eller tilsette i andre nærskyldde organisasjonar.

Eit sentralt omgrep i denne samanhengen blir *interorganisasjonslæring* (Olsen 1996, Hustad 1997a), dvs læring mellom organisasjonar som har relasjonar og samarbeid, eller som ein samanliknar seg med. Hustad (ibid.: 12) skil mellom organisasjonar som lærer *av andre* og organisasjonar som lærer *av kvarandre*, og der graden av og kvaliteten på slik læring er nært knytt til *nærleik i tid og rom*. Han meiner det kan sjå ut som at det er ei utvikling frå ein situasjon der ein tidlegare lærte av andre organisasjonar sine røynsler, til ein tilstand med meir *gjensidig deltakande* kunnskapsutvikling, og der organisasjonar nærmar seg, og stundom glir

over i kvarandre. Hustad (1997a) uttrykkjer føremonene med denne forma for deling av kunnskap mellom institusjonar, slik: *"Kunnskap skil seg dramatisk frå varer. Når vi deler ei vare, blir den halvert. Når vi deler kunnskap blir den dobla"*.

3.8 "Felleskapslæring" gjennom organisasjonsoppskrifter på vandring

Institusjonell teori har tradisjonelt vore skulda for å ha lite fokus på endringar. Skandinaviske forskarar innan retninga har derimot sett organisasjonsendringar eller reformer inn i ei institusjonell ramme, eller som Czarniawska og Sevòn (1996) skriv: *"Describing organizations as a combination of changes and stability"*. Sentrale personar innan denne retninga er mellom andre James March, John Meyer, Johan Olsen og Nils Brunson. I tillegg til at dei har fokus på endringar og reformer, er det også eit kjenneteikn at dei nyttar offentleg sektor som forskingsfelt. Som ein del av det institusjonelle perspektivet vil eg her sjå på fenomenet kalla "spreiing av organisasjonsoppskrifter". Kjell Arne Røvik (1998/2007) har vore oppteken av korleis *organisasjonsoppskrifter blir adoptert* i organisasjonar. Mitt arbeid er avgrensa til å omhandle den fasen Røvik kallar organisasjonsoppskrifter si "innreise" i organisasjonen. Røvik (1998: 3) definerer ei organisasjonsoppskrift slik:

" En sosialt legitimert oppskrift på hvordan man kan utforme utsnitt eller elementer av en organisasjon, for eksempel den formelle strukturen, økonomisystem etc. Det er en oppskrift som fenger, og som i en periode har forbilledlig status for mange organisasjoner. At oppskriften er "institusjonalisert" betyr at den har fått en regellignende karakter og i en periode av mange tas for gitt som den "riktige" eller "naturlige" og/eller "effektive" måten å organisere på".

Ei organisasjonsoppskrift er ein idé som blir ført nedover og innover i ein organisasjon. På vegen frå konsept til implementering skjer det sannsynlegvis fleire omarbeidingar og omformingar, som fører til ulikskap. Eit karakteristikum ved institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter er i følge Røvik (1998) at dei har avgrensa varigheit; dei er førebilete som "har sin tid". Det finst klart dynamiske, syklusaktige aspekt ved moderne institusjonaliserte oppskrifter, som kan tape popularitet. Dei spreier seg raskt globalt, og frå desse vert det skapt lokale variasjonar og trendar, gjerne med eit lokalt språkleg merkje. Denne globaliseringa av organisasjonsoppskrifter blir framstilt som ein homogeniserande prosess, og antropologen George Marcus har kome med følgjande spissformulering: "Alt overalt, men overalt forskjellig". Organisasjonsoppskriftene blir tatt inn stykkevis og delt (og ikkje fullt og heilt).

3.8.1 Verktøy- og symbolperspektivet i organisasjonsendingsprosesser

Verktøy og symbol er i følge Røvik to analytiske tilnærmingar i studiar av populære organisasjonsoppskrifter, og skildrar korleis han meiner at organisasjonar handterer endringsprosesser. Perspektiva er utmeisla langs skiljelinene ved det rasjonalistisk-økonomiske paradigmet og det institusjonelle-sosiologiske paradigmet (1998: 31). *Verktøyperspektivet* er utleia av den rasjonelle-instrumentelle tradisjonen som har som idè at organisasjonar berre er reiskapar for effektiv produksjon av varer og tenester. Legitimiteten i organisasjonen er knytt til å vere effektiv, og omorganiseringar har som mål at organisasjonen skal bli stendig betre. *Symbolperspektivet* legg til grunn at formelle organisasjonar opptrer i institusjonelle omgjevnader der dei blir konfrontert med sosialt skapte normer og konvensjonar om korleis organisasjonen bør vere utforma.

Dei institusjonelle omgjevnadene er samfunnsskapt fenomen. Det er likevel ikkje uvanleg at sosialt konstruerte normer for "god" organisering blir oppfatta som ytre, objektive vilkår. I følge Røvik (1998) er det nettopp gjennom *institusjonalisering* at denne transformasjonen er mogeleg: Institusjonalisering refererer til dei prosessane som fører til at ei organisasjonsoppskrift for mange gradvis framstår som eit regelliknande faktum; noko som blir tatt for gitt som ein effektiv og rett måte å organisere på (Røvik 1998:36). Røvik meiner at institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter i dette perspektivet framstår som meiningsbærande symbol, langt ut over det å vere eit verktøy for effektiv problemløysing. Dei er blitt rasjonaliserte symbol. Når organisasjonar inkorporerer institusjonaliserte standardar, kan det gje legitimitet i høve til omgjevnadene, og for den interne sjølvkjensla kan det ha noko å seie kva andre organisasjonar ein liknar på og vil identifisere seg med, og kven ein er ulike og kanskje ikkje vil likne på.

Røvik stiller tre hovudspørsmål kring organisasjonsoppskrifter, som eg vil utdjupe i det følgjande:

- *Kvifor* blir populære oppskrifter ofte omsett og omarbeidd når dei reiser inn i moderne organisasjonar?
- *Kvar* føregår omsetjinga, og *kven* gjer den?
- *Korleis* blir organisasjonsoppskrifter omarbeidd, og kva blir vanlegvis utfallet av slike prosesser?

3.8.2 *Kvifor blir populære oppskrifter omsette og omarbeidde?*

Den første teorien Røvik (1998) nemner for at organisasjonar adopterer eit konsept, er grunna i *interne problem*: Det er når organisasjonen sjølv identifiserer ei utfordring og på eiga hand byrjar søkje etter ei høveleg løysing. Hustad (1996: 363) ordlegg seg slik: "*Framtidsbilda og forventningane til seg sjølv som aktør i desse framtidsbilda er det som rammar inn viljen til ny handling*". *Rasjonelle og strategiske kalkulasjonar* i tråd med verktyperspektivet nemnt ovanfor, er den tradisjonelle oppfatninga av organisasjonar si omarbeiding av eit konsept. Organisasjonen er oppteken av dei aspekta ved konseptta som gjev best mogeleg økonomisk utteljing, og unnlet å ta inn over seg aspekt som gjev liten økonomisk vinst. Ei anna vinkling på dette kan vere at ved å innføre konseptet heilt ut, så vil det krevje store og omfattande endringar som er svært ressurskrevjande og belastande for organisasjonen. Spesielt leiinga kan vere opptatt av å få tilpassa eit konsept slik at det passar inn i den allereie eksisterande organisasjonsstrukturen. Eit slikt grep kan også vere motivert ut frå å ikkje utsetje organisasjonen for unødige og langvarige skakingar (Røvik 1998); og i fall konseptet medfører større endringar, kan det hende at ein prøver å finne kompromiss som alle kan akseptere.

Den andre teorien, motstykket, er adoptering grunna *eksternt skapte* problemskildringar. Det er då eksterne krefter som definerer kva som er problemet med eksisterande tilstand – såkalla *problemdefinisjonar* (Røvik 1998: 124) – og jamvel kva løysingar ein skal streve etter å innfri. Konseptet kan bli omarbeidd også grunna uintenderte hendingar eller avgrensa rasjonalitet. Kanskje mest typisk er det at originalkonseptet blir endra som følgje av at leiaren har avgrensa tid og ressursar til å setje seg inn i alle sider ved ei organisasjonsoppskrift. Noko blir vekke på vegen av di ein overser det, eller gøymer det bort. Mange av dagens organisasjonsoppskrifter har opphavet sitt i USA eller Japan, og på vegen skjer det gjerne ei dramatisk forenkling av kva som var suksesskriteria med oppskrifta (Røvik 1998; Sahlin-Andersson 1996). Gjennom å hente inn informasjon frå organisasjonar i eige nærrområde, som ein går ut frå har adoptert originalversjonen, kan det oppstå imitasjonskjeder som fører til ytterlegare avvik frå den opphavlege ideen. – *Den tredje* forma er Røvik sitt eige teoribidrag; adoptering som *uttrykk for identitetsforvaltning* (Røvik 1998: 132). Tanken er at organisasjonar adopterer når, og som følgje av, at organisasjonen sin identitet blir opplevd som problematisk eller blir utfordra. Etter denne teorien blir organisasjonsrette oppskrifter sett på som meiningsbærande symbol og identitetsmerke; dei kan påverke aktørane si eiga oppfatning av seg sjølve, kven ein er eller vil vere – og kven ein ikkje vil bli assosiert med

(ibid.).

3.8.3 Kvar skjer omsetjinga, og kven gjer den?

Det neste spørsmålet er *kvar* omsetjinga av organisasjonsoppskriftene finn stad, og *kven* som gjer det. Her skil Røvik (1998: 156) mellom to arenaer: *i organisasjonsfeltet* eller *i den enkelte organisasjon*. Det syner seg at fleirtalet av organisasjonsoppskriftene er retta mot offentlig sektor, og berre eit fåtal er mynta på privat sektor; noko som inneber at offentlig sektor er ein svært viktig destinasjon for organisasjonsoppskrifter som er ute på reise. I samband med omsetjingsteorien syner Røvik (1998: 152) til Bruno Latour sine to spreingsteoriar: *Diffusjonsmodellen*, som illustrerer spreinga som ringar i vatn. *Omsetjingsmodellen* seier at oppskriftene ikkje taper energi, men får tilført ny energi for kvar gong dei blir omsette; slik at når ein organisasjon tek ei oppskrift i bruk, så blir den også lagt merke til av nærskyldte organisasjonar og oppskrifta flyttar seg vidare.

Kven omset så oppskrifta? Når konseptet først har kome inn i organisasjonen, møter det friksjon (Røvik 1998). I dette ligg det at organisasjonen gjerne vil ha fleirledda, hierarkiske overordna omsetjingskjedar av autoritative aktørar, som vil ha ein oppbremsande og omformande verknad på konseptet. "*Det er eit faktum at konsepter gjerne blir bearbeidet og omformet når organisasjonar forsøker å adoptere dem*" (Røvik 1998:153). Tolking og omarbeiding av oppskrifter blir ofte gjort av aktørar med stor autoritet innan det aktuelle feltet, gjerne i dei store organisasjonane først. Når det gjeld *kven* i organisasjonen som tar konseptet inn, så er dette ofte leiarar, interne organisasjonskonsulentar eller eksterne konsulentar som er leigde inn. Røvik (1998) seier at desse er moderne organisasjonar sine *transportørar* og *translatørar*, og at det er her utviklinga og omforminga finn stad. Det er likevel ikkje nokon automatikk i at ei organisasjonsoppskrift utan vidare vert tatt like vél imot av alle som vert presentert for den, særskilt ikkje om implementering av oppskrifta kan ha konsekvensar for eiga makt og vørdnad, eller eige fagleg, personalmessig eller økonomisk spelerom.

3.8.4 Korleis blir organisasjonsoppskrifter omarbeidde?

Røvik (1998) seier at det finst eit utal måtar organisasjonsoppskrifter kan bli omarbeidde på. Omsetjingsprosessar er elles ofte kontinuerlege prosessar, der ein stadig forfinar og smeltar om oppskrifter. Resultata endar sjeldan opp med stillstand i organisasjonen, men har karakter

av å vere dynamiske prosessar. Røvik skil likevel mellom fire hovudtypar klassifiseringar som fangar inn dei fleste empiriske tilfella (1998: 160): *Konkretisering*; *delvis imitering*; *kombinering og omsmelting*. *Konkretisering*: Langt dei fleste populære konsept er generelle og framstår til tider som diffuse organisasjonsoppskrifter, og som ikkje har karakter av å vere tilpassa nokre spesielle organisasjonsformer. Ofte ynskjer ein organisasjon å tydeleggjere eit konsept for at det skal nedfelle seg i nokre rutiniserte aktivitetar, slik at det på denne måten skjer ein transformasjon frå det generelle til det spesielle: omsetjinga ber preg av konkretisering. *Delvis imitering*: Eit konsept som har karakter av delvis imitering, inneber at ein berre adopterer, eventuelt omset, eit fåtal element. Årsaka til at organisasjonen slår seg til tål med å hente inn berre delar av eit konsept, kan skuldast at organisasjonen veit godt kva den er ute etter, og har oversikt over alle sider ved den opphavlege organisasjonen; det enkelte har kalla "rational shopper" (Whyte 1968). Nokre gonger kan det hende at ein adopterer eit konsept utan viten og vilje, altså uintendert. *Kombinering*: Er den tredje typen omsetjing av organisasjonsoppskrifter: Dette inneber at ein bind saman konsept eller element av ulike konsept til ei kombinasjonsform. Samanbindinga er likevel så laus, at dei ulike delementa lar seg skilje ut som sjølvstendige delformer. *Omsmelting*: Den siste forma for omsetjing er omsmelting: Det er ei vidareutvikling av kombinering, kor resultatet er ei ny variant, forskjellig frå alle dei andre oppskriftene den har opphav i. Elementa som først var laust kombinert, blir gradvis miksa saman, og ved eit ikkje nærare gitt punkt har dei konkretisert ein ny variant (Røvik 1998).

3.9 Frå teori til empiri – tankar i startgropa

Før eg i neste hovudkapittel gjer greie for korleis eg reint metodisk har gått fram for å svare på spørsmåla som problemstillingane mine reiser, vil eg her seie litt om tankane eg gjorde meg før eg starta dei empiriske undersøkingane mine: Organisasjonslæring som fenomen inneber m.a. refleksjon, kommunikasjon, vidareformidling av kunnskapar og den byggjer på samhandling mellom menneske og grupper individ. Følgjeleg viste eg at eg stod overfor eit komplekst sosialt fenomen, prega av både sosiale og kognitive prosessar, og som ikkje er så godt "synlege". Eg forstod at å nyttiggjere meg enkle operasjonaliseringar som målretta kunne hjelpe meg å måle utslag av organisasjonslæring, openbert var problematisk å få til. Det å gjere valide undersøkingar av såpass komplekse fenomen som det organisasjonslæring er, trur eg vanskeleg kan baserast på enkle måleoperasjonar bestemt i framkant av datainnsamlinga åleine. Her har dei *utvalte teoretiske bidraga* spelt ei viktig rolle: Dei har hjelpt meg å tenkje

meir operasjonelt, ettersom problemstillingane mine blir konkretiserte av teori, og teoriane informerer meg om ei rekkje tilhøve knytt til organisasjonslæring som igjen kan leie meg mot plausible svar på problemstillingane.

3.9.1 Operasjonalisering av sentrale omgrep

Eg vil nedanfor (tabell 1) gje ei oppsummering av dei ulike teoretiske implikasjonane som blir undersøkt, og eg prøver samstundes å ”operasjonalisere” sentrale omgrep i desse antakingane. Eg skriv operasjonalisert i hermeteikn, av di dei fleste omgrepa er teoretiske konstruksjonar som er vanskelege å operasjonalisere (jf Espedal 1995:83 og Hustad 1996:110). Eg skundar meg òg å minne om at forsøket på operasjonalisering har karakter av å vere forklaringar. Heller ikkje må rubriseringa nedanfor lesast som om dei ulike læringsformene er gjensidig utelukkande. Alle tre formene kan gje mening – saman.

Kva teoriar om organisasjonslæring (OL) kan kaste lys over det som føregjekk?		
Implikasjonar utleia av teori		Operasjonalisering av omgrepa:
Problemstilling, delspørsmål A: ERFARINGSLÆRING	OL baserer seg på <i>eigne røynsler</i> ?	<u>Eigne røynsler</u> : Kjelder opplyser at aktørar i forvaltningseininga har tileigna seg kunnskap og idèar om t.d. organisering og problemløysing, gjennom eigne røynsler og opplevingar i verksemda.
	OL baserte på andre sine <i>røynsler</i> ?	<u>Andre sine røynsler</u> : Kjelder opplyser at aktørar i forvaltningseininga har fått tilgang på erfaringsbaserte kunnskapar og idear om t.d. organisering og problemløysing, via andre eksterne aktørar
Problemstilling, delspørsmål B: FORVENTNINGS-LÆRING	OL baserer seg på <i>eigne forventningar og visjonar</i> ?	<u>Eigne forventningar og visjonar</u> : Antakingar aktørane gjennom ulike kjelder oppgjev å ha om korleis utviklinga i omgjevnadene vil bli i tida framover (forventningar), og deira førestellingar og ynskje om korleis forvaltningseininga sin aktivitet bør vere i framtida (visjonar).
	OL baserer seg på andre sine <i>forventningar og visjonar</i>	<u>Andre sine forventningar og visjonar</u> : Kjelder opplyser at aktørar sine antakingar om korleis utviklinga i omgjevnadane vil bli i tida frametter (forventningar), samt normative førestellingar og ynskje om framtida (visjonar), baserer seg på tilgjengeleg informasjon frå andre eksterne aktørar.
Problemstilling, delspørsmål C: FELLESSKAPSLÆRING (Organisasjonsoppskrifter)	OL baserer seg på <i>institusjonaliserte standardar</i> på vandring i samfunnet	<u>Institusjonaliserte oppskrifter</u> : Kjelder opplyser at aktørane har antakingar og kunnskap om kva organisasjonsstrukturar og arbeidspraksis som blir sagt å vere ”på moten”, ”in” i lokalsamfunnet, nasjonalt og internasjonalt.

Tabell 1: Operasjonalisering av sentrale omgrep i problemstillinga

4 Presentasjon og drøfting av metodeval

I dette kapitlet grunnlegg og drøftar eg dei metodiske vala mine. Eg ser nærmare på casestudiar som forskingsstrategi; verdien av teori for design og analyse, og prøver å problematisere ulike sider ved det å gjennomføre enkeltcase-studiar. Eg gjer greie for problemstillinga og undersøkingseiningane i undersøkinga mi, og avslutningsvis skildrar eg datakjeldene og gangen i datainnsamlinga og gjev ei vurdering av den vitenskaplege kvaliteten ved oppgåva.

4.1 Kvalitative casestudiar som forskingsstrategi

I oppgåva har eg nytta ein *kvalitativ* casestudie for å kaste lys over problemstillingane mine, dvs. ein metode der data får meining gjennom tolking og forståing. Yin (1994:3) peikar på at meininga med å nytte casestudiar er ynskje om å *forstå* komplekse sosiale fenomen. Andersen (1997:8-9) peikar på at undersøkingseiningane gjerne er eit uoversiktleg heile, med mange undereiningar og deira forhold til kvarandre: Idealet er å gå i djupna av caset og kunne presentere ein heilskapleg analyse som står på egne bein. Eg ynskjer å få tak i *den einskilde* si forståing og oppfatning av det eg undersøker, og valde difor eit *intensivt* design, dvs. å få vite mykje om å få einingar.

Yin (1994) legg til at det gjennom casestudiar er mogeleg for forskaren å fange heilskapen og meningsfulle karakteristikkar ved verkelege hendingar, t.d. ved organisasjons- og leiingsprosessar. Prosessar og endringar som finn stad over tid, står sentralt, og slike data eignar seg ikkje for teljing og måling (Andersen 1997:34). Sidan eg skal studere organisasjonslæring og læreprosessar i ein kommunal kontekst, meiner eg at så vel fenomenet, undersøkingseiningane og ambisjonane mine for studien korresponderer godt med dei ovannemnde karakteristika ved casestudiar som forskingsstrategi. Eg trur det hadde vore vanskeleg å få valide og gode svar på problemstillingane mine om eg hadde nytta ein meir ekstensiv retta studie, som har eit meir standardisert undersøkingsopplegg. Yin (1994) peikar på at casestudiar har den føremona at det er mogeleg å ha ei stor variasjonsbreidde på innsamlingsmetodar og innsamla materiale. I forhold til studiar av komplekse sosiale fenomen er dette sentralt, ved at ein gjennom ulike teknikkar kan gje forskingsresultata ein høgare grad av truverde og validitet.

4.2 Teori som grunnlag for design og analyse

Det finst ei rekkje klassiske casestudiar som framhevar vinsten ved å ha eit medvite *deduktivt* utgangspunkt for undersøkinga; føresetnaden er at det ligg føre teori og kunnskap på området som gjer det mogeleg å avgrense og posisjonere studien (Andersen 1997:132). For meg var teori sentralt i utarbeidinga av undersøkingsopplegget mitt; teoribidraga gav meg retning og haldepunkt når eg skulle utforske om val av organisasjonsform kan forklarast ut frå erfaringslæring, forventningslæring eller "fellesskapslæring". Med andre ord: Teoriane skal *retteie* og *prøvast* på same tid. Ved å kontrastere tradisjonell teori med nyare bidrag, har eg hatt eit ynskje om "å sikre" undersøkinga, og samstundes unngå at den vart uspanande. *For det første* hjelpte teoribidraga meg når eg skulle avgjere kva data eg var ute etter, og kva spørsmål eg skulle stille for å skaffe tak i slike data – noko som syner att i utforming av intervjuguiden (jf del 4.7.4). *Dinest* vart teoribidraga sentrale i strukturering og organisering av sjølv analysen, og i måten data blei analysert og generalisert på. Yin (1994:103-104) ser på dette som den beste generelle strategien for analysefasen i undersøkinga: Antakingane eg måtte ha lettat det å fokusere merksemda mot visse data, og til å ignorere andre, noko som er spesielt viktig i ein casestudie som min eigen, då datamengda gjerne blir stor og kompleks (jf Andersen 1997).

4.3 Casestudien – problematisering og drøfting

Eit av faremomenta med undersøkingar som er så teoritestande som det min studie er, er det Vaughan (1992:195) kallar teoriens paradoks: "*The paradox of theory is that the same time it tells us where to look, it can keep us from seeing*". Vi kan kome i ein situasjon der funn blir "tvinga" inn i eit mønster, som gjer at dei kan forståast med utgangspunkt i teoriane. Det er tre tilhøve som reduserte sjansen for at så var tilfelle i mi undersøking: *For det første* har eg ved sida av å prøve teori, også ambisjonar om å avdekkje nye funn som kanskje kan tilføre noko nytt; spesielt organisasjonslæringsteoriar knytt til offentleg sektor, og slik prøve å kombinere det deduktive med innslag av induksjon. *For det andre* har eg ei kritisk haldning til utvalet av teoriar eg har nytta, mellom anna har eg diskutert dei opp mot kvarandre, og kome med empiriske eksempel. *For det tredje* er det slik at sjølv om eg i teorikapittelet har uttrykt fascinasjon til enkelte bidrag, så er antakingane andre sine; dei er utarbeidde av andre forskarar – og eg har ikkje privat prestisje i dei. Sett i frå ein "popperiansk tenkjemåte" veit ein at observasjon som tilseier falsifikasjon, samstundes inneber eit skritt nærare sanninga.

Som poengtert over, er dei teoretiske bidraga eg prøver ikkje hovudsakleg basert på fakta frå den offentlege sektoren. Spørsmålet blir då om dei teoretiske antakingane likevel kan ha gyldigheit også innanfor ein offentleg organisasjonskontekst? Det er på det reine at eitt-case studiar gjev generaliseringsproblem; korleis kan eg vite at mitt case ikkje skil seg heilt ut frå tilsvarende case i det teoretisk universet? Til sjuande og sist så kokar det heile ned til eit ressurs- og tidsspørsmål: Hadde eg hatt meir tid og ressursar, så ville studien og funna mine stått sterkare om eg hadde teke fleire einingar med gjennom ein multiple-case studie, med mange einingar. Sett overfor desse rammene meiner eg at ein djupnestudie av eitt case, framfor ein meir overflatisk studie av fleire, kan forsvarast. Espedal (1995:88) understrekar at rasjonale for val av ei eitt-case tilnærming, ligg i potencialet for rikare innsikt og større forståing av fenomenen som blir studert. I staden blir såkalla *analytisk generalisering* heilt sentralt (Yin 1994; Andersen 1997). Dette inneber at eksisterande teori blir nytta til å underbyggje funn, ettersom slike teoriar sjølv vil representere generaliseringar. Vi står slik overfor eit krav til generalisering frå enkeltcase: Funna bør korrespondere med annan eksisterande kunnskap på området.

4.4 Utforming av problemstilling

Hellevik (1999) seier at ei undersøking byggjer på forskaren sine førestellingar om det fenomenet som skal studerast, eigne røynsler og tidlegare forskning. Desse førestellingane skal så formast om til ei problemstilling som er med å styre den vidare gangen i prosjektet, og som har stor innverknad på kor vellukka resultatet blir. Gjennom problemstillinga foretar vi val; vi avgrensar kva vi skal forske på og kva vi ikkje skal seie noko om. I dette caset har eg éi hovudproblemformulering og tre underspørsmål (jf del 1.2).

4.4.1 Analyse av problemstillinga: "uklar, utforskande og skildrande"

Jacobsen (2000) skil mellom problemstillingar som er klare eller uklare, skildrande (deskriptive) eller forklarande (kausale), og om dei kan generaliserast eller ikkje²¹. *Klare* problemstillingar har vi når vi veit heller mykje, men manglar kunnskap om noko. Problemstillingane mine er hovudsakleg *uklare* og dermed det ein kallar *utforskande* (Jacobsen 2000:51): Eg har lite førehandskunnskap om det eg ynskjer å undersøkje – organisasjonslæring ved avgjerdsprosessar i offentleg forvaltning; og eg har heller ikkje funne

mykje forskning eller teori som har konsentrert seg om nett dette området. Samstundes har eg antakingar om korleis tilhøve *kan* hengje saman, og som eg ynskjer å teste ut. Problemstillinga inneheld difor både uklare og klare element. Ei *skildrande* problemstilling inneber at vi ynskjer å få oversikt over korleis situasjonen er på eit gjeve tidspunkt, eller korleis utviklinga har gått over tid. Ved ei *forklarande* problemstilling leitar vi etter kvifor noko har skjedd (Jacobsen 2000:51). Grønmo (2004:67) legg også til typen forståande problemstillingar. Min studie fangar først og fremst opp *skildrande og forståande* element; skildrande i den forstand at eg m.a. prøver å skildre korleis avgjerdsprosessar i offentleg forvaltning kan ovre seg. Samstundes ynskjer eg å skape ei meir heilskapleg forståing for organisasjonslæring i offentleg forvaltning.

Ei problemstilling bør tilfredstille tre krav (Jacobsen 2000; Holme og Solvang 1996): Spanande, enkel og fruktbar. *Spanande* inneber at vi på førehand ikkje veit kva resultatet vil bli. Problemstillinga mi er spanande, då dette er eit fenomen som er lite studert frå før (jf del 1.2), og at det som kjem fram kan vere nyttig kunnskap om læring i offentlege verksemdar generelt. *Enkle problemstillingar* gjev oftast det beste resultatet, og inneber mellom anna at ein har evna å avgrense seg. Eg har prøvd å formulere spørsmåla i problemstillinga så konkrete som mogeleg, for å avgrense kva eg ynskjer å undersøke. Kravet om at den skal vere *fruktbar*, kan delast i to: For det første skal det vere mogeleg å undersøkje problemstillinga empirisk, og problemstillinga skal kunne føre til ny kunnskap (Jacobsen 2000:66). Eg har gjennomført ei undersøking og fått data som eg har analysert og tolka; med andre ord var det mogeleg å undersøke problemstillinga mi empirisk, og funna i oppgåva vil bli gjort tilgjengeleg for andre.

4.5 Val av undersøkingseiningar – dei eg undersøker

Eg har tidlegare (i del 1.3) avgrensa *kven* eg ynskte å snakke med; den *administrative toppleiinga i Førde kommune*. Sjølv om saka om ny styringsmodell til slutt enda på Bystyret sitt bord for formelt vedtak, har eg utelete dei folkevalde i denne studien. Dette skuldast at politikarane mest ikkje har komme med merknader til, eller synspunkt på, administrasjonen sitt arbeid i prosessen caset omhandlar. Eit viktig val har vore om eg skulle halde meg innanfor ein og same organisasjon, eller foreta undersøking i fleire organisasjonar. At det var

²¹ Generalisering kjem eg attende til i del 4.5.1

éin spesifikk avgjerdsprosess eg skulle studere, gjorde det naturleg at det berre var i éin organisasjon eg skulle undersøkje. Samstundes er avgjerdsprosessar noko som føregår fortløpande innan "einkvar" offentleg organisasjon, og då dei eventuelle læreprosessane som føregår andre stader, vil ha parallelle trekk med den eg studerer, enda eg opp med å halde meg til berre éin organisasjon. Spesielt, vege opp mot den ekstra ressurskostnaden undersøking i fleire organisasjonar medfører (jf del 4.3). Eg ynskte heller å få breidde på informantar innanfor den organisasjonen eg valte. Å velje éin organisasjon, og at dette er ein organisasjon eg sjølv tidlegare har arbeidd i over år, gjorde at eg hadde høg grad av forståing av den konteksten organisasjonsgjennomgangen føregjekk i. Ulempa med slik nærleik kjem eg attende til i del 4.8.5.

Jacobsen (2000:160) listar opp ulike utvalskriterium når ein skal velje *informantar*: Tilfeldig utval, breidde og variasjon, informasjon, det typiske, det ekstreme, snøballmetoden eller kombinasjon av ulike metodar. Eit viktig kriterium for meg var at eg ynskte ha *breidde* på dei informantane eg valde, dvs at dei eg intervjuar skulle representerte heile breidda av sentrale aktørar som stod for, og deltok i, omorganiseringsprosessen. Då organisasjonsgjennomgangen var ein toppleia prosess, og alle der gjekk inn som deltakarar i styringsgruppa, kunne eg føresette at desse visste mykje om prosessen, og ville gje meg eit høgt informasjonsnivå (Jf. Holme og Solvang 1986:108), sjølv om desse ikkje utgjer meir enn 7-8 personar i tal. At eg sjølv òg arbeidde i kommunen på tidspunktet då sjølv omorganiseringsprosessen føregjekk, gjorde at eg på eiga hand hadde gode føresetnader for å kunne plukke ut relevante informantar. Vidare nytta eg også kriteriet for informasjon; *strategisk utval* (Dalland 2002; Grønmo 2004, Hellevik 1999): Eg valde dei personane som eg trur at har noko å fortelje om akkurat dei fenomenane eg skulle undersøkje. Eg førespurde også rådmannen om kva personar han vurderte som særleg relevante kandidatlar å ha med. Utvalet enda opp med ei kjønnsfordeling på 6 menn og 1 kvinne: Rådmann Asbjørn Schei, rådmann Ole John Østenstad, 3 etatssjefar, personalsjef og ein tilsett-tillitsvald.

Som nemnt tidlegare (i del 1.3) har eg i denne studien konsentrert meg om to større avgjerdsprosessar i kommunen. *Caset* er slik ein studie av om organisasjonslæring kom til uttrykk gjennom avgjerdsprosessane som til slutt enda med innføring av administrativ 2-nivåmodell. I ein læringsstudie trur eg det er ein styrkje å kople dei til avgjerdsprosessar; Hustad (1996: 97) tek til orde for at det normalt er sikrast å studere det som har hendt når ein skal skaffe data om læreprosessar, ettersom organisasjonslæring er eit fenomen som føregår

over tid, og som følgeleg er vanskeleg å avdekke utan at studien blir knytt opp mot eit konkret hendingsfôrloop.

4.5.1 Generalisering – eit bra case sjølv om N er éin?

Kva verdi eit case har til å generere ålmenn innsikt, er avhengig av om eininga ein studerer passar inn i høve til eit teoretisk univers og den variasjonsbredda som kjenneteiknar ein klasse (Andersen 1997:93). Førde kommune har historisk vore organisert etter hovudutvalsmodellen for politisk organisering, med tilhøyrande etatsstruktur. Dette er den vanlegaste måten å byggje opp både den kommunale og fylkeskommunale organiseringa på (Bukve 1993:113). Følgeleg vil etatsstrukturen i Førde kommune stort sett kunne samanliknast med etatsstrukturen i andre kommunar; noko som gjer at undersøkingseininga kan forsvarast som representativ for ein empirisk klasse. Eg trur slik at sjansen til å kunne generalisere funna til kommunale etatar, og til fylkeskommunale etatar, vil vere heller høg, men truleg noko lågare innanfor statleg forvaltning. Alt i alt er det difor rimeleg å hevde at mitt utvalde case gjev det Espedal (1995:74) kallar eit generaliseringsvilkår: ”*Viss det gjelder for dette caset, vil det trolig gjelde for mange*”. Men det at det *truleg* gjeld for mange, inneber ikkje at det faktisk gjer det: Her blir det kravd statistisk generalisering gjennom andre studiar. Slik blir ein mint på at N berre er éin – og at ein unngår Liebersons (1992:105) sarkastiske overskrift: ”*Small N's and big conclusions*”.

4.6 Datakjelder

Munnlege kjelder: Dei viktigaste kjeldene mine i undersøkinga har vore samtalar og *intervju* med sentrale personar i den administrative toppleiinga. Føremona med intervju er at dei er målretta; dvs dei fokuserer direkte på tema og problemstillingane i studien min. Samstundes er dei innsiktsfulle; intervjuar opnar for heller utfyllande svar kring komplekse sosiale tilhøve og samanhengar (Yin 1994: 84-85). Ei utfordring ved intervju er at respondenten kan forsøke å dekkje til moment. Til dømes kan det vere tilfelle der respondenten svarar strategisk og held attende informasjon. Eller at respondenten ikkje minnst ting, noko som kan gje svar med avgrensa verdi, eventuelt heilt ukorrekte svar. Mellom anna var det på intervjutidspunktet over 2 år sidan vedtaket om å gå for ny organisasjonsform vart gjort; og i løpet av denne tida kan det vere mykje som er gløymt. Slike problem kan ein rå bot på ved at innhaldet i intervjuar blir sett opp mot andre datakjelder, t.d. andre intervju eller dokument, for å kontrollere

informasjonen, noko eg gjorde:

Skriftlege datakjelder: Eg nytta ulike offentlege og interne *dokument* som sentrale datakjelder. Då *offentlege* dokument, t.d. bystyrevedtak, gjerne presenterer sluttresultatet av føregåande avgjerdsprosessar, er det av stor interesse å få tilgang også til *interne* dokument. Desse gjev ofte betre innblikk i sjølve prosessen, og vil derfor vere vesentlege for forståinga av kva som verkeleg har skjedd (Holme og Solvang 1989). Føremona med dokument er at dei er stabile og eksakte: Forskaren kan gå attende og sjekke kjelda på nytt, og dei inneheld som oftast rette namn, referansar, datoar osv. Sidan dokumenta er datofesta, er dei ypparlege for å få oversyn over sjølve hendingsfôrlopet i prosessar, og dei gjev heilskapleg oversyn. Dokument har likevel også sine svakheiter som kjelder, og bør ikkje nyttast som empiriske bevis åleine (Yin 1994:81).

4.7 Forskingsprosessen

Eg har i caset mitt som nemnt sett på avgjerdsprosessen knytt til innføring av ny administrativ styringsmodell, og kva organisasjonslæring og kunnskapsutviklingsprosessar som måtte finne stad hjå den administrative toppleiinga i samband med denne prosessen.

4.7.1 Førebuande fase

Eg kontakta våren 2007 rådmann Ole John Østenstad og spurde om det var greitt at eg forska på Førde kommune som organisasjon og det temaet eg hadde valt. Dette tykte han var interessant, og gav meg straks løyve til å gå i gang med prosessen. Han skulle spørje toppleiargruppa om dei var villege til å la seg intervju, og eg fekk nytte møterom i kommunebygninga til å gjennomføre intervjuet. Eg fekk også tilsegn om dokument og møtereferat som var utarbeidd i samband med organisasjonsgjennomgangen.

4.7.2 Dokumentanalyse

Allereie i samband med Schei-prosessen hadde dei utarbeidd ein eigen elektronisk *dokumentbase*, der alle typar dokument i organisasjonsprosessen vart lagra (rapportar, møtereferat, notat, saksutgreiingar osv.), og gjort tilgjengeleg for dei som var med i prosjektgruppa. Eg nytta ikkje nokon spesiell teknikk i arbeidet med dokumentanalysen, men

leita etter aspekt og utsegner som kunne knytast opp mot problemstillingane mine, og som hadde med læringsprosessar å gjere. Ved å lese dokumenta i kronologisk rekkefølge, såg eg korleis hendingsfôrloppet og prosessen skreid fram, og korleis forvaltningseininga arbeidde.

4.7.3 Uformelle samtalar

Det reiste seg samtidig ein del spørsmål etter dokumentgjennomgangen som eg ynskte å få avklara, før eg gjekk vidare med intervjuet. Eg hadde difor nokre uformelle samtalar med sentrale personar i kommunen, spesielt rådmannen, i samband med dette.

4.7.4 Utmeisling av intervjuguiden; tematisert og versjonert

Med basis i teori og dei data som kom fram gjennom samtalar og dokument, starta eg utforminga av intervju spørsmåla. Spørsmåla i guiden vart strukturert mellom anna ut frå dei teoretiske antakingane som konkretiserte problemstillingane mine (jf del 3.9.1.) Intervjuguiden vart utforma som ein *semistrukturert intervjuguide*, og fungerte som rettesnor i intervjusituasjonen for å sikre at hovudspørsmåla i intervjuet heile tida låg tett opp mot problemstillingane. Samtidig måtte eg vere fleksibel nok undervegs til at respondentane fekk prate uforstyrta utan for mykje innblanding. Vidare måtte guiden likevel ikkje følgjast så slavisk at den hindra meg i å stille spontane tilleggsspørsmål. Det arbeidet ein gjer med spørsmåla i intervjuguiden på førehand, har stor verdi for utbyttet av intervjuet (Ryen 2002). Eg gjorde nokre mindre endringar i guiden undervegs i intervju prosessen, og versjonerte nokre spørsmål. I intervjuet hadde guiden ei lite tydeleg rolle; det var respondentane som var i fokus, men guiden fungerte for meg som sjekklister i informasjonsflommen under intervjuet.

4.7.5 Intervju prosessen

I denne undersøkinga har eg nytta eit *opent djupneintervju*, med opne spørsmål som utdjupear respondentane sine røynsler, forventningar, meiningar, kjensler og kunnskap (Patton 2002). Ei av føremonene med andlet-til-andlet intervju er den nonverbale informasjonen det gjev. Dette gjer det lettare visuelt å sjå om respondenten føler seg utilpass, ikkje forstår, kjedar seg eller lyg. Opne djupneintervju styrkjer også forskaren sin kontroll over intervjusituasjonen og svarprosenten. I tillegg opnar det for spontanitet ved at respondenten sjølv styrer samtalen. Ulempene ved metoden er at den er ressurskrevjande; dataanalysen er krevjande og forskaren

kan kome til å påverke data ved nærværet sitt. Då intervjuar omhandlar ein prosess som går om lag 2-5 år attende i tid, blei mange av svara retrospektive. Dette kan medføre at respondentane kan ha problem med minnet; det som blir kalla *blokkering i gjenhentingsprosessen* (Gleitmann 1992). Om lag éi veke før intervjuar fann stad, tok eg følgeleg kontakt med kvar einskild respondent. Vi avtalte tid og stad for intervjuet, samtidig som eg orienterte om kva avgjerdsprosess caset mitt var knytt til. Slik opna eg for at intervjuobjekta mine på førehand fekk høve til å tenkje gjennom saksgangen og hendingar i prosessen, og kunne førebu seg ved å gjenoppfriske gamal kunnskap. I telefonsamtalane informerte eg også om at eg ynskte å nytte opptakar i intervjuet, og om det var greitt at eg nytta dette. Eit viktig etisk krav ved undersøkingar er at det skal vere *informert samtykkje*, dvs at informantane har krav på å vite kva den informasjonen dei kjem med, skal brukast til (Jacobsen 2000, Kvale 1997). Eg la vinn på å forklare at det var frivillig deltaking, og at respondentane hadde høve til å trekkje seg undervegs, om dei ynskte det. Dei 7 intervjuar vart gjort i april/mai 2007. Lengda på intervjuar varte respektivt frå 50-90 minuttar. Dei ulike delane i sjølve intervjuet er omtalt nærmare i appendiks 1.

4.7.6 Omarbeiding og analyse av funna

Den hermeneutiske sirkel fordrar ei pendling mellom fortolkningsgrunlaget og forståingsmåtar. I arbeidet med intervjuar blei det fortfarande gjort systematisering og fortolking. Dette skjedde i noko grad langs med intervjuar og i stor grad etter intervjuar. Alle intervjuar blei systematisert etter dei tema eg hadde valt; dette sytte ein grundig utarbeidd intervjuguide for at vart lettare. Val av kategoriar og omgrep vart tydeleggjort gjennom intervjuar, og eg gjorde ei prioritering og utval med bakgrunn i problemstillingane mine, teoriforankringa og for-forståinga. Dette har gjort det mogeleg å samanlikne meiningar, dels i dei skriftlege dokumenta, og i intervjuar for å sjå etter likskap og ulikskap. Vurdering av slik likskap og ulikskap kjem til uttrykk i empirikapittelet, der eg tydeleggjer om det er éin eller fleire som har tilsvarande meiningar om det same. Det har eg valt å uttrykkje slik:

Éin har meint, blir uttrykt: **éin** har meint

To har meint, blir uttrykt: **to** har meint

Tre til seks har meint, blir uttrykt: **fleire** har meint

Alle (7 respondentar) har meint, blir uttrykt: **alle har meint**

Der eg er usikker på om alle har meint det same, blir uttrykt: **dei fleste** har meint

Dei data eg presenterer i *empirikapittelet* er mi forståing av kva **leiarane** i kommunen meiner, mest mogleg faktiskt formidla og framlagt. Det blir lagt fram som gjenforteljing, og nokon sitat. Sitata er skrivne i kursiv. *Analysen*, i kapittelet etter, drøftar den empiriske forståinga, i lys av problemstillinga og teoriene eg har presentert.

4.8 Validitet, reliabilitet og generalisering i studien

Grad av representativitet i datagrunnlaget er særleg viktig ved kvantitative tilnærmingar, knytt til om ein kan gjere såkalla *statistisk generalisering*: Har ein verkeleg målt det ein ynskjer å måle?; dvs. *gyldigheit* (validitet) – og er data samla inn på ein *påliteleg* måte? (reliabilitet); dvs grad av konsistens i målingane. Omgrepa validitet, reliabilitet og generalisering blir nytta til å drøfte datakvaliteten, noko Kvale (1997:148) definerer som "*en hellig, vitenskaplig treenighet*". Eg har tidlegare nemnt at statistisk generalisering ikkje er aktuelt i min studie; eg har fokus på *analytisk* generalisering (jf punkt 4.3). Når det gjeld spørsmålet om data er *gyldige*, er dette ei langt mindre utfordring ved *kvalitative studiar* enn ved kvantitative studiar (Espedal 1995). Dette botnar i at forskaren i kvalitative studiar har større nærleik til undersøkingsobjektet. Den kvalitative tilnæringsmåten opnar dessutan for at undersøkingsseiningane kan styre sin eigen medverknad, noko som aukar sjansen for å få valide data. Forskaren blir med andre ord ikkje "manipulator" på same måten som ved t.d. surveys eller eksperiment. Kva truverd vedkjem, og høve til gjentakning av forskingsopplegget, kan dette vere meir problematisk i kvalitative studiar enn t.d. i kvantitative surveys. Å vere eksplisitt i høve til dei metodiske vala ein gjer, er difor overmåte essensielt i kvalitative studiar. Like fullt er det ålment vanskelegare å måle både reliabilitet og validitet i kvalitative undersøkingsopplegg enn i kvantitative (Jacobsen 2000; Grønmo 2004).

4.8.1 Truverd og validitet

Grønmo (2004) og Kvale (1997) framhevar 3 typar validitet som bør tilleggjast vekt ved kvalitative undersøkingar: Kompetansevaliditet, kommunikativ validitet og pragmatisk validitet: *Kompetansevaliditet* refererer til forskaren sin kompetanse på innsamling av kvalitative data på det aktuelle området. Sidan det er første gongen eg gjennomfører ei undersøking på dette nivået, kan ein såleis seie at eg har avgrensa kompetanse. Eg har likevel sett meg grundig inn i metodisk teori og fått rettleiing undervegs i prosjektet, og utarbeidd eit teoretisk rammeverk med utgangspunkt i ulike teoriar og teoretiske omgrep. Dei mest sentrale

omgrepa er vidare operasjonaliserte (jf del 3.9.1). *Kommunikativ validitet* går på om eg, langs med i forskinga, har drøfta med andre om kor treffande materialet mitt er. Eg har først og fremst drøfta undersøkingsopplegget mitt med rettleiaren min og med medstudentar, og andre personar som eg meiner har føresetnad for å kunne seie noko om temaet eg har forska på spesielt, og metodebruk generelt. Hustad (1996) seier at validering mykje handlar om å utvikle kunnskapar om sosiale fenomen som kan forsvarast i ein diskurs med feltet (*aktørrelevans*). Eg har halde jamleg kontakt med feltet og respondentane, nettopp for å sikre aktørrelevans: Eg har òg hatt kontakt med respondentane undervegs, for å klåre opp uklare utsegner frå transkriberinga; og eg har sendt transkripsjonar av intervjuet til respondentane for gjennomlesing, utan å få negative merknader attende: Slik har eg kunna korrigere enkelte utsegn, fått presiseringar og klargjerande kommentarar. Rådmann Østenstad har vidare fått tilsendt ein kopi av den delen av oppgåva som omhandla fakta knytt til kommuneorganisasjonen og gjennomgangen for gjennomlesing. Slik har eg prøvd å auke datakvaliteten og å unngå mistydingar, og sikre at undersøkingsobjekta kjenner seg att i skildringane mine. *Pragmatisk validitet* syner til i kva grad datamaterialet, og resultatene i ein studie, dannar grunnlag for bestemte handlingar. Eg meiner at studien min gjev toppleiinga eit godt grunnlag for å vurdere korleis tilsvarende omorganiseringsprosessar kan gjennomførast seinare. Grønmo (2004:231) snakkar også om *openberr validitet* (face validity), og seier at validiteten vert vurdert som tilfredstillande dersom det er openbert at dei innsamla data er gode og treffande i forhold til intensjonane med studien. Eg opplever at eg har fått gode svar på problemstillingane gjennom undersøkinga eg har gjennomført.

4.8.2 Overførbarheit

I arbeidet har eg berre studert eitt case, eit intensivt design. Dette er som før nemnt (i del 4.8.1) ei svakheit ved oppgåva, og gjer at eg ikkje kan generalisere funna mine statistisk. Eg vil likevel hevde at studien kan ha overføringsverdi, ettersom caset oppfyller enkelte ”*generaliseringsvilkår*” (jf pkt. 4.5.1.) I oppgåva har eg dessutan vektlagt *analytisk generalisering*; med andre ord har eg heile vegen prøvd å spegle eigne funn i eksisterande teoriar (jf del 4.3).

4.8.3 Pålitelegheit – grad av konsistens i målingane

Vurdering av pålitelegheit, eller *reliabilitet*, i kvalitative undersøkingsoplegg er først og

fremst knytt til om forskaren har påverka datamaterialet han har fått (Grønmo 2004; Kvale 1997). Grønmo (2004:222) seier at ein vanlegvis legg vekt på to hovudtypar av reliabilitet: Stabilitet og ekvivalens. Medan *stabilitet* dreier seg om grad av samsvar mellom innbyrdes uavhengige datainnsamlingar på ulike tidspunkt, er *ekvivalens* basert på samsvar mellom innbyrdes uavhengige datainnsamlingar på same tidspunkt. Forskaren sine tolkingar er knytt til den spesielle konteksten datainnsamlinga skjer i, og at undersøkingsopplegget blir tilpassa denne bestemte konteksten. I praksis er det derfor umogeleg å foreta innbyrdes uavhengige datainnsamlingar, bygd på nøyaktig same undersøkingsopplegg. Dette gjeld både stabilitet og ekvivalens (Grønmo 2004: 228). Reliabiliteten i kvalitative undersøkingar kan difor best vurderast gjennom faktorane *konteksteffekt* og *intervjuareffekt*. Ved å nytte ”nøytrale” møterom eit stykke unna der respondentane har sine ordinære kontorstader, fekk vi sitje uforstyrta under intervju. Val av intervjustad er viktig, fordi forskning har synt at den samanhengen intervjuet skjer i, også kalla konteksten, ofte vil påverke innhaldet i intervjuet. Dette kallar Jacobsen (2000:134) for *konteksteffekten*. Eg opplevde at eg hadde god kontakt med dei eg intervjuar, og at dei følte seg vel. *Intervjuareffekten (ibid. 154)*, dvs at eg gjennom mitt nærvær kan skape særskilde resultat, er ein undersøkingseffekt eg var meg medviten at eg måtte unngå. Eg fekk tilbakemeldingar på frå respondentane at dei opplevde intervjuar som OK. I tillegg nemner Jacobsen (2002:21) forskaren si *nøyaktigheit* som ein sentral faktor: Eg nytta diktafon i intervjuar, for seinare å kunne transkribere ordrett, då dette er ein meir nøyaktig metode enn referat gjort i/etter intervjuet. Eg har, som før sagt, sendt utskrift av intervjuar til respondentane for kontroll. Vidare har eg skildra stega i forskingsprosessen relativt detaljert, jf Appendix 1. Dette er ein styrke samanlikna med t.d. Hustad (1996:111), som peikar på at hans eigen casestudie vil vere vanskeleg å gjenta.

Grønmo (2004: 230) vektlegg også *grad av konsistens* i målingane når han snakkar om reliabilitet: *Intern konsistens* dreier seg om forholdet mellom ulike delar av dei innsamla data. Eg opplever at dei ulike delane av dei presenterte data heng godt saman, og er med på å utfylle kvarandre, i forståinga av korleis organisasjonslæring kan finne stad i avgjerdsprosessar. *Ekstern konsistens* dreier seg om forholdet mellom dei innsamla data og andre relevante opplysningar: Eg har i oppgåva mi også kunna vise til anna forskning på området, sjølv om temaet organisasjonslæring knytt til *offentleg forvaltning* som før sagt er avgrensa i omfang, så langt eg har kunna kartleggje det.

4.8.4 Objektivitet

Forskingsetikk inneber å drøfte dei dilemma ein som forskar står overfor, i vurderinga mellom eige ynskje om å få tak i så fullstendig og god informasjon som mogeleg, og informanten sitt krav på privatliv, integritet og personvern (Jacobsen 2000:388). Det er minst tre etiske reglar for forsking på menneske: Informert samtykkje, konfidensialitet og konsekvensar (Kvale 1997; Jacobsen 2000). *Informert samtykkje* nemnde eg i del 4.7.5. *Konfidensialitet* vert ivareteke ved at eg ikkje identifiserer kven av respondentane som står bak utsegnene i intervju-sitata eg har brukt. Dei gongane eg har kopla namn til sitata direkte, dette gjeld særleg for dei to rådmennene, har eg fått løyve til å gjere det. For dokumentasjon og etterprøvbarheit si skuld, er sitata nytta merkte med bokstavane A-G, som refererer til dei unike respondentane. Eg har utelete informasjon om kva "bokstav" som refererer til kven som har sagt kva i sitata eg har brukt, når eg har følt det har vore særleg viktig å ivareta konfidensialiteten. Dei gongane respondentane er presenterte umaskert, er dette etter direkte avtale med dei det gjeld. Vidare har eg medvite kalla alle informantane for "han". Tilsvarande er bokmålssitat omsett til nynorsk, då det berre er éin respondent som snakkar ein bokmålsnær og personspesifiserande talemåte og enkeltord er utelate i sitata for å sikre anonymitet. Sitata er presenterte så nært opp til originalen som mogeleg, men eg har kutta sitata for gjentakingar, tørrprat og såkalla fyllord. Når det gjeld *konsekvensar* av undersøkinga gjennom rapporten som er utarbeidd, har informantane frå starten av vore informert om føremålet med undersøkinga. Eg trur heller ikkje at noko av det som står i rapporten slik den er skriven, vil vere til skade for informantane om stoffet blir lese av andre. For å sikre *objektiviteten* i undersøkinga, har eg alt nemnt at eg har nytta utvalsprosedyrar som sikra at eg fekk respondentar med første hands kunnskap om emnet eg undersøkte, ettersom personar med andre hands kjennskap ikkje på same måten kan reflektere det som "verkeleg skjedde".

Kvalitative metodar er blitt skulda for ideen om maksimal nærleik – "*to go native*" – ved at forskaren kan bli fanga av røyndomsbiletet til den som blir undersøkt, og slik misser evna til kritisk avstand og ei analytisk og objektiv haldning til det han studerer. Denne evna er naudsynt om ein skal kunne trekkje noko ut av eit intervju, observasjon eller tekstar (Jacobsen 2000:39). Å unngå slik nærleik har eg forsøkt å få til ved aktivt å sjekke ulike intervju opp mot kvarandre. I tillegg har eg kryssjekka data frå intervju med dei skriftlege kjeldene. Faren for fortolking av eigne referat ved intervju, er forsøkt unngått via transkribering av lydband. Føremoner og ulemper ved å forske i ein organisasjon der eg sjølv tidlegare har jobba som mellomleiar, vil eg drøfte i det følgjande:

4.8.5 Å forske på tidlegare arbeidsgjevar og kollegaer

Eg var frå 2001-2005 leiar for Servicetorget i Førde kommune. Der arbeidde eg tett opp mot alle som no er respondentar i arbeidet. At eg no, sjølv om eg ikkje lenger arbeider i organisasjonen, så å seie forskar ”i eigen bakgård”, har openberre metodiske implikasjonar eg har måtta vere meg medvite i arbeidet. Nielsen og Repstad (i Repstad 2004) har skildra nokre av *føremonene* og *ulempene* med å studere eigen organisasjon:

Føremoner ved å granske eigen organisasjon

Som også Repstad omtalar, har det å forske på min tidlegare arbeidsplass den føremona at den har gjeve meg *personleg engasjement* og uthaldenheit i arbeidet, også i periodar då arbeidet har vore krevjande. For eit forskingsprosjekt er sjølv sagt ikkje berre spennande og med berre inspirerande aha-øyeblikk. Personleg engasjement i det miljøet ein forskar i, er likevel ei mogeleg feilkjelde for dei erkjenningane ein kjem fram til, ved at interessa beint fram kan styre erkjenninga (ibid.). Å forske på eigen organisasjon har gjort det *enkelt for meg å forstå respondenten*: Eg kan språket og sjargongen som blir brukt, som i denne samanhengen både er kulturbærar og kulturskapar. Eg kjenner dei fleste ”fy-områda” i organisasjonen”; dvs kva som ikkje blir snakka om, men som eg har prøvd å problematisere gjennom nettopp å stille spørsmål på nokre av desse fy-områda. Vidare *kjenner eg den uformelle organisasjonen godt* i høve til kva ein utanforståande forskar vil gjere, og kan såleis betre tolke intervjudata i ein kontekstuell samanheng. Det folk fortel, må alltid vurderast i lys av *konteksten*, seier Repstad (ibid.:238). Vidare har eg fått tilgang til ”*rykte og sladder*”, utan at dei kan slukast rått, men som eg i arbeidet har kunna sjekke haldet i, etter vitenskaplege metodar. Tilgang til slik uformell informasjon hadde vore vanskelegare om eg hadde vore ein utanforståande. Eg trur også at ved å kjenne det indre liv og dei tilsette i organisasjonen frå før, har eg lettare kunne gjennomskode om det respondentane tek opp er deira eigentlege intensjonar og syn i saka, eller om dei berre er ”*parademålsetjingar*” som eg må prøve å trengje bakom. Like eins, den inngåande kjennskapen til respondentane og prosessane som det eg har, har gjort at eg har kunne *stille meir presise spørsmål* enn om eg ikkje kjende organisasjonen på førehand.

Ulemper ved å studere eigen organisasjon

På den andre sida kan det hefte ved meg som forskar at eg *ikkje evnar å distansere meg* frå den posisjonen og jobben eg i si tid hadde i organisasjonen, sjølv om arbeidstilhøvet vart avslutta omkring 2 år før intervjuet tok til. Det kan t.d. ha den konsekvensen att eg berre er i stand til å ha eit *froskeperspektiv* på forholda eg har studert; eit nedanfrå og nærsynt

perspektiv og at eg har vore for tett innpå hendingane eg forskar på – og ikkje eit fugleperspektiv (Repstad (2004: 241). Like eins kan respondentane ha oppfatta meg som *ein aktør i organisasjonen*, og at svara eg får blir ”lip service” (Repstad, same side); at respondentane svarar det dei trur ein gjerne vil høyre. Andre moglege feilkjelder kan vere at respondentane stolte på at *eg hadde kunnskap nok* om ulike tema, sidan eg kjenner organisasjonen godt av eiga erfaring, og unnlet å bruke tid på å fortelje om dette ”sidan eg visste det frå før”. Ei tilsvarande ulempe ved å vere ein ”erfaren kollega”, er at eg vanskeleg kan *”påberope meg legitim uvitenhet”*; eg blir kanskje sett på som *”ekspert”*. Dette er i så fall ikkje så kommunikasjonsopnande som, om eg meir som utanforståande forskar, hadde hatt det Cato Wadel (i Repstad 2004:241) kallar *lærlingrolle*. Endeleg nemner Repstad (ibid., same side) den metodiske fallgruva at det beint fram kan vere vanskeleg å skrive den eigentlege ”sanninga”. Dette er noko eg til tider har opplevd som utfordrande i arbeidet, og er ein direkte konsekvens av at respondentane i intervjuet var uventa opne og utleverande. Utfordringa for meg blei då: *Torer eg, vil eg, eller burde eg la være å leggje fram det eg kjem over?*: Blir det ubehageleg å møte tidlegare kollegaer etterpå?; tek eg strategiske omsyn i fortolking og presentasjon av materialet?

”Det er altså en fare for at de rike, nyanserte og avdekkende data man har samlet inn som forsker i egen organisasjon, gjennomgår en filtreringsprosess når man skal ha det ned på papiret”... men ”dermed forsvinner verdien av en viktig fordel ved å studere egen organisasjon: Lokalkunnskapen”. (Repstad 2004: 242-243).

Dette er kritiske spørsmål og som rommar etiske problemstillingar kring mot og (u)avhengigheit, og som eg stendig vekk har måtta vurdere i arbeidet, og som eg har konsultert rettleiaren min om.

5 EMPIRI – KVA HAR EG FUNNE?

I dette kapitlet vil eg presentere dei empiriske funna mine i lys av det teoretiske rammeverket for delspørsmåla (A-C) i hovudproblemstillinga mi. Innleiingsvis ser eg på data som kan indikere i kva grad og på kva måte styringsgruppa lærde med utgangspunkt i røynsler (delspørsmål A). Eg skil her mellom styringsgruppa si læring av *eiga* verksemd og læring av *andre* aktørar og kunnskapar. Vidare vil eg sjå nærmare på i kva grad det er funn i undersøkinga som kan seie noko om styringsgruppa lærte av *eigne/andre* sine forventningar og visjonar (delspørsmål B). Eg avsluttar empirikapitlet med å presentere funn som kan indikere om tonivåmodellen i Østenstad-prosessen vart valt som eit resultat av det eg har kalla "felleskapslæring" (delspørsmål C), konkretisert gjennom "organisasjonsoppskrifter på vandring".

5.1 Læring bygd på røynsler frå eiga verksemd

Schei-prosessen markerte starten på organisasjonsgjennomgangen som til slutt, nokre år etter, munna ut i ein tonivåmodell for organisering. Eit sentralt spørsmål er: Kva var bakgrunnen for at Schei sette i verk denne prosessen? Dokumenta frå prosessen, og respondentane sine konkrete svar, på spørsmålet mitt om "*kva dei personleg meinte at var bakgrunnen for at dåverande rådmann Schei sette i gang organisasjonsgjennomgangen i 2002/02*", er mangefasetta:

5.1.1 "*Ein organisasjon som hang lite grann igjen*"

I saksutgreiinga rådmann Schei presenterte i formannskapet i november 2001, fortel Schei kvifor *han* ynskte ein organisasjonsgjennomgang: Schei seier at organisasjonen "*i hovudtrekk ikkje har endra seg dei siste 20 åra. Nødvendige endringar har skjedd etter knoppskytingsprinsippet og ikkje etter ein samla utviklingsplan*". Samtidig understrekar Schei at "*kommunen er veldriven*" og at drifta like fullt har fungert bra. I intervjuet stadfestar han dette synet, og syner til at ein har hatt lite konfliktrar i den administrative organisasjonen, og i forhold til dei folkevalde og i forhold til pressa. "*Så drifta av kommunen, med alle dei ledda som er nødvendig, gjekk ganske bra, men eg følte vi hadde eit behov får å sjå litt på oss sjølv*", seier Schei. **To respondentar** stadfestar Schei sitt syn om at så langt hadde ein hatt ein "*velfungerande*" kommuneorganisasjon.

Fleire respondentar peikar på at kommunen har hatt same organisasjonsforma i fleire tiår, like attende til midt på 60-talet; og skildrar organisasjonsforma som ”*heilt sementert*” og ser på organisasjonen som ein ”*kommune som hang lite grann igjen*”, i tydinga gamaldags og umoderne. Ein respondent seier det slik:

(G, 1:) ” Når det skjedde ting i kommunen, så poppa ting berre opp. Altså plutselig var det ei ny avdeling eller eining, eller kva ein kalla det. (...) Etter kvart var det ganske rotete og til dels litt uklare linjer på kvar ansvar for forskjellige ting låg henne”.

Sitatet over er eit syn **fleire** respondentar hadde, og dei seier at kommunen over tid fødte nye organisatoriske avdelingar litt vilkårleg og med uklart innbyrdes mynde, og at tida no var moden for ein gjennomgang og fornying.

5.1.2 Ynskje om pengesparing og betre økonomistyring

Fleire respondentar nemner erfaringane ein gjorde seg med den vanskelege økonomiske situasjonen i kommunen på slutten av 1980- og på 1990-talet, som forklaring på kvifor Schei-prosessen blei initiert. **Schei** problematiserer då også i saksutgreiinga si til formannskapet at dei økonomiske rammene for kommunane blei trongare og trongare, at kravet til effektivisering var sterkare enn nokon gong og at det var vanskeleg å få kontroll med utgiftsauken. - Ein må prøve å få til ein organisasjonsmodell som m.a. kan gjere økonomistyringa lettare, seier Schei vidare. I intervjuet utdjupar han, og seier at det var forskjell på etatane i økonomistyringa: ”*Skule og barnehage var økonomisk sett velfungerande. For dei andre var vel ikkje det like utbredt*”. Schei vurderer likevel ikkje kommunen sin økonomiske situasjon som så alvorleg og som eit krav om at ein *måtte* gjere noko. I intervjuet fortel **Schei**:

”Veldig mange kommunar sette dette i gang fordi økonomien seier at du må gjere noko. Du får veldig krav på nedskjeringar, innsparingar, auka effektivitet og slike ting. Desse krava hadde vi ikkje, vi fann ut at vi kunne sjå litt på oss sjølve i fred og ro, utan at nokon stressa oss på det”.

To av respondentane nemner at kommunen i åra før organisasjonsgjennomgangen, i 1987/88, brukte opp alle dei økonomiske reservane, og at kommunen i 2002 hadde store budsjettoverskridingar. Etter deira syn var dette, i endå tydelegare grad enn det Schei sjølv vektlegg ovanfor, klart medverkande til at Schei initierte organisasjonsgjennomgangen. Dei nemner også vanskane rådmann Schei etter kvart hadde fått med også å *få kontroll med* og kunne *styre* økonomiutviklinga i etatane. Ein respondent fortel:

(F, 1:) ” Han meinte jo at etatane var, kanskje, blitt litt for sterke, i den forstand at det var vanskeleg å få til ei samordning, og særleg når det var snakk om nedgangstider, når vi skulle til med innsparingar, følte han det var vanskeleg å nå fram. Fordi, ja, vi blei framstilt som nessekongar”.

Fleire respondentar nemner, i forlenginga av erfaringa med at økonomistyringa måtte bli betre og tettare ut mot etatane, at også eit ynskje om å *spare pengar* med vekt på ”dei forretningsmessige sidene”, låg bak initiativet om organisasjonsgjennomgang. Drift av Førdehuset og mogleg out-sourcing på enkelte område vart debattert i båe prosessane, seier dei.

5.1.3 Etatssjefane som ”småkongar” – utfordra administrasjon og politikk

Rådmann **Schei** nemner *ikkje* maktforholdet mellom rådmann og etatssjefane, som grunngeving for kvifor han initierte organisasjonsgjennomgangen, i den refererte saksutgreiinga si til formannskapet i 2001. I intervjuet problematiserer Schei derimot tilhøvet til sine underordna: ”... etatssjefane var per definisjon småkongar på sine område og fekk sånn stort sett vere i fred med det. Og faktum var at, det var ikkje noko ineffektiv styreform det”. Både rådmann Schei og etterfølgjaren, Østenstad, følgjer opp dette i intervjuet: **Schei** seier at eit regime med ”småkongar” ikkje er ei styringsform kommunar skal ha, men skal derimot ha ”ein sterk rådmann som skal bestemme korleis han vil delegere sin makt og myndighet utover i organisasjonen”. **Østenstad** seier i denne samanheng om drivkrafta han hadde for sin organisasjonsgjennomgang, var å frigjere seg frå dei strenge etatsbanda, og opplevinga han hadde av at rådmannen blei mindre og mindre rådmann og mindre og mindre personalleiar. Målet Østenstad hadde, var: ”Igjen å få festa dette bilde av rådmannen som den øverste administrative leiaren. Administrerande direktøren, ikkje sant, det var viktig”.

På direkte spørsmål til ein av etatssjefane på om denne sjølv opplevde seg som ”nessekonge” i Schei-perioden, svarar denne:

” Det vart sagt, også delvis frå politisk nivå, at når etatssjefane var inne til økonomigjennomgang der vi la fram våre ønskje og behov, så følte dei at det var så bastant at dette var vi nøydd å gjere noko med. (...) Og han synst at vi var flinke talsmenn for våre sektorar, og argumenterte så godt at det var vanskeleg på ein måte å motseie oss. Og ut frå det følte han ofte at han var sett sjakk matt”.

I saksutgreiinga for formannskapet skriv rådmann **Schei** då også at ein i det vidare arbeidet måtte vurdere å la etatssjefane ha kontor i nærleiken av rådmannen.

To av respondentane nemner at samanblandinga mellom det politiske og administrative nivået, som prinsipielt ikkje skal førekomme, kunne vere ei årsak til at Schei ynskte organisasjonsgjennomgangen. Dette skuldast etter deira syn ordninga med hovudutvalsmodellen og gjennomgåande representasjon, som gav ”styringsmessige utfordringar”.: *”Vi gjekk inn og ut av politisk og administrativ organisering. Hovudutval og så til rådmannen så til formannskapet osv”*. Dei opplevde Schei dit hen at når etatssjefane hadde laga ei framstilling, og han sjølv ikkje var godt nok inne i prosessen, *”så følte han seg litt sett på sidelinja”*, når saka vart lagt fram til politisk behandling. Dette ynskte han å få endra på, seier dei. Kommunen innførte elles prinsippet om fullført sakshandsaming på 1980-talet i kommunen.

5.1.4 Relasjonane mellom rådmann og etatar – ”som planetar i ein galakse”

Fleire av respondentane drar fram at ein har erfart at det *relasjonelle* og mellommenneskelege tilhøvet etatane imellom, og tilhøvet mellom etatane og rådmannen, etter kvart hadde utvikla seg som sprikande og lite samlande, og at også dette kunne vere med å forklare kvifor Schei initierte ein organisasjonsgjennomgang. **Ole John Østenstad**, som på tidspunktet han omtalar, var assisterande rådmann, omtalar dette slik:

”Eg trur at han Asbjørn hadde litt av den same bakgrunnen som meg, vi opplevde at etatane blei meir og meir frikobla i forhold til kvarandre. Samhandlinga var dårlig. Eg brukte å samanlikne det med at vi bevega oss omtrent som planetar i ein galakse, frå kvarandre”.

Ein annan respondent seier i tråd med dette, at organisasjonsgjennomgangen var tufta på behovet for å få til ei meir *heilskapeleg tenking* i kommunen. At etatane over tid hadde utvikla seg i ulike retningar, og at det no var behov for å trekkje trådane saman igjen, og kanskje ha eit mål om å utvikle ein eins kommune. Han nemner stikkorda ”heilskapstenking, rolleavklaring og ansvarsdeling”, som aktuelle fokusområde for å få det til.

To respondentar stadfestar inntrykket av at det administrative *samhaldet og fellesskapskjensla* mellom ein sentralt plassert rådmann og geografisk desentralt plasserte etatssjefar, etter kvart hadde blitt utfordra. **Tre respondentar** tar opp at initiativet til Schei-prosessen også kan forklarast ut frå behovet for det dei alle kallar *”å ruske opp i”* organisasjonen, i tydinga sjå på maktstrukturane, samarbeidsklima og dei organisatoriske sidene ved kommunen. Ein respondent seier det slik:

(G, 22): "... det var mange sterke maktstrukturar, sjølvsagt både på etatssjefnivået, men også ned på gamle mellomleiarnivået. Og då seier det meg at det er veldig sunt å røske opp ting med rota".

I intervjuet seier rådmann **Schei** at det å sjå på dei interpersonlege tilhøva mellom toppleiinga og etatane, men også å ha auge for korleis *den meinige medarbeidar* i organisasjonen hadde det på arbeid, var ei heilt sentral grunngeving på kvifor han initierte organisasjonsgjennomgangen. Han seier det slik:

" Vi var antakeleg blitt litt sjølvtilfredse, litt sjølv gode, vi meinte at ting gjekk veldig bra. Det gjorde det og, men eg følte vi hadde eit behov for å sjå litt på oss sjølv. Det gjekk antakelegvis også ein del på trivselen hos folk: Var dei fornøgde med dette her? "

5.1.5 Kunne ein flyte på kunnskap og mogning frå føregåande prosessar?

Ein organisasjonsgjennomgang er ein relativt omfemnande prosess som ikkje blir gjennomført særleg ofte i kommunen. Respondentane vart spurde om dei opplevde at det eksisterte røynsle og kunnskap nok til ein slik vidfemnande organisasjonsgjennomgang – eller om denne kunnskapen i organisasjonen vanta så dei måtte bygge opp kunnskap "heilt frå grunnen av". Noverande rådmann **Østenstad** svarar slik:

" Nei, eg trur ikkje det er nokon her som skal opphøye seg til kunne så veldig mykje om det. Men vi hadde vore gjennom ein prosess før [94/95], der vi hadde god involvering, brukte arbeidsgrupper og styringsgrupper. Fekk det ganske bra til".

Ein annan respondent skildrar røynslene frå 94/95-prosessen og verdien denne hadde for Schei-prosessen, slik:

(G, 1): "... det blei endå tidlegare sett på organisering, som delvis stranda, eller delar av den stranda. (...) Det er klart at ein kan ikkje drive på sånn mange gangar utan at det endar i noko...".

Ein respondent seier at ein hadde ein prosess på 1990-talet der ein "pirka bort i" noko av det ein følgde opp i Schei-prosessen, og at det den gongen vart gjort ein del vedtak som ikkje vart sett i verk, blant anna å starte opp ei FDV-avdeling.

Vi lar ein respondent få fortelje ei historie - **Intervju-historie 1:**

"Eg trur at veldig mykje av desse tankane som ein hadde vore gjennom då, i den første prosessen, dei låg der no, og kanskje også modnast, sånn at det var jo mykje lettare å ta dette opp igjen, og det var i grunn mykje av dei same diskusjonane som var i forbindelse med runde nummer to. Sånn at eg ser på det som ein heilt sånn positiv erfaringsbakgrunn. Og at ein kunne byggje veldig mykje på det som var gjort i 2002.

Første prosessen. (...) Vi har vore ein organisasjon som heile tida har sett på dei erfaringane som er gjort i ein viss situasjon, og kva vi kan gjere betre. (...) Eg føler det at eg arbeider i ein organisasjon der folk har reflektert veldig mykje på det som dei har gjort og tenkt på korleis skal ein bruke erfaringane for å gjere ting betre. Sånn at eg vil vel seie at på mange måtar er vi ein organisasjon som jobbar ut frå tidlegare erfaring, med tanke på å forbetre oss”.

Ved oppstart av Østenstad-prosessen så er det **fleire respondentar** som refererer til erfaringane frå Schei-prosessen, og at ein kunne ta med seg problemstillingar og erfaringar frå denne i inneverande prosess. Ein gjennomgangstone her er den positive mogninga dei opplever at tida mellom Schei- og Østenstad-prosessen medverkar til.

I dette delkapittelet har eg presentert empiri som tener som indikatorar og forklaringsfaktorar på kvifor organisasjonsgjennomgangen under Schei, og vidareført under Østenstad, vart initiert – med vekt på *interne erfaringar frå drifta i eigen organisasjon*. Neste kapittel handlar om mogleg læring frå av *eksterne erfaringar*.

5.2 Læring bygd på røynsler frå andre aktørar

I tidsrommet då Schei- og Østenstad-prosessen fann stad var det fleire kommunar rundt Førde som anten hadde sett i gang, eller var i ferd med å setje i gang, organisasjonsendringar. Eg var interessert i å kartleggje om Førde kommune såg på korleis andre kommunar hadde gjort det når dei sjølve skulle til; og spurde dei om kva verdi slike eksterne skriftlege kjelder og erfaringar hadde for Førde kommune sin eigen organisasjonsgjennomgang.

5.2.1 Eksterne rettleiarar med i organisasjonsprosessane:

Når rådmann Schei initierte organisasjonsgjennomgangen sin, konkluderte **Schei** i notatet til etatssjefgruppa med at ein i eigen organisasjon vanta personale med kunnskap og dugleik nok til arbeidet som stod føre: *”Etatssjefgruppa bør samlast over ein par dagar like over nyttår for å drøfte opplegget for organisasjonsgjennomgangen meir konkret. Vi burde her ha hatt med oss ein person som kan organisasjonsprosessar”*. **Ein av respondentane** skildrar ei av etatssjefsamlingane på denne måten: - Schei laga eit notat der han drog opp nokre problemstillingar som han ynskte at vi skulle ta tak i. Vi etatssjefane vart utfordra på å komme med innspel og vårt syn i saka, som grunnlag for drøfting og vidare jobbing. Det var stort sett prosessen, seier respondenten, som såg både på etatssjefsamlingane og ikkje minst den

eksterne rettleiaren, Torodd Strand, som viktig i organisasjonsgjennomgangen under Schei.

Respondenten held fram:

(F, 2-3): *"Han Strand var jo flinke til å... nær sagt rive oss sunde; dvs analyserte oss sunde i den forstand at det vi sa, blei vi utfordra på (...) Det var ein veldig både lærerik og nyttig prosess med tanke på å bli eit meir samansett team, og dette her med samordning og samhandling, og vite om kvarandre"*.

Tilsvarande, i Østenstad-prosessen vart det hyra inn ein *prosessrettleiar*, Bjørn Inge Raknes, som i større grad enn ved Schei-prosessen, direkte styrte dei formelle sidene ved framdrifta og progresjonen i prosessen.

5.2.2 Eksternt utarbeidde dokument og rapportar:

Rådmann **Schei** og arvtakaren, **Østenstad**, blir i intervju bedne om å skildre sine meiningar om verdien av dei eksterne rapportane som andre kommunar hadde utarbeidd i samband med omorganiseringa. Dei seier at rapportane gav dei "impulsar", "innspel" og "erfaringar" som ein kunne ta med attende i sine eigne organisasjonsprosessar. Rapportane vart nytta for å få *oversyn*, seier dei, over kva som skjedde ute, og røynsler andre hadde gjort seg frå drifta med den nye tonivåmodellen. Både understrekar likevel at kunnskapen og modellane måtte tilpassast tilhøva i eigen organisasjon. **Schei** skildrar verdien av rapportane slik:

"Du kunne få innspel på ein del ting... men vi kom til at vi er såpass ulike, at det som passar ein plass, passar ikkje ein anna plass. (...) Vi fekk mange tilbakemeldingar på at denne tonivåmodellen var ikkje så vellukka. Så lurte vi på korfor, og kva det er slags lærdom vi kan trekke av det. Og ein av lærdommane var veldig ofte at ting hadde gått for fort... og det var økonomisk fundamentert. Og det er ikkje noko godt utgangspunkt for ei omorganisering".

Den lokale tilpassinga av organisasjonsstrukturen i Østenstad-prosessen, fekk nemninga "Førde-modellen". **Østenstad**, seier dette om denne modellen:

"Det var OK å bla i det arbeidet som var gjort i Fjaler og Sogndal, sjekke korleis dei tenkte, men når vi begynte å jobbe med det så blei det liksom at vi heile tida snakka om "Førde-modellen". Difor leita vi etter denne Førde-modellen som på ein måte skulle ta opp i seg berre det gode frå alle".

Schei nytta jamvel ein ekstern, og på dette tidspunktet rykande fersk rapport som KS hadde utarbeidd, som referanse i sin argumentasjon, då han fredag 12. april 2002 i ein mail²² til styringsgruppa kunngjorde at han legg tankane frå den førebudde saksutgreiinga om ein

²² Jf notatet "Organisasjonsgjennomgangen", frå Schei til styringsgruppa, datert 12.04.2002.

”organisasjonsgjennomgang som tek sikte på ein organisasjon utan etatar”, død. Han ynskte i staden å gå for meir avgrensa endringar, innanfor rammene på etatsstrukturen:

”Eg registrerer at det er liten tilslutning til å endre hovudstrukturen (etatsstrukturen). Eg innser også at det er vanskeleg å vere konkret og overtydande nok i argumentasjonen for ei slik gjennomgripande endring. KS-rapporten av 10.04.02 understrekar også at det er vanskeleg å vere skråsikker på dette området”.

I eit internt informasjonsskriv²³ som vart sendt ut til dei tilsette i kommunen, supplerer Schei, og refererer til erfaringar som er gjort eksternt: *Erfaringane frå andre kommunar er ikkje eintydige, og behovet for denne endringa er ikkje godt nok dokumentert*”, seier han.

5.2.3 Ekskursjonar og deltaking på konferansar

Ekskursjonar til andre kommunar for å vinne innsikt i, og røynsler med, alternative organisasjonsformer, skjedde først i Østenstad-prosessen. Men det går fram av eit referat²⁴ frå eit møte i styringsgruppa i Schei-prosessen, at Schei drøfta med ressurspersonar også utanfor fylket, om kvar helst Førde kommune kunne hente erfaringar i eigen prosess:

”AS [Asbjørn Schei] har delteke på årsmøtet til NKF [Norsk Kommune Forbund], der han informerte om prosessen som er starta i kommunen. Har også hatt møte med NKF, dei anbefalte at ein [s]er på Sørums kommunen sin omorganisering”.

Røynslene frå andre kommunar vart nytta også i Schei sitt utkast til saksutgreiing, meint for bystyret i april 2002. Her heiter det: *”Einingane må oppfattast som ”naturlege”, men løysingar i andre kommunar viser at det er mange måtar å gjere dette på...”.* Styringsgruppa var i tidsperioden Østenstad-prosessen varte òg på ekskursjonar til representantar for kommunar i og utanfor eige fylke, som Flora, Sogndal og Kvinnherad. **Ein av respondentane** svarar slik på spørsmålet om kvifor dra på ekskursjon:

(D, 9): ”Vi følte vel at det var behov for å kome oss ut og sjå litt, for vi visste at det var ein masse forsøkskommunar som hadde kjørt desse prosjekta, og få med oss både positive og negative erfaringar. Men først og fremst måten dei jobba på, og måten dei hadde organisert, følte vi var helt nødvendig å få litt input på”.

Fleire respondentar oppgjev at det var særleg viktig å hauste erfaring frå andre med korleis ein skulle byggje opp dei nye *stabane*; til dømes om ein skulle gå for administrasjons- og fagstabar sentralt i organisasjonen, eller om ein skulle ha dei desentralisert ute i einingane.

²³ Jf internt informasjonsskriv til dei tilsette: *”Informasjon om arbeidet med organisasjonsendring i Førde kommune. Nr. 2”*, frå rådmann Schei, datert 17.04.2002.

²⁴ Jf *”Referat frå møte i styringsgruppa”*, til styringsgruppedeltakarane, datert 29.01.2002.

Vidare peikar fleire på at dei lærte veldig mykje om roller, og kva slags roller dei forskjellige nivå i organisasjonen skal ha. **2 av respondentane** nemner også sideeffektar av desse ekskursjonane: Dei nemner erfaringa med å oppleve *felles lagnad* med andre kommunar, som det å oppleve uvisse og frustrasjon ved å stå i ein omorganiseringsprosess. Dei framhevar også effekten av å reise vekk frå eigen organisasjon:

(B, 8): "Når vi var i Kvinnherad så hadde vi jo med han Bjørn Inge Raknes som hjalp oss som prosessveileder. Då knadde vi veldig masse på organisasjonen... men då hadde vi den effekten at vi var reist vekk, ikkje sant. Vi blir liksom meir trygge på kvarandre på det".

2 av respondentane nemner dessutan erfaringane andre hadde gjort seg om at ein slik omorganiseringsprosess er *tidkrevjande*, og at det krev brei involvering på alle tilsettenivå i organisasjonen:

(F, 9): "... tidlegare hadde vi liksom opplevd at dette skulle avgjerast i løpet av ein månad eller to, og så var det berre å sette i gang utan noko meir dikkedering. Mens her vart vi satt inn i att både tillitsapparatet, tillitsvalde, måtte vere med, og ikkje minst at vi hadde arbeidsgrupper som jobba gjennom dette med analyse, altså swot-analyse".

5.2.4 Korleis har nabokommunane organisert seg?

Fleire nabokommunar til Førde anten planla, eller hadde gjennomført, organisasjonsendring i retning av tonivåmodell i tidsrommet Østenstad-prosessen føregjekk; Fjaler, Florø og Sogndal er mellom dei. **To respondentar** nemner at som følgje av geografisk nærleik til omorganiserte kommunar, så vart det òg lettare, meir uformelt, å fange opp rykter om positive eller negative erfaringar nabokommunane gjorde seg. Rykte ein tok med inn i omorganiseringsarbeidet i eigen kommune. Den eine respondenten seier:

(G, 16): "Heilt i starten så hugsar eg at vi hadde stor nytte av å lese igjennom, for min del, kva dei andre hadde gjort. Og eg hugsar at vi snakka ein del om det. Eg hugsar at Bernhard hadde ringt ein han kjente i Sogndal, og spurt litt... sånn at det fekk oss litt i gang".

Same respondenten opplyser vidare at i Østenstad-prosessen tok styringsgruppa i bruk, og omarbeidde, ein plan som konsulentfirmaet PWC hadde utarbeidd til eit anna prosjekt for kommunen – Felles økonomikontor i Sunnfjord. Respondenten seier at den planen kopierte dei "*mykje av for tidsplan og jobbmodell*" når ein tok fatt på omorganiseringa.

Dette kapitlet har handla om å presentere indikasjonar på at styringsgruppa, i tillegg til *eigne erfaringar*, også har henta erfaringar og informasjon frå andre, *eksterne aktørar* og tilbakeført

desse i både Schei- og Østenstadprosessen. Neste kapittel handlar om det også er slik at eigne og andre sine *forventningar og visjonar* kan ha hatt noko å seie for prosessane i organisasjonsgjennomgangane.

5.3 Eigne og andre sine forventningar og visjonar

Utløyser og påverkar *forventningar og visjonar* ein sjølv eller andre har, at Schei og Østenstad initierte organisasjonsgjennomgangane i kommunen, prosessen under vegs og det endelege utfallet på prosessane? Spørsmålet knyter også an til i kva grad offentlege forvaltningseiningar har kikkarten peikande mot framtida og fokus innstilt på uendeleg, eller om offentlig forvaltning først og fremst skodar attende på fortida, eller berre er i notida.

5.3.1 Forventning om "å møte framtida" og "morgondagens krav"

Både rådmann Schei og rådmann Østenstad refererer i sine saksdokument til ei framtid som ber i seg forventningar til kommunen. Schei seier i saksutgreiinga til formannskapet, at: "*Sjølv om vi likevel må kunne seie å ha hatt ein veldriven kommune, bør vi no vurdere organisasjonen vår i lys av morgondagens krav*". Tilsvarande framtidsreferansar gjer **Østenstad** i sitt "problemnotat" til styringsgruppa i januar 2004, då han initierer ny organisasjonsgjennomgang, etter at det syner seg å ikkje bli noko av tanken om storkommune i Indre Sunnfjord: "... *Hovudinntrykket mitt er at vi har ein profesjonell og flink organisasjon med gode leiarar. Organisasjonen har forbedringspotensiale, og treng ein gjennomgang for å møte framtida*". På spørsmål til **Schei** i intervjuet om dei måtte gjere noko for å møte "framtida" og "morgondagens krav", nektar han for at framtidskrava var av normativ karakter:

"Nei, det var ikkje noko press utanfrå, verken frå folk, politikere eller frå administrasjonen og antakelegvis ikkje frå økonomien heller, som gjorde at dette var nødvendig. Så det var eg og han Ole John i grunn som fronta. Det var ingen stimulans å få frå ordføraren, for eksempel. Det politiske system synst detta var greitt, men ingen... ikkje noko sånn halleluja og sånn".

Men Schei refererer ikkje berre til framtida for å *initiere* organisasjonsgjennomgangen, han gjer det også når han vel det motsette, å *avslutte* prosessen: Dette ser vi av mailen hans til styringsgruppa, der han opplyste at: "... *Eg er likevel rimeleg overtydd om at etatsmodellen, slik den blir praktisert i Førde i dag, ikkje er god nok i framtida*".

Respondentane vart spurt om tonivåmodellen vart valt for å bøte på utfordringane *der og då* i 2004 – eller for å møte *framtidige* utfordringar? Her er fleire svar ute og går: **Ein respondent** svarar at tonivåmodellen vart valt fordi *”dei hadde eit mål om å sjå framover”*, med eit organisasjonsinternt fokus i opplistinga over kva ein ynskte oppnå: Delegere ut meir ansvar og få ein meir dynamisk organisasjon med større grad av heilskapsperspektiv. **Ein annan respondent** meiner at innføring av tonivåmodellen vart gjort ut frå forventningar om å bli meir straumlineforma, at folk skulle vite kvar dei skulle vende seg, og eit ynskje om å betre service til publikum. **Tre** respondentar kjem med meir generelle og ålmenne grunngevingar knytt til framtida, for innføring av tonivåmodellen:

(G:) *”Dei utfordringane som samfunnet gir i åra framover...”*

(A:) *”Vi må ha ein gjennomtenkt struktur på det vi har, som er meir tilpassa framtida”*

(F:) *”Vi skulle vere meir i stand til å vere med på den utviklinga som vi såg ville komme...”*

Båe rådmennene peikar for sin del på at dei, i deira respektive prosessar, opplevde forventningar om å få til ein gjennomtenkt organisasjonsstruktur *”som er meir tilpassa framtida”*. Stikkord rådmennene nemner er forventningar om intern og ekstern samordning: Internt, seier **Østenstad**, så var det forventning om få til meir samhandling på tvers av fagområda, spesielt mellom dei store etatane helse og sosial og undervisning. Han legg til at det var viktigare at ein større del av organisasjonen no måtte ta ansvar og få mynde, og syte for at det blei meir interessant å jobbe i kommunen. Dessutan forventninga om at rådmannen igjen måtte få att makta han hadde i kraft av posisjonen sin. I forhold til å kunne stå rusta mot forventningar i *omgjevnadane*, så opplevde rådmann **Schei** at kommunen med etatsmodellen ikkje vart sett på som éi eining, men var fleire sektorar, og at ein ikkje evna sjå alle kommunens gjeremål i ein skikkeleg samanheng. Schei kjem med dette dømet:

”Skulesjefen var alltid på møte saman med leiaren i undervisningsutvalget. Var rådmannen heldig, så blei han invitert. Gjerne saman med ordføraren, om det skulle vere sånn litt skikkeleg stas”.

Østenstad svarar slik på same spørsmålet om kva *eksterne* forventningar og krav som eventuelt låg på kommunen, og endar opp med å referere til *interne* forventningar:

”Nokon slike krav hadde du, kanskje mest til dette med barn og unge. Der var det ein del utfordringar, men... ikkje sånn som eg klarer å ta i dag. Men det her å få det til å vere meir dynamisk enn det vi hadde. Igjen, vi hadde hatt same organisasjonen i 30 år”.

På spørsmål til Schei om det i Schei-prosessen var eksterne instansar som framførte

forventningane sine i høve til drifta i kommunen i framtida så sterkt, at desse må oppfattast som *krav* som må innfriast, svara han: *"Kan ikkje skjøne at det var nokon"*. På oppfølgings-spørsmål om det var andre mogelege forventningsstillarar, så som styresmakter, svarar Schei:

"Fylkesmannen har aldri gitt nokon peikefing mot oss at no må vi sjå til å ta oss sammen, for eg føle at tilsynsmyndigheter og sånne ting har vore fornøgde med (lattermild) måten vi har gjort tingene på. Den følelsen har vore slik i alle år, før eg kom, og etter at eg for...".

Respondentane vart òg spurt om kor vanleg det var at ein i etatssjef-forumet halde kvar veke, der rådmann og etatssjefar samlast, snakka om framtida og på kva måte dei henta inn informasjon om framtida. **Ein av respondentane (D)** svarar at mykje tid blei brukt då, og mykje tid blir brukt no, knytt til den daglege drifta. Respondenten seier vidare at i ein del prosessar, så som kommuneplanprosessar og økonomiplanprosessar, så har ein prøvd å heve seg litt opp, men at *"... det er jo kanskje der det ofte blir for lite gjort, akkurat det med å ha desse store strategiske diskusjonane. Det blir ofte mykje opp i drift"*.

5.3.2 Forventningar om betre økonomistyring og effektivisering

Av det føregåande hugsar vi at enkelte etatar i kommunen hadde slite økonomisk, delvis kunne forklare kvifor ein starta organisasjonsgjennomgangen. Kan slike *erfaringsmessige* konstateringar kring dei økonomiske tilhøva også leggje eit framtidig *forventningspress* på dei same aktørane? I saksutgreiinga **Schei** laga til formannskapet, så skriv han: *" Dei økonomiske rammene for kommunane blir trongare og trongare og kravet til effektivisering er sterkare enn nokon gong"*. Av det ovannemnde (jf del 5.1.2) hugsar vi at rådmann Schei ikkje sjølv la sterk vekt på økonomi som insentiv for å initiere ein organisasjonsgjennomgang. **Ein respondent** fokuserer, sterkare enn det Schei gjer, på forventningane denne meiner låg der knytt til å få kommuneøkonomien i balanse att:

(C, 7): "Ein må jo huske på at vi i 2002 hadde vore gjennom eitt av Førde kommunes største underskudd, og som var så stort at Schei var litt forbausa over å ikkje få meir kjeft av politikarane i forhold til det. Det som Schei var bekymra for, i forhold til økonomi i byrjinga av 2000-talet kom jo då, og kan jo seiast å vere ein medverkande årsak til organisasjonsgjennomgangen".

Men organisasjonsgjennomgangen vart ikkje gjort berre av eigen, intern vilje; også eksterne krefter pressa på, seier same respondenten: Frå statlege myndigheiter og frå det private næringsliv, NHO, var det eit trykk på at kommunane driv ineffektivt, og det er klart at det er viktig *"for den øvste sjefen å i alle fall ha sjekka ut, og på ein måte kunne stå på, at sånn er*

ikkje det, og kunne imøtegå dei på eit dokumentert grunnlag. Ikkje berre synsing” (C).

Det statlege kravet om at kommunane måtte samordne seg, bringar oss over på neste punkt, interkommunalt samarbeid.

5.3.3 Krav om kommunal samordning og fokus på Førde-Florø-aksen

I perioden då Schei-prosessen føregjekk, var det også krefter som ivra for samarbeid mellom kommunane, eller jamvel for kommunesamanslåing. **Ein av respondentane (C)** nemner det som eitt av to statlege forventningar han opplevde at kommunane vart møtt med: *”Det gjekk jo på dette med økonomisk omstilling. Det var kanskje dei sentrale statlege føringane, saman med at kommunane må samordne seg”*.

Spørsmålet om moglege storkommune i Indre Sunnfjord – med Jølster, Gaular, Førde og Naustdal – vart sett på dagsorden i 2002-2003. Rådmann **Schei** nemner i saksutgreiinga til formannskapet at *”presset for interkommunalt samarbeid aukar”*, og legg til at nabokommunane ynskjer å knyte seg nærmare opp til kommunen, då gamle prinsipielle motførestillingar om at kommunen er storebror og kan vere overkøyrande for ein stor del er heilt vekke. Schei vurderte det likevel til å vere for ressurskrevjande å ha *to prosessar* gåande parallelt; både det eg har kalla Schei-prosessen og det å greie ut grunnlaget for ein storkommune, og valde derfor å avslutte organisasjonsgjennomgangen. **Schei** seier i intervjuet: *”Vi trudde alle sammen på ei kommunesammenslåing, viss vi ikkje hadde trudd på det, så kan det hende at vi hadde fortsatt”*. **Ein annan respondent** oppfatta likevel ikkje Schei til reelt sett å ha særleg stor *tru* på tanken om storkommune, men seier at han for sin del snarare oppfatta kommunesamanslåingstanken som *”ein øvelse”* Fylkesmannen køyrde på tvers. :

(F): ”Det var eit signal på den tida, etter press frå både staten og Fylkesmann, at vi skulle gå inn å sjå på samanslåing av kommunane i Sunnfjord. Men innerst inne opplevde eg at han var veldig avslappa i forhold til den prosessen”.

Respondenten trur i staden at Schei i større grad reelt opplevde at eksterne forventningar framsett til kommunen kom frå styresmaktene og Fylkesmannen gjennom tanken om Førde som *”ei leiestjerne”* og *”motor”* i området Førde geografisk sokna til. Han nemner at *Førde-Florø-aksen* ville få ei meir dominerande rolle i Sunnfjord enn som hadde vore tilfelle tidlegare gjennom betra samferdsle og at Førde kommune var blitt ein dominerande arbeidsplass og handelsstad i Sunnfjord. Den same respondenten deler heller ikkje synet til

rådmann Schei i saksutgreiinga, om at *”gamle prinsipielle motførestillingar om at Førde er storebror og kan vere overkøyrande, for ein stor del er heilt vekke”*. Snarare tvert om, det låg klare forventningar til Førde kommune, og rådmann og assisterande rådmann hadde sjølv forventningar til si rolle, seier **respondenten**, og held fram:

(F, 7): ”Nei, fordi dei var dømt til å tape, fordi Førde jo nesten er like store åleine som resten av kommunane. Så det var snakk om Førde skulle ofre seg heile tida; vere storebror og vere snill, i forhold til dei små. Og det meinte både rådmann og assisterande, at det var ikkje aktuelt å gå inn på ei sånn linje”.

5.3.4 Eigne og andres visjonar i Schei- og Østenstad-prosessen

Då rådmann **Schei** initierte organisasjonsgjennomgangen i 2001/02, ser vi av saksutgreiinga til formannskapet at det er tekstbrokkar som indikerer framtidige visjonar for organisasjonen: *”Vi har etablert servicetorg for å kunne yte innbyggerane våre betre service. Vi er godt i gang med ”døgnopen” forvaltning”*. Men i Schei-prosessen vart det ikkje dvelt noko meir med utarbeiding av visjonar; korkje som omhandla dette prosjektet eller for ein framtidig ny organisasjon. Berre nokre år forut for Schei-prosessen vedtok kommunen *”Verdiplattform for Førde kommune”*²⁵. Overordna heiter det her: *”Førde kommune skal vere ein god stad å bu og vekse opp i, og vi skal alltid ha innbyggerane sitt beste som siktemål”*.

Når rådmann **Østenstad** så tar fatt på sin organisasjonsgjennomgang i januar 2004, trer derimot dette med visjonar klårare fram: I problemnotatet han laga til styringsgruppa, er temaet kome på dagsorden: Her heiter det: *”Drøfte visjon for Førde kommune og overordna mål både for kommunen og for denne prosessen”*. I eit oppfølgingsnotat²⁶ kort tid etter, har han med utdrag frå den offisielle verdiplattforma, og grip også fatt i dette med kommunal service, gjennom dei måla han legg til grunn for arbeidet med sin organisasjonsgjennomgang. Østenstad skriv:

”Det er viktig å ha med seg at målet for ein kommuneorganisasjon er ein best mogeleg tenesteproduksjon til innbyggerane innanfor dei økonomiske rammene som er tilgjengeleg. INNBYGGARANE ER KUNDANE VÅRE OG OPPDRAGSGJEVARANE VÅRE”.

Dei to tilsettere representantane i styringsgruppa i Østenstad-prosessen, fekk eit særleg ansvar

²⁵ Jf *”Verdiplattform for Førde kommune. Arbeidsgjeverhaldningar og leiingsprinsipp”*, vedtatt av Førde bystyre, 17.02.1999.

²⁶ Jf notatet *”Administrativ organisering i Førde kommune 2004 – to modellar”*, til styringsgruppa, datert 07.04.2004.

med å utarbeide *slagord* og *visjonar* for prosjektet, og som vart vedteke²⁷ i styringsgruppa. Publikumsservice vart tatt med som eit av fleire visjonar: ”*Skape ein organisasjon: Som yter kvalitative gode tenester og god service til innbyggjarane og brukarane av tenester i Førde kommune*”. Respondentane vart i intervjuet spurt om kva rolle dei opplevde at utarbeiding og bruk av visjonar hadde i organisasjonsgjennomgangen. Respondentane er delte i synet. Sitatet frå **ein av respondentane** uttrykkjer om lag det same meiningsinnhaldet til fleire av respondentane:

(G): ” *Vi gjorde visjonen mykje fordi at det var litt fint å ha med. Og vi hadde ikkje, etter mitt personlege synspunkt, ei brei deltaking i utarbeiding av ein visjon for dette ute i organisasjonen, som og igjen medførte at eigarskapet til dette ikkje var veldig stort*”.

To respondentar har eit meir positivt syn på verdien av visjonane dei laga, kanskje først og fremst for medlemene i styringsgruppa *sjølve*: Den eine respondenten uttrykkjer at det å ha ein felles visjon, eit felles mål, litt sånn symboleffektar, er viktig for alle organisasjonar å ha, men er usikker på kor godt den gjennomsyrrer heile organisasjonen. Den andre respondenten vektlegg visjonen sin vegvisarfunksjon: ”... *at vi skulle bli ein god kommune, og at det var innbyggjarane som skulle vere i fokus. Og det tvinga oss til å tenke i den retning. Meir serviceorientert*” (F). På spørsmål om respondentane hugsar att visjonane dei laga i dag, avgrensar dette seg for fleire av dei til einstavingsord og setningsbrokkar: ”... *ein god stad å bu, eller eit eller ant sånt*” (D). Ein anna respondent meiner å minnst at ein skulle ha ein organisasjon ”*som til ei kvar tid skulle gje rett tenester til innbyggjarane, ut frå tilgjengelege ressursar. Har vi ikkje noko sånt på papiret?*” (E). **Kommunalsjefen** for skule og barnehage, er den einaste respondenten som uttrykkjer at visjonane frå Østenstad-prosessen er tekne med inn, og blir brukte vidare, i den ordinære drifta innanfor eige tenesteområde den dag i dag: ”*Brukarfokus, det å vere til for innbyggjarane går igjen i visjonane som etter kvart alle skulane og barnehagane har på plass. Ein god stad å vere, ein god stad å lære*”, må jo vere variantar, men då tilpassa og forenkla”, seier kommunalsjefen.

Styringsgruppa gav elles prosjektet i Østenstad-prosessen eit eige *namn*, og i eit av informasjonsskriva²⁸ distribuert til dei tilsette om organisasjonsgjennomgangen, heiter det: ”*Babyen har fått eit namn. Namnet på prosjektet Administrativ omorganisering av Førde*”

²⁷ Jf ”Referat frå møte i prosjektgruppa og referansegruppa”, datert 08.09.2004

²⁸ jf ”Informasjon om arbeidet med omorganisering i Førde kommune september 2004”, distribuert til tilsette i Førde kommune, datert September 2004.

kommune 2004" er: FK05". Ein av respondentane fortel at han berre dagar før intervjuet med meg hadde vore i eit møte der namnet FK05 framleis, fleire år etterpå, vart nytta; "... det hadde nok ein sånn referanse i seg" (G), som respondenten seier det.

5.4 Organisasjonsgjennomgang i ei tid med høgt omorganiseringstempo

Ingen organisasjonsprosessar skjer i eit vakuum, dei vil vere påverka av interne tilhøve og eksterne lokale og fjernare strømingar. I tidsbolken arbeidet femnar om, skjedde det fleire andre organisatoriske endringar meir eller mindre parallelt i kommunen: Oppretting av Servicetorg, endring i politisk struktur og utgreiing av mogeleg storkommune i Indre Sunnfjord, innføring av interkommunalt IKT-samarbeid og Felles økonomikontor. Kan desse omkransande prosessane best sjåast på som isolerte prosessar, eller kan dei jamvel tene som forklaringsfaktorar for utviklinga i organisasjonsgjennomgangane mitt arbeid omhandlar?

5.4.1 2-nivåmodellen – resultat av mote-press og krav frå naboane?

Rådmann Østenstad sette i verk 2-nivåmodellen i februar 2005. Respondentane vart spurt om tonivåmodellen vart valt fordi denne modellen var "på moten" på det aktuelle tidspunktet, heller enn at det var basert på ei overtyding om at dette var den rette organisasjonsforma for kommunen. **Fleire** respondentar er samd i at ei slik "mote-forklaring" kan ha noko føre seg. **Østenstad** seier at ein slik påstand langt på veg er rett, og refererer til at referansekommunar som både Flora og Kvinnherad alt hadde omorganisert til tonivåmodell då Førde kommune gjorde det. Han meiner også å hugse at nettopp 2004 var eitt av dei store åra for innføring av tonivåmodellen. Ut over at det var "på moten" å flate organisasjonen, nemner han at ei slik organisasjonsform meir ålment passar med generelle "teikn i tida". Østenstad seier:

"Eg følte at det stemde godt med, kva skal eg seie, ja, eit tegn i tiden, liksom. Og det at folk skulle få meir makt og myndigheit og ansvar sjølv, i staden for at ein hadde ei sånn kommandoleiing, så fekk dei sine rammer og sine direktiver frå oss. Men så måtte dei fikse dette her på beste måte".

To av respondentane nyanserer likevel grunngjevinga for at det var tonivåmodell og ikkje ei anna organisasjonsform som vart valt, og nemner då rådmannen sitt behov for "å komme tettare inn på organisasjonen" (F, 13); og at veldig mange rådmenn rundt omkring hadde eit ønskje om "å få total kontroll på kommunen ved å komme nærmare driftsnivåa" (D). Berre **ein respondent** stiller seg *avvisande* til at tonivåmodellen vart valt ut frå å vere "på moten". Det kunne ein heller ha sagt, seier respondenten, dersom ein utan godt arbeid i prosjektgruppa

hadde valt tonivåmodell når Schei kørde prosessen – ein periode då det var veldig i vinden med tonivåmodell, ein tendens som flata ut i Østenstad sin periode, seier han. Respondenten legg til at kommunen i tida då Østenstad-prosessen føregjekk, dessutan fekk signal om at tonivåmodellen fungerte både godt og dårleg, noko som gjorde at ein måtte gjere avvegingar, held han fram.

Respondentane vart også spurt om kva det hadde å seie for eigne organisatoriske val under Østenstad at nabokommunar som Florø, Fjaler, Sogndal og andre kommunar alt hadde gått over til, eller planla å innføre, tonivåmodell. I svargjevinga plasserer dei seg langs heile registeret, frå at dette hadde inga, til svært avgjerande, betydning. **Ein respondent** (G, 19) nemner at Førde nok såg mykje til kva Flora kommune hadde gjort på enkeltval – og fekk signal om både godt og vondt derfrå; mellom anna så beheldt Førde fagleg ansvar knytt til toppleiarane, noko som ikkje vart gjort i Flora – men opplevde ikkje at det Flora gjorde var *avgjerande* for eige val. **Ein annan** respondent seier det slik:

”Når ein på ein måte snakkar om naboane, så kan det jo vere det som professor Røvik snakkar om: ”At alle andre gjer det”-syndromet. Det er klart at det påverkar jo, i alle fall på eit visst nivå, når så mange rundt ein gjer det. Då må ein i alle fall ha ein god begrunnelse for ikkje å gjere det”.

Ein annan respondent (D) seier at han trur at tonivåtanken fengsla landet som heilskap, heller enn at val enkelt-nabokommunar gjorde var avgjerdande for at tonivåmodellen vart valt også i Førde.

5.4.2 Etablering av Servicetorg og ny politisk hovudmodell

Fleire respondentar omtalar innføringa av Servicetorget i 2001 som noko av det mest *radikale* kommunen har gjort på administrativ side dei seinare åra. Sett med etatane sine briller, innebar Servicetorget at ein ”rokka inn på etatane sitt område” og funksjonstappa desse for tilsette og tenester, som så langt hadde vore ytt til publikum av den einskilde etat. Med etablering av Servicetorget vart tenestene ikkje lenger ”etatstenester”, men ei ålmenn kommunal teneste, ytt av ”servicevertar” – underlagt rådmannen. Etableringa av Servicetorget vart etter **fleire** av respondentane sitt syn utvikla for å vise evne til omstilling og å rå bot med skavankane ved etatsmodellen, knytt til å vere ”sementert” og lite tilpassingsdyktig. Servicetorget gjorde det lettare å ”samordne tenestene” på tvers av tenesteområda og å kunne gje ”tilstrekkeleg med informasjon” og ”god service”, seier dei. Enkelte presiserer at det også har sin pris å etablere ei ny eining i organisasjonen som bryt med etatsmodellen. **Schei** seier

det slik: ”Ja, det gjorde jo noko med heile organisasjonen. Det òg tok krefter i organisasjonen, ein måtte jo (litt latter) kjempe for både det eine og andre. Eg meiner å huske, at vi må ikkje gå for fort fram heller”.

Året etter etableringa av Servicetorget, i desember 2002, vedtok politikanane å gjere eit organisatorisk grep på politisk side, gjennom å etablere ein ny politisk hovudmodell; *forvaltningsmodellen* avløyste hovudutvalsmodellen. Endringar i politisk organisering, saman med avklaringa av spørsmålet om kommunesamanslåing i Indre Sunnfjord – var brikker på plass med positiv verknad også for utviklinga knytt til administrativ organisering, meiner Schei:

”Tommelen ned for kommunesamanslåing, ny rådmann, ei politisk organisering som vi fikk til og som tok vekk hovudutvala – noko av det mest dramatiske vi har gjort, er den politiske omorganiseringa. Det var riktig nok ei gruppe av ledende politikere som vedtok det der, men vi hadde no eit lite ord med i laget både eg og han Ole John... (lett lattermild)”.

Ein respondent ser på endring av politisk struktur og innføring av Servicetorget som ein medviten *strategisk* prosess frå Schei si side, som første lekk i å førebu ei større administrativ omorganisering. Vi lar respondenten fortelje i historie:

Intervju-historie 2:

” Han valde vel å gå ein sånn mellomvei... vi tok vel nær sagt område for område, og snikinnførte ein del ting. Og så kom vi til det store grepet, at då var det tida for å ta etatane. Og det følte eg at var litt sånn snikmåte å gjere det på, i staden for opent og ærleg gå ut å sei at han skulle omorganisere oss. Og viss det var tonivåmodellen, så burde han kunne sei at det var det han flagga (...) Første grep blei at hovudutvalga blei tatt vekk, så han begynte jo på den politiske prosessen, når han sannsynlegvis ikkje kom så langt når vi starta opp, så følte han det var tungt å komme fram med den administrative biten, og gjere noko grep der. Vi hadde jo ein gjennomgang på 90-talet, 94/95 trur eg, der vi hadde ein ganske grundig analyse av organisasjonen, og der var det snakk om at kyrkja skulle leggjast under kultur, blant anna. Det vart det ikkje gjort noko med. Landbruk var og av dei områda... blei masse motstand mot det, så det blei liksom ikkje foretatt noko grep no. Så det blei berre pynta på ein del ting, og så vidareførte vi modellen vi hadde. Men så kom då grepet med å ta vekk hovudutvalga, og so kom dette her med Servicetorget. Og då liksom angreip han neste, ut frå det, at då hadde vi liksom rokka inn i etatane på ein del tenestefunksjonar som var naturleg å legge over, og då var ein liksom moden for neste grep. Så det var – som eg prøver å seie, det var litt sånn snikinnføring”.

5.5 Oppsummering empirikapittel

I dette kapittelet har eg presentert empiri som tener som indikatorar på om initieringa av, og sjølve organisasjonsgjennomgangane i Førde kommune, kan sjåast på som kunnskapsutviklings- og organisasjonslæringsprosessar. Funna viste at *interne erfaringar frå drifta i eigen organisasjon* var ein sentral forklaringsfaktor: Respondentane fortel at organisasjonen organisatorisk var velfungerande, men den var òg statisk og ”gamaldags”, utan overordna plan for vidare utvikling. På økonomisida var det etatsvise overskridingar, noko som førte til eit behov for å vere meir forutsigbar og å spare pengar. Ein ynskte også å gjere noko med maktfordelinga, der etatsjefane uintentert hadde fått meir makt enn deira formelle plassering skulle tilseie i høve til rådmann og dei politiske apparatet, der dei fysisk sat plassert desentralt ute i organisasjonen. Pleie og utvikling av dei interpersonlege banda i toppleiinga, måtte òg prioriterast. Dine st viste funna at styringsgruppa også henta erfaringar og informasjon frå andre, *eksterne aktørar*. Rådmennene supplerte eigen kompetanse med rettleiings- og prosesskompetanse frå *eksterne konsulentar*; henta inn og las *erfæringsrapportar* andre organisasjonar hadde utarbeidd. Styringsgruppa var også på *konferansar* eller *ekskursjonar* til andre kommunar for å dra vekslar på deira erfaringar med planlagt eller gjennomført omorganisering generelt, i tillegg til å vurdere løysingar på konkrete organisatoriske spørsmål. Geografisk nærleik til nabokommunar som førebudde, eller alt hadde gjennomført omorganisering, nytta styringsgruppa som lyttepostar og uformelle kommunikasjonskanalar, om modellen ein sjølv hadde i emning – men seier at den eksterne kunnskapen måtte tilpassast tilhøva i eigen organisasjon.

Vidare viser funna at ein også bygde kunnskapsutviklinga på *eigne og andre sine forventningar og visjonar* – som indirekte og direkte vart tatt inn og tillagt verdi i Schei- og særleg i Østenstad-prosessen. Både rådmennene grunnjev organisasjonsgjennomgangane med eit behov for ”å kunne møte framtida” og innfri ”morgondagens krav”. Respondentane vektlegg i størst grad, *eigne, interne forventningar* som grunngeving på kvifor omorganisere: Ynskje om betre samordning mellom etatane; meir ansvar og mynde delegert ut; få orden på økonomistyringa og økonomisk underskot og fokus på at kommunen må bli verande ein god stad å arbeide og trivast, er sjølvpålagde forventningar ein ynskjer innfri. Kommunen møtte også *eksterne forventningar* i prosessane; Statlege etatar, Fylkesmannen, NHO og KS er viktige døme på forventningsstillarar: Det vart reist forventningar om kommunal samordning; forventningar om å kunne imøtegå og dokumentere at ein på kommunalt hald ikkje dreiv økonomisk ineffektivt; forventningar til utvikling av Førde-Florø-aksen. Kommunen vart

dessutan utfordra på å ta på seg rolla som godt førebilete ved å vere ”leiestjerne” og dessutan ”motor” for utvikling i distriktet, seier dei.

Eit viktig spørsmål er likevel om, og i kva grad, kommunen i praksis valde å ta konsekvensar av dei eksternt framsette forventningane, gjorde at ein tilpassa drifta og la forventningane inn som ein premiss i organisasjonsgjennomgangane, eller om ein nøgde seg med å ta dei ”til vitande”; noko funna syner at kan vere tilfelle. I organisasjonsprosessane stod også *visjonar* og visjonsbygging sentralt. Sjølv om det ikkje vart laga eksplisitte visjonar i Schei-prosessen, bygde den i noko grad på tankegodset nedfelt i Verdiplattforma vedteken nokre år i førevegen. I Østenstad-prosessen utarbeidde gruppa eksplisitt eigen visjon, og sentralt stod fokus på *publikum*: Å yte kvalitative gode tenester, god publikumsservice også gjennom ”døgnopen forvaltning” og leggje til rette for næringsverksemd. Eit viktig spørsmål er likevel om visjonane godt nok kom under huda på styringsgruppedlemene som utarbeidde dei, og hjå dei tilsette i organisasjonen elles. Organisasjonsprosessar skjer aldri i eit vakuum, men vil stå under press av både interne tilhøve i organisasjonen og eksterne strømmingar. *Eksterne* tilhøve som respondentane særleg nemner har hatt innverknad på organisasjonsgjennomgangane, er ideen om tonivåmodellen, som var ein organisasjonsmodell som var særleg populær og ”på moten” på dette tidspunktet. Dessutan hadde fleire nabokommunar alt innført tonivåmodellen, eller stod heilt i startgropa, slik at det var lett å få impulsar og kunnskap som ein kunne ta med seg i eigne organisasjonsprosessar. Respondentane hevdar vidare at tonivåmodellen bar i seg eit tankegods som samsvarte med dei rådande ”teikn i tida” i dette tidsrommet. Respondentane spør seg også om ikkje også etableringa av Servicetorget, politisk omorganisering i kommunen og mogeleg storkommune i Indre Sunnfjord er *interne* faktorar som kryssar prosessen med organisasjonsgjennomgangen, og som har hatt innverknad på utviklinga av læreprosessene i organisasjonsgjennomgangane.

6 Drøfting av hovudfunn

I dette kapitlet vil eg drøfte dei empiriske hovudfunna presentert i førre kapittel i lys av eksisterande teoriar og teoretiske førestellingar for dei tre underspørsmåla i problemstillinga mi. Først tar eg føre meg data som kan indikere om, og på kva måte, forvaltningseininga lærte med utgangspunkt i erfaringar, dinest læring ut frå forventningar og visjonar. Kapitlet blir avslutta med om ein kan sjå på Østenstad-prosessen som ei form for "fellesskapslæring".

6.1 Læring basert på røynsler i eigen organisasjon

Ein stor del av litteraturen som er skriven om organisasjonslæring har hatt fokus på læring som byggjer på organisasjonar sine *eigne røynsler og historie* (Hedberg 1981; Askvik 1998b) – gjerne kalla **erfarings(-basert) læring**. Mellom ei rekkje forfattarar er det brei semje om at organisasjonar lærer av eigne røynsler (Espedal 1995). Ut frå dette overraskar det ikkje at erfaringar styringsgruppa gjorde seg frå drifta av kommuneorganisasjonen, var viktige i læreprosessane i organisasjonsgjennomgangane.

6.1.1 Erfaringar gjev lærdom om at noko må gjerast og innan kva rammer

Schei- og Østenstad-prosessen blei baa i stor grad initiert ut frå erfaringar og stimuli styringsgruppa og andre over tid hadde fanga opp frå drifta, om tilhøve som burde sjåast på. At medlemene i styringsgruppa hadde årelang fartstid i organisasjonen, gav i så måte ein unik erfaringsbase dei kunne nyttiggjere seg av i den vidare prosessen. For når Schei andsynes etatssjefane fremja initiativet om "*Mogelege endringar i organisasjonen*", var det tufta på røynsler han hadde gjort seg etter 10 år i rådmannsstolen, om **at noko måtte gjerast**. Spørsmålet var om ein skulle gå vidare med ei "*litt omfattande organisasjonstilpassing*" eller om ein skulle nøye seg med "*det som pressar mest*". "Det som pressar mest" å gripe fatt i, byggjer Schei på eigne eller andre sine erfaringar, og det finn vi att i fleire politiske og administrative skriftlege dokument som han produserte.

Schei legg også erfaringsbasert kunnskap til grunn i dei innleiande fasane av prosessen sin, i spørsmålet om kva organisasjonsgjennomgangen **skal munne ut i organisatorisk**: "*Vi beheld ein struktur med etatar*". At Schei likevel raskt byrja sjå på alternative modellar, i retning av

flat struktur, er ei sak for seg. Vidare byggjer Schei på læring frå eigne erfaringar når han omtalar **korleis** arbeidet i styringsgruppa bør organiserast: I motsetnad til kva som var vanleg i andre kommunar, ynskjer Schei ikkje å overlata til eksterne konsulentar å gjennomføre organisasjonsgjennomgangen heilt på eiga hand, då Schei har gjort seg erfaringar med at dette ofte impliserer ”*store organisatoriske endringar*”. Han ynskjer i staden å ta utgangspunkt i, og byggje på, eigen kunnskap i organisasjonen og ”*dei sterke og svake sidene ein ser*”. Også rådmann Østenstad si grunngjeving for å initiere ein organisasjonsgjennomgang var med tilsvarande erfaringsbaserte moment, ved oppstarten av prosessen: - Det var behov for større samordning og koordinering, organisasjonen mangla einskapleg struktur og prinsipp for leiing og det var store kulturskilnader mellom etatane, seier han.

I omorganiseringsprosessar er det ikkje uvanleg å fokusere einsidig på negative eller dysfunksjonelle sider ved drifta, for å gje prosjekta legitimitet. Schei og Østenstad bryt med dette og nyanserer; dei kjem både to med *positive* og *negative erfaringar* i sine argumentasjonsrekkjer. Schei vektlegg dei positive erfaringane og lærdomen dei har gjort seg med plattformar for IT-satsing i kommunen, etablering av Servicetorget og initiativet med ”døgnopen forvaltning” gjennom internett som verkty. Organisasjonen framstår også som ”*velfungerande*” og ”*veldriven*”. Østenstad nemner positive sider ved organisasjonen som ein må ta vare på og vidareutvikle – slike som stabilitet, profesjonalitet og ein organisasjonen med orden i sysakene og utan øydeleggjande konflikthar. Samstundes har medlemene gjort seg meir negative erfaringar, så som at etatsstrukturen er ”statisk” og ”gamaldags” og at ein ventar utviklingsplanlegging og heilskapleg struktur for organisasjonsbygging. Heller ikkje dei relasjonelle banda i toppleiinga var gode nok, med tendensar til ”nessekonge”-konstellasjonar, noko desentral geografisk lokalisering i toppleiinga imellom truleg medverka til.

Dette inneber at styringsgruppa både lærte gjennom å syne til feil som var avdekt, men også gjennom refleksjon og fokus omkring løysingar som fungerte godt, og som burde vidareførast og perfektionerast. Særleg etatssjefane var opptekne av å analysere plussar og minusar ved eksisterande etatsstruktur, før dei var villige til å hoppe på ein heilt ny organisasjonsmodell.

6.1.2 Organisasjonsprosess byggjer prosess på prosess

I sjølve *planlegginga* av organisasjonsgjennomgangen som Schei initierte i 2001, seier respondentane at dei lærte ved å dra vekslar på informasjonen og røynslene frå den føregåande administrative prosessen dei gjennomførte, prosessen i 1994/95. For det første lærte dei korleis ein bør drive ein omfemnande organisasjonsprosess: ”*Vi hadde vore gjennom ein prosess før [94/95], der vi hadde god involvering, brukte arbeidsgrupper og styringsgrupper. Fekk det ganske bra til*”, seier Østenstad. Også i den ordinære drifta i organisasjonen, i etterkant av 1994/95-prosessen, seier medlemene i styringsgruppa at dei hausta erfaringar med at ein del av tiltaka vart liggjande. Desse ynskte ein å ta opp og arbeide vidare med i den påfølgjande prosessen – Schei-prosessen. Tilsvarande, i neste prosess att – Østenstad-prosessen – oppgjev respondentane at dei lærte gjennom å flyte på erfaringane frå den *avbrotne* Schei-prosessen to år tidlegare. Både knytt til det å drive ein slik utviklingsprosess og kva av utfordringane ein diskuterte då som ein ville følge vidare opp i inneverande prosess. Dessutan oppgjev dei å ha med seg erfaringane og læringseffektane også frå *driftsperioden* mellom Schei- og Østenstad-prosessen; som dei opplever som ei positiv modningstid med tanke på å gjennomføre ei omorganisering slik den kom til syne etter at Østenstad vart rådmann.

I Østenstad-prosessen indikerer materialet mitt vidare at styringsgruppa kunne byggje dette arbeidet på erfaringar, prosedyrar og metodikk slik det var nedfelt i det *skriftlege materialet*, og som vart samla i ein elektronisk base. Dei gode røynslene gruppa gjev tilkjenne med å ha ein slik elektronisk base lett tilgjengeleg, er døme på erfaringsbasert læring der styringsgruppa rettar merksemda mot tiltak dei opplever som positive, med ynskje om å gjenta handlingar som blir assosiert med suksess (jf. Levitt og March 1988b). Deling av kunnskap og erfaringar i ein slik base, medverkar til å generere nye idear og kunnskap om korleis om lag tilsvarande framtidige prosessar innhaldsmessig og prosessuelt kan drivast. På denne måten kan dette stimulere til kollektiv refleksjon og generere læreprosessar. Materialet mitt gjev fleire analoge døme på dette: Praksisen med etablering av *arbeidsgrupper* i prosjektet, som alt vart gjort i 1994/95-gjennomgangen, og som blei vidareført i bae dei to påfølgjande organisasjonsprosessane. Tverretatlege arbeidsgrupper som arbeidsform, der også dei mellomste tilsettenivåa er representert (som i Østenstadprosessen), bryt elles fundamentalt med måten informasjonsutveksling og kunnskapstileigning tradisjonelt skjer på i byråkratiske organisasjonar. Det kan truleg, i seg sjølv, motverke læringsvegvinga som pregar byråkratiske organisasjonar, slik dette er omtalt tidlegare (jf. del 3.6.3) Bruk av *retteiarar* i Schei-

prosessen, og som vart vidareført i Østenstad-prosessen, er tilsvarande døme på at organisasjonen gjennom positiv erfaring med slike verkemiddel, har lært at dei også bør gjenta suksessfaktorane i påfølgande prosess.

6.2 Læring basert på *andre* aktørar sine røynsler

Sidan ei organisatorisk løysing i retning av tonivåmodell var noko nytt, og eigne røynsler var utilstrekkelege, aktualiserer førestellinga om røynsler som eit avgrensa læringsgrunnlag (jf. March et al.1996). Behovet for å knyte til seg røynsler *utanfrå*, auka som følgje av dette. For medan det hjå forfattarar og forskarar har etablert seg relativt brei semje om at organisasjonar lærer av erfaringar i *eiga* verksemd, har teori om læring som byggjer på erfaring frå og informasjon om *eksterne* aktørar fått mindre merksemd (Huber 1991; Levitt og March 1988; Askvik 1995). I arbeidet er det klare indikasjonar på at slike eksterne røynsler vart henta inn i både avgjerdsprosessane – og mest gjennomført i Østenstad-prosessen.

6.2.1 Eksterne rettleiarar hyra inn i prosessane

Grunna lita eiga erfaring, men truleg òg grunna svak eller *manglande støtte* hjå etatssjefane til ei organisatorisk endring som femna så vidt, søkte både rådmennene assistanse i eksternt innleigde *rettleiarar*. Medlemene i styringsgruppa fortel at dei opplevde desse kompetansepersonane som ”lærerike” og ”nyttige” å ha med i utviklingsprosessane. For går ein attende til definisjonen av kva organisasjonslæring er (kapittel 2) – ”*Aktørers tilegnelse av kunnskaper, som gjeres kollektive via formidling og deling*” – så er det lett å forstå at rådmennene var opptekne av å dyrke fram gode interpersonlege relasjonar, også for å få til gode kunnskapsutviklingsprosessar. ”Relasjon kjem før kommunikasjon”, heiter det i eit ordtak. Dette var eit tankegods funna mine indikerer at rådmennene ynskte å etterleve, ved å hente inn ekstern ekspertise i sine prosessar, og ved å setje ut i livet ideen om å lokalisere etatssjefane fysisk saman med seg. At behovet for å ha fokus på interpersonlege relasjonar var til stades, er på det reine: ”... vi er jo ikkje eit team, vi er meir ei gruppe fortsatt, der vi opptrår nær sagt som interesse- og fagpersonar, meir enn vi er eit leiarteam der vi skal utvikle strategiar og på ein måte vere eining om det”, som ein av respondentane seier det.

6.2.2 *Ei meir open og tilgjengeleg omverd lettar læring*

Materialet i caset mitt indikerer tydeleg at læring gjennom eksterne erfaringar også kom til uttrykk ved at styringsgruppa las materiale frå, og vitja kommunar i, og utanfor, fylket: Dei las og diskuterte innhaldet i eksterne **rapportar** som var utarbeidde i samband med omorganiseringane, noko som gav dei "innspeil", "impulsar", "erfaringar" og "oversyn" over kva som skjedde ute. Dei eksterne røynslene vart likevel ikkje slukt rått, men tilpassa eigen organisasjon: "*Førde-modellen – det beste frå alle*", vart mottoet. Underforstått: ei syntetisering av dei beste løysingane frå eksterne organisasjonar, med gode element frå eksisterande organisasjon, var ein grunnidé fleire nemner for arbeidet i Østenstad-prosessen. Vidare lærte medlemene i styringsgruppa av eksterne instansar gjennom deltaking på **møter og konferansar** som vart haldne, lokalt og nasjonalt. Og ved at styringsgruppa – i Østenstad-prosessen – reiste på **ekskursjonar** til kommunar i og utanfor fylket. Respondentane opplyser at med seg heim att hadde dei positive og negative røynsler frå omorganiseringane andre stader, og kunnskap om måten andre kommunar jobba på prosessuelt og med "organisasjonssnekringar". Frå **ekskursjonane** framhevar respondentane verdien av beint fram å reise vekk frå eigen organisasjon; å få "*seinke skuldrane*" og "*bli meir trygge på kvarandre*" som team og kollegaer. Det låg jamvel ein *psykologisk læringseffekt* i å dele lagnad med andre, som i sine omorganiseringsprosessar hadde hatt både opp- og nedturar. Som ein seier det:

(B, 8): "Vi oppdaga det at problemstillingane vi sleit med var gjengs andre plassar. Og same var når vi møtte Florø, og dei hadde vore ute til desse før oss og som sa at: "Nei, dåke må senke skuldrane, ta det med ro, noko av dette her kjem alltid til å vere der som skurr i maskineriet, andre ting vil dette på plass"".

Prosessrettleiar Bjørn Inge Raknes var med på ekskursjonar i Østenstad-prosessen, mellom anna til Kvinnherad kommune. I tillegg til å hauste erfaringar og kunnskap frå kommunen ein vitja, hadde styringsgruppa også parallelt økter der ein "*knadde på den nye organisasjonen*" ein planla heime; altså ei form for "organisasjonssnekring". Dette er eit døme på at styringsgruppa i organisasjonsprosessen – fortfarande – pendla mellom å nyttiggjere seg egne, interne erfaringar og eksterne agentar sine erfaringar og kunnskap. Sitatet ovanfor er eit interessant tilsvarende døme: Førde kommune vantar altså tilstrekkelege egne erfaringar, og vitjar Flora kommune og spør dei ut om erfaringane frå omorganiseringsprosessen dei har gjennomført. Florø kommune refererer i dette møtet då til erfaringar dei i si tid sjølv tileigna seg og adopterte av andre kommunar, når dei var ute i same ærend som det Førde no er. Kunnskap som dei altså atter vidarefører som lærdom når Førde kom på besøk. Dette

indikerer at ein er kunnskapsinnhentande og lærande i ein situasjon, men også kunnskapsbærar og læremeister andsynes andre i neste situasjon.

Eg kan ikkje ut frå mine funn seie at læring *gjennom andre* er meir utbreidd i desse to konkrete avgjerdsprosessane, enn ved andre, mindre gjennomgangar og endringar som er gjennomført i organisasjonen. Derimot er det i materialet mitt indikasjonar på at *teknologiske framsteg* er med på å gjere "avstanden" mellom organisasjonar og land kortare, slik Rose (1993) framheld: At stadig fleire av kommunane gjennomfører organisasjonsprosessar, og gjer erfaringane frå desse tilgjengeleg i elektronisk form, letta i mitt case læringsprosessane ved at styringsgruppa gjennom enkle taste-trykk kunne laste ned, og lese, skriftlege erfaringsrapportar og materiale som andre hadde laga. Kor *raskt* slike eksterne erfaringar kan distribuerast og bli adoptert, ser vi når rådmann Schei nyttar ein berre to dagar gamal KS-rapport som del i grunngevinga si for å legge organisasjonsgjennomgangen død, våren 2002. Betra samferdsle lettar på tilsvarande vis høvet til fysisk å kunne oppsøkje kommunar i og utanfor eige fylke, som ledd i kunnskapsinnhenting og -deling. Det er i materialet mitt indikasjonar på at dette medverka til at det vart lettare å fange opp "rykte" om positive og negative erfaringar "naboane" har gjort seg. Styringsgruppa gjekk også sjølv aktivt ut for å søkje fyldegjerande informasjon av interesse, på område ein har høyrte nyss om og hadde interesse i. Ei kunnskapsinnhenting slik eg skildrar den her, kan kanskje lesast som ein type læringsaktivitet med ein *sjølvforsterkande effekt*: Tileigning av ny kunnskap fører til søk etter andre kunnskapar, og ny erkjenning i organisasjonen utløyser eit auka kunnskapsbehov. March og Olsen (1995) hevdar at det å *undersøkje og få opplæring* i andre aktørar sine erfaringar er blitt meir aktualisert – medan *personlege og direkte røynsler* er byrja bli mindre relevant. Forsking tyder på at det å lære ut over eigne organisasjonsgrenser er eit karakteristikum ved tida og samfunnet vi lever i, og som gjev merkjelappar som: *Kunnskapssamfunnet* – eit samfunn der endringsdyktige og innovative organisasjonar blir kalla "lærande organisasjonar" (jf Senge 1990); *Kunnskapsproduserande organisasjonar* (Hustad 1997a); eller *Kunnskapsorganisasjonar* (Nonaka 1994). Data frå mitt arbeid og andre si forskning (jf. Meyer 1999; Berg 1995) indikerer at slike omgrep kan ha relevans også i studiar av offentlege forvaltningseiningar.

6.2.3 Interorganisasjonslæring – lære av andre og av kvarandre

Kommunen i caset mitt nyttiggjer seg i egne avgjerdsprosessar *andre* aktørar sine erfaringar og kunnskap, som kjelde til inspirasjon og læring; men likevel tilmåta eigen organisasjon. Frå teorikapittelet hugsar vi at læring av ”*andre*” kunne vere eksterne konsulentar, forskarar, nærskyldde organisasjonar osb. Eg har i det ovannemnde sagt at slike aktørar vart nytta, særleg andre kommunar. Denne typen læring gjennom oppsøkjande kontakt med andre (kommune)organisasjonar, vert kalla *interorganisasjonslæring* (Olsen 1996; Hustad 1997a). Sjølv om Førde kommune henta kunnskap frå fleire ulike kommunar, er det likevel vanskeleg å seie om funna mine indikerer høg eller låg score på slik interorganisasjonslæring, då fenomenet berre i avgrensa grad er forska på. Meyer (1999) som studerte avgjerdsprosessar i Fjell kommune, vart gjennom funna sine overraska over kor utbredt interorganisasjonslæringa var der: Denne typen læring førekom hyppigare enn han sjølv hadde førestillingar om, eller som tilgjengeleg teori skulle tilseie, seier han.

Hustad (1997a) skil i samband med interorganisasjonslæring mellom organisasjonar som lærer av *andre* organisasjonar, og det at organisasjonar *lærer av kvarandre*; ved den sistnemnde læreforma er det meir balanse i læringsutbyttet. I mitt arbeid er det særleg ”lærer av andre” som har dominert: Gjennom å studere eksterne rapportar, delta på konferansar, reise på ekskursjonar eller tjuvlytte og ta notis av ”sladder” frå organisasjonsprosessar og drifta i andre kommunar. Men eg har også indikasjonar på at kommunen ikkje berre er kunnskapsinnhentar og lærande, men i andre høve også er kunnskapsbærar og læremeister andsynes andre (jf del 6.2.2). Ei slik ”lære-av-andre”-form dominerer i mitt case, utan større komplementaritet i læringsutbyttet og i utvekslinga av informasjon. Dette kan kanskje forklarast med at aktørane case-kommunen har hatt kontakt med, og opplyser å ha lært av, i det alt vesentlege er *offentlege institusjonar*. Mykje læringsteori er skriva med utgangspunkt i verksemdar i sterk *konkurrans*e. Senge (1990) hevdar at det er privat sektor som er basis for det meste av organisasjonsmessige innovasjonar, sidan dei ofte har ei konkret botnlinje å evaluere endringane mot. Kanskje er konkurranseelementet og profittanken enno ikkje så tydeleg i offentlig sektor, at det å dele kunnskap ikkje impliserer fare for å misse kundar og marknadsdelar; noko som i større grad kan vere tilfelle i privat næringsliv? Eit døme frå materialet mitt som ledd i å underbygge påstanden, er dette: Kanskje hadde det i Østenstad-prosessar ikkje vore så like fram å få tak i, og nyttiggjere seg, planen som det private konsulentfirmaet PwC utarbeidde for kommunen i eit anna prosjekt, om ikkje kommunen alt hadde ”betalt” for planen ved at den gjekk inn og var ein del av ein rapport tinga til eit anna

føremål i kommunen. ”Og den planen kopierte vi mykje av for tidsplan og jobbmodell, når vi tok fatt på organiseringa hos oss”. Ei anna plausibel forklaring på kvifor andre kommunar så velvillig opna ”kunnskaps-portane” sine for kommunen, kan vere at desse la eit *langsiktig perspektiv* til grunn i vurderinga av relasjonen med Førde kommune: At kunnskapsoverføringa på eit seinare tidspunkt gjerne ville gå motsett veg; frå Førde til dei andre kommunane, jf at teknologiske framsteg gjer avstandane mindre (Rose 1993). Eller at det beint fram kunne opplevast som status for andre, gjerne mindre kommunar, å kunne gje frå seg kunnskap til ein velrenommert ”storebror” i regionen?.

March og Olsen (1995:240) peikar på at denne typen læring gjerne byggjer på forventningar om like for like, og nyttar tilhøvet mellom forretningspartnarar som analogi. Fråver av slik like for like kan gjere det vanskeleg å oppretthalde relasjonen (ibid.). Også Hustad (1997a) understrekar dette, når han seier at interorganisasjonslæring som ikkje er med å fordele økonomisk vinst ulikt, er etter måten viktig for at kunnskapsutviklande relasjonar skal vekse og utvikle seg i kapitalistiske system. Spørsmålet eg stiller meg blir då kvifor ikkje dette i større grad har fremja vilkåra for interorganisasjonslæring i *offentleg* sektor enn i den private, ettersom eins eigen kunnskap ikkje på same måten blir mindre verdt, sjølv om andre institusjonar og aktørar får tilgang til den? For så langt er det helst privat næringsliv det offentlege har skjegla til, når ein har villa prøve nye tiltak og vere innovative. Eit hypotetisk spørsmål blir då om viljen til å dele kunnskap og erfaringar mellom kommuneorganisasjonar hadde vore *mindre*, om tonivåmodellen hadde vore endå meir utbreidd i kommune-Noreg? Dette, sidan tonivåmodellen jo er kjenneteikna av vindar som kviskrar marknadsgjering, konkurranseutsetjing fristilling, brukarfokus og mange andre moderne merkjelappar (jf del 2.4).

I forlenginga av dette melder spørsmålet seg om det er ved avgjerdsprosessar der det samla kunnskapsreservoaret i organisasjonen har størst hol og manglar, at ein hyppigast tyr til ekstern kunnskapsinnhenting, som ledd i læreprosessane? I så fall burde det vere i Schei-prosessen at ein i størst grad søkte kunnskap frå eksterne agentar; noko mine data indikerer at ikkje var tilfelle. Ekstern kunnskapsinnhenting var meir allsidig og hyppig i Østenstad-prosessen. *Ei mogleg forklaring* på dette kan vere at Schei-prosessen berre hadde eit tidsspenn på 5 månader, mot at Østenstad-prosessen varte i 13 månader, og at ein beint fram ikkje fekk tid til ekstern informasjonsinnhenting før Schei la prosessen død. *Ei anna forklaring* kan vere at det først var i tidsrommet då Østenstad-prosessen fann stad, at det var

”høgsesong” for innføring av tonivåmodellen, og at forsøkskommunane først då byrja få dei første erfaringane med tonivåmodellen og at det var noko større kunnskap å hente utanfor egne veggar; og at det under Schei-prosessen var for ”*få andres røynsler*”. *Ei tredje moglege forklaring* på at ekstern erfaringslæring var hyppigare under Østenstad enn hjå Schei, kan vere at fleire av respondentane opplevde Østenstad som tydelegare på *at* han ynskte ein heilt ny organisasjonsmodell, og hadde avklart dette også med politikarane forut for at han tok imot rådmannsstillinga. Dette var nok ei meir aktiv haldning enn det Schei synte, som innleiingsvis i prosessen kalla den ei ”organisasjonstilpassing”, ”*innan rammene for etatsmodellen*”. Kanskje vart det opplevd både som lettare og meir relevant å aktivt gå ut og hente informasjon når ein visste om lag *kva* ein såg etter; ein versjon av ein tonivåmodell var tidleg det endelege målet til Østenstad. *Ei siste forklaring* kan vere at bae rådmennene isolert sett i og for seg hadde vilje og ynskje nok til å byte etatsmodellen med ein tonivåmodell – men at etatssjefskorpset måtte venne seg til den nye tanken, og at kunnskapen og læringa ein hadde fått måtte mognast – og at det såleis først var i Østenstad-prosessen at tonivåtanken bar frukter.

Truleg er det òg slik at det særleg er i læreprosessar merkt av *store* endringar og innovasjon – slik både Schei- og Østenstad-prosessen var det – at behovet for eksterne agentar sin kunnskap er størst? Eit slikt syn blir støtta av Levitt og March (1988), som tar til orde for at innovasjonar flest er eit resultat av at ein stel gode idear frå kvarandre, og at ein berre unntaksvis sjølv er den som finn opp hjulet. Funna mine frå organisasjonsgjennomgangane indikerer også at omfanget av *den samla erfaringsbasen ein har* i eit gjeve læringstilfelle, er avgjerande for i kva omfang ein har behov for å nyttiggjere seg andre aktørar sin kunnskap. Med avgrensa eigen kunnskap om tonivåmodellen, måtte egne røynsler i stor grad supplerast med erfaringar og kunnskap andre hadde gjort seg. Eit funn som korresponderer med Meyer (1999:125) sine funn frå Fjell kommune.

6.3 Læring basert på egne og andre sine forventningar og visjonar

Eg har så langt synt at dei to avgjerdsprosessane i kommunen kan sjåast på som kunnskapsutviklingsprosessar, forklart ut frå egne og andre sine erfaringar. Spørsmålet blir vidare, ut frå problemstillingane: Utløyste og påverka også dei *forventningane og visjonane* styringsgruppa under Schei og Østenstad sjølv hadde, eller som andre aktørar internt eller eksternt hadde, læreprosessane i organisasjonsgjennomgangen? Spørsmålet knyter an til i kva

grad offentlege forvaltningseiningar evnar å ha kikkarten peikande inn i *framtida*, eller om ein først og fremst kiker på fortida – eller har fokus på notida. Framtida burde vere høgst relevant i offentleg sektor, som følgje av at verksemda i stor grad er påverka av svingingar i økonomiske og demografiske tilhøve. Ideelt sett bør framtidige utfordringar følgjeleg vere av interesse for offentlege organisasjonar (Klimecki et al.1994).

6.3.1 Forventningar framsett som interne ynskje og eksterne krav

Materialet mitt syner at det eksisterer forventningar framsett internt i organisasjonen og frå omverda, og som blir nytta som argumentasjon for organisasjonsgjennomgangen. Hustad (1996) nyttar nemninga "*forventningsbasert læring*" om læring som framoverskodande prosess, men skil ikkje mellom forventningar og visjonar. Det gjer derimot Klimecki et al. (1994): Gjennom det dei kallar proaktiv læring, sorterer dei mellom forventningar som tar utgangspunkt i endringar i omgjevnadene, og læring som har basis i etablering av visjonar for verksemda. Altså eit skilje mellom det ein *forventar* skal skje – og det dei *ønskjer* skal skje. Eg vil bruke skiljet som Klimecki et al. (ibid.) her gjer mellom eksterne forventningar og interne ynskje, i den vidare drøftinga mi. Svara frå respondentane ber preg av både organisasjonsinterne og -eksterne merkjelappar på forventningane. Resten av dette delkapitlet handlar om eksterne forventningar; neste delkapittel – om visjonar – tek føre seg dei interne forventningane forvaltningseininga opplevde.

Som synt tidlegare, så nyttar båe rådmennene forventningar knytt til framtida, framført frå omgjevnadene, som grunngeving for at ein no må setje i gang ein organisasjonsgjennomgang. Schei skriv i innstillinga til formannskapet at det vil bli eit "*sterkare fokus på og forventningar til kva ein gjer og korleis arbeidet blir utført og forventningar om auka effektivisering*" av drifta i kommunen. Østenstad ser føre seg og forventar at framtida "*vil tvinge fram meir omfattande samarbeid og auka krav til kvalitativt gode og effektive tenester...*". I intervjuet prøvde eg å avdekke kva som ligg bak Schei si utsegn om at kommunen må kunne "*møte framtida*", og Østenstad si utsegn om å organisere kommunen slik at den stettar "*morgondagens krav*". I funna mine dukkar det i denne samanhengen opp eit interessant døme som eg vil dvele litt ved her: Frå Fylkesmannen sitt hald, og gjennom den generelle offentlege politikken på dette tidspunktet, låg det etter fleire av respondentane sitt syn ei klar ekstern forventning føre om at kommunen var etla til noko stort i regionen. Ut frå at kommuneorganisasjonen var større, og hadde fleire tilsette og større

breidde i (fag-) ressursane enn det nabokommunane hadde – ”og var ein organisasjon med orden i sysakene” – og samtidig var eit geografisk midtpunkt i Sunnfjord, så meinte styresmaktene og også delar av miljøa i nabokommunane, at Førde kommune måtte ta på seg ei sentral interkommunal rolle. ”Førde-Florø-aksen”, ”Førde kommune som storebror, motor og leiestjerne” i Indre Sunnfjord og ”Ny storkommune” (dvs samanslåing av dei fire Sunnfjordkommunane), kan truleg sjåast på som konkretisering av desse eksterne forventningane. Dette peikar samstundes på ei interessant side ved forståinga av koplinga mellom erfaringar og forventningar (og visjonar, som vi snart skal sjå). Det blir nemleg problematisk å snakke om ”reine” erfaringar, forventningar og visjonar. Meyer (1999:129) seier at forventningar ofte vil kunne speglast i røynsler organisasjonen alt har gjort seg. Omsett til mitt case: Funna mine indikerer at dei positive *erfaringane* Fylkesmannen og andre gjorde seg med drifta i Førde kommune på eit tidlegare tidspunkt, i Schei- og Østenstad-prosessen fungerte som eksternt retta *forventningar* om å vidareføre og utvikle dette, og som styringsgruppa måtte forhalde seg til i organisasjonsprosessane. Dette gjaldt eksternt retta forventningar. Kan også læring av eigne *erfaringar*, i sin tur også generere *forventningar* ein ynskjer innfri i framtida? Ei slik slutning er nærliggjande ut frå funna mine, mellom anna i samband med den vanskelege økonomiske situasjonen enkelte etatar var komne i, og at ein derfor ynskte ein organisasjonsmodell som gjorde økonomistyringa lettare i tida frametter: For konstatering av desse erfarte økonomiske realitetane, fungerer samtidig som forventningar om, og press på, organisasjonen om at denne måtte evne å rå bot med overskridingane for å ”*unngå å komme i ein sånn situasjon igjen*”, som ein av respondentane uttrykte det.

Spørsmålet blir likevel *kor mykje* vekt desse eksterne forventningane blei tillagt, kopla opp mot kva trykk og press dette sette på styringsgruppa i sjølve organisasjonsprosessen. Funna indikerer at styringsgruppa gjorde sjølvstendige vurderingar av om, og i kva grad, ein vektla desse eksterne forventningane. Tydelegast kjem dette til syne i spørsmålet om, og forventninga til, mogeleg kommunesamanslåing i Indre Sunnfjord. Ein av respondentane framhevar at Fylkesmann og Staten openbert la press på kommunen om å slå seg saman med nabokommunane, men respondenten opplevde like fullt at Schei var ”*veldig avslappa i forhold til den prosessen*”, og at ”*der var det ikkje noko særleg vilje til å gå tungt inn i saka*”. Respondentane opplever altså såleis ikkje at dei eksternt retta forventningane andsynes kommunen i denne prosessen så strenge at dei nødvendigvis må oppfattast, eller vart oppfatta, som reelle *krav* om å leggje kursen i ein bestemt retning. Men det at respondentane ikkje var spesielt tydelege på, og kunne detaljere kva forventningar som låg til grunn i

organisasjonsprosessane, inneber likevel ikkje at respondentane ikkje opplevde krava som reelle nok og at dei ikkje tok dei inn over seg i arbeidet: Eg meiner å kunne hevde at forventningane låg der som eit *momentum*; ei litt udefinert kraft som drog prosessane frametter, men som delvis mangla mål og retning. Dette kan kanskje forklare den ubesluttsomheita, og litt manglande retning, som respondentane opplevde at særleg Schei-prosessen var prega av.

Som øvste administrative leiar må ein i ein organisasjonsprosess fortfarande vege dei eksternt retta forventningane og krava som blir stilt til kommuneorganisasjonen, på den eine sida, mot det faktum at administrasjonen først og fremst er til for andre enn seg sjølv – for innbyggjarane. Både Schei og Østenstad problematiserer dette i sine prosessar: *”Altså, vi måtte ikkje bruke så mykje krefter på dette med organisasjonsprosessen at vi gløynde det vi trass alt var sett til å gjere. Og det låg der heile tida”*, seier Schei. Knytt til læring og læringsutbytte, kan innhaldet i dette sitatet opplevast som ei usynleg stoppeklokke som tikkar heile tida; og som kan verke hemmande på utforskartrong, kor breie utgreiingar ein gjer seg og kva læreprosessar ein evnar å få i stand. Rett og slett av di ein har avgrensa tid og ressursar til rådvelde. At slike ressursvurderingar vart gjort hjå leiinga, vert stadfesta av andre i styringsgruppa. Ein av desse seier det slik: *”... store utfordringar og lite apparat, det er avgrensa kor lenge vi kan halde slike prosessar utan at det går ut over den daglege aktiviteten”*.

6.3.2 Visjonar og slagord

Klimecki et al. (1994) skil som nemnt mellom forventingar som tar utgangspunkt i forventningar om endringar i omgjevnadene, slik eg har presentert dei i det føregåande, og læring som har basis i etablering av visjonar for verksemda internt. Visjonar er etter resonnementet deira knytt til det ein *ynskjer* skal skje. Arbeidet syner også at visjonar spelte ei rolle i læreprosessane kring dei to organisasjonsgjennomgangane, sjølv om skiljet mellom forventningar og visjonar er utydelege.

Både Senge (1990) og Von Krogh et al. (2001) peikar på det å etablere ein felles visjon som eit sentralt element i det å bli ein lærande organisasjon, då dei meiner at visjonen gjev fokus og energi for læring. I Schei-prosessen hadde ein ikkje visjonar oppe som eksplisitt tema, men visjonane i prosjektet kjem meir indirekte til syne i den skriftlege dokumentasjonen, m.a. i

saksutgreiinga frå rådmannen til formannskapet om verdien av god publikumsservice: ”*Vi har etablert servicetorg for å kunne yte innbyggerane våre betre service. Vi er godt i gang med ”døgnoopen” forvaltning*”. Fokuset er altså eksternt – service til publikum og innbyggjarar – og materialiserer seg i ein visjon, eller i alle høve ein retning for arbeidsfokuset i dei interne prosessane. Tilsvarande eksternt fokus har (på dette tidspunktet) assisterande rådmann Østenstad, når medlemene i styringsgruppa blir utfordra på å gjere ein analyse av føremoner og ulemper med etatsmodellen: ”*Eg trur vi må legge vekt på at det er tenesteyting til innbyggjarane som skal vere det viktige*”; og Østenstad refererer her til kva andre kommunar i fylket har gjort på publikumsservice. Denne sida ved funna mine er interessant, sett i lys av den problematiseringa Meyer (1999:129) gjer av interaksjonen mellom erfaringar, forventningar og visjonar. Han seier at forventningar ofte vil kunne speglast i røynsler medlemer i organisasjonen *alt har gjort seg*. Omsett til mitt case: Så sjølv om Schei har ein visjon om betre service som resultat av prosessen han sette i gang, så kan ein tenkje seg at visjonen m.a. var tufta på dei positive erfaringane kommunen gjorde seg gjennom etableringa av Servicetorget, og ordninga med døgnoopen forvaltning. Senge (1990:206) peikar på at visjonar kan vere inspirerte av tankar og idear som vi alt har. Mine funn indikerer at slike idear baserer seg på erfaringar, noko som er i tråd med funn også hjå Meyer (1999:130). Østenstad er tydelegare enn Schei på visjonar og visjonsbygging, for i sin organisasjonsgjennomgang gjer han dette til eige tema i styringsgruppa. Østenstad hentar også fram og nyttiggjer seg tankegodset i Verdiplattforma til kommunen i samband med visjonsbygginga.

I forlenginga av dette melder spørsmålet seg om dei litt implisitte visjonane som Schei omtalte i saksutgreiinga for politikarane, og dei eksplisitte visjonane som vart laga i ”FK05-prosjektet” i Østenstad-prosessen, genererte kunnskapsutvikling og læreprosessar? Delar av funna mine indikerer at så kanskje ikkje var tilfelle. Johannessen og Olaisen (1994:19) peikar på at for å skape ein visjon er det eit naudsynt, men ikkje tilstrekkeleg, vilkår å vite kva ein vil. Dette har tre aspekt, seier dei: Ein må vite *kva* ein vil – og *kvifor* ein vil dette – og *korleis* ein skal å komme dit. Det sistnemnde vilkåret syner til den strategiske dimensjonen ved visjonen; målet må verke samlande og ha ein inspirerande effekt, og ikkje minst handlar det om å starte eit tankemønster som samlar heile verksemda, seier dei (ibid.). Mi vurdering av funna mine på overordna nivå er, at i Schei-prosessen så hefta det ikkje tvil om *kvifor* ein ynskte ein organisasjonsgjennomgang; dei presenterte funna mine syner fleire organisatoriske skavankar og interpersonlege forbettringspunkt ein ynskte rette å på og eliminere. Derimot

herska det meir tvil om *kva* ein ville; skulle ein skifte organisasjonsmodell, eller var ein best tent med å halde fram med etatsmodellen og i staden gjere endringar innanfor desse rammene? Østenstad var i sin prosess sikrare på *kva* han ville; han hadde som ei implisitt tiltredingserklæring som påtroppande rådmann at han ville innføre ein ny organisasjonsmodell. Til liks med Schei kom han med klare diagnoser på *kvifor* ein måtte gjere noko med organisasjonen – som i realiteten var ei vidareføring og utdjuing av diagnosepunkta frå Schei-prosessen. Det siste målepunktet for ein god visjon er *korleis* få til ei endring, i mitt tilfelle ein organisasjonsgjennomgang: Schei laga ikkje eksplisitte visjonar, difor kan eg på dette punktet berre referere til Østenstad-prosessen: For når ein i Østenstad-prosessen laga visjonar, så gjekk ein ikkje ut på eit breiare grunnlag i organisasjonen og spurde om dei tilsette sitt syn på *kva* som burde vere med. Det var to tillitsvalde i styringsgruppa som laga utkastet til visjonar, og som vart forfina i plenum i styringsgruppa, og vedteke her. Dermed vart læreprosessane i visjonsbygginga avgrensa til ein heilt *avgrensa del av organisasjonen*; toppleinga, supplert med dei to tillitsvalderepresentantane. Dei utmeisla visjonane for ”FK05” vart så kunngjort pr mail og gjennom informasjonsskriv til dei resterande 800-1000 tilsette i organisasjonen, utan noko ytterlegare opplæring eller deltaking. Men var det nok til at dei tilsette fekk tankegodset i visjonane ”under huda” og gjorde dei til sine egne? Truleg ikkje; det heile trer fram som ein litt overforenkla angrepsmetodikk: ”*Eg trur kanskje den dårlege samvittigheten når det gjeld prosjektet, det er akkurat visjonane og verdiane som ligg i botnen, altså. At dei skulle ha vore tyngre*”, seier Østenstad i intervjuet.

Funna mine er slik i tråd med Kvisten et al. (2004: 78), som har studert organisasjonslæring i Skatteetaten i Noreg. Dei konkluderer med at Skatteetaten som offentleg etat korkje har tradisjon eller erfaring for å nytte visjonar i styringa, og at visjonane er for lite operasjonaliserte, og stiller – som eg gjer i mitt arbeid – spørsmål ved om visjonane var godt nok forankra i heile organisasjonen. Fleire teoretikarar peikar på at visjonar som styringsverktøy krev forankring i organisasjonen. Senge (1990:231) seier at: “*Vision becomes a living force only when people really believe they can shape their future*”. Funna mine indikerer at så kanskje ikkje var tilfelle; at effekten av læreprosessane i styringsgruppa gjennom visjonsbygging ikkje kom meinigmann i organisasjonen til gode, og at visjonane i praksis meir fungerte som eit skrivebordsarbeid utan breiare deltaking. Arbeidet med visjonsbygging genererte kanskje *individuell- eller gruppelæring*, heller enn organisatorisk læring, men då avgrensa til medlemene i styringsgruppa.

Samtidig er det slik at visjonen utarbeidd i Østenstad-prosessen først og fremst vart laga for, og avgrensa til, "FK05" som prosjekt, sjølv om delar av innhaldet i visjonen også ber i seg von og ynskje som i tidshorisont strekkjer seg lenger fram enn til sjølve prosjektperioden: Avslutningsfrasa i visjonen for prosjektet, "*Den beste kommunen å bu og jobbe i*", stadfestar ein slik utvida tidshorisont. Funna mine indikerer likevel at enkelte einingar i organisasjonen, i etterkant av prosessen, har bite seg merkje i verdien av å byggje visjonar i eigne einingar. Slik vart brokkar av tankegodset i visjonane frå Østenstad-prosessen vidareført, og fekk avleirningar, m.a. i skulane: "*Ein god stad å vere, ein god stad å lære*", er døme på dette. Det er elles interessant å merkje seg at visjonen for "FK05" på innhaldssida *ikkje* ber i seg ynskjer og von om betring for dei sidene ved organisasjonen ein hadde diagnostisert hadde skavankar; eksempelvis von om betring i kommuneøkonomien. Derimot er fokuset på *service* sterkt; "*ein organisasjon som yter kvalitative gode tenester og god service...*". Ei slik språkleg og innhaldsmessig vinkling av visjonen som vi ser her, er i tråd med funn Kotter (2002) gjorde i ein casestudie, rett nok i amerikansk forvaltning, om at det var meir føremålstenleg å mynte visjonen på auka service framfor kostnadsreduksjonar, sjølv om det strategiske målet var det same: ein kostnadsreduksjon. På denne måten vart visjonen forankra i organisasjonen og dei tilsette skjønnte strategien som følgde, seier Kotter.

Mine data indikerer altså at i tillegg til forventningar, så spelar også visjonar ei viss rolle i lære- og kunnskapsutviklingsprosessane i kommunale forvaltningseiningar, om enn med ei noko meir dempa rolle enn forventningar. Funna mine støttar slik delvis Senge (1990) som meiner at læring skjer gjennom å etablere felles visjonar for verksemda. Wahren (1996:158-159) understrekar i si framstilling av "framtidskonferansen", at første steg i danning av visjonar er å skode attende og skilje dei gode røynslene frå dei mindre gode – for så å kome fram til korleis dei med basis i felles røynsler kan etablere felles visjonar. Nettopp med referanse til Wahren (og Klimecki et al. 1994) skriv Meyer (1999: 130):

"Men visjoner kan ikke sees som et resultat av erfaringer alene. For å skape en felles visjon, indikerer mine data at aktørene må fjerne seg fra nåsituasjonen og tenke fremover. Visjonen vil dermed også bli preget av hvilke forventninger man har til den fremtidige situasjonen, dvs. hvilke visjoner som er realiserbare".

Også mine funn indikerer at styringsgruppa, særleg i Østenstad-perioden, i tillegg til å hauste av eigne og andre sine erfaringar – i situasjonen ein stod i her og no – etablerte visjonar som ein ynskte å realisere på kort sikt, t.d. gjennom "FK05", eller på lengre sikt. Utfordringa låg truleg i viljen til gjere visjonen kjent og institusjonalisert hjå meinigmann, i ein stor

byråkratisk organisasjon med mange hundre tilsette. Både rådmennene mangla i røynda nok støtte i egne rekkjer for vidtgående omorganisering i sine respektive prosessar, særleg frå delar av etatssjefnivået, som heilt eller delvis ville halde på etatsmodellen ein hadde. Dette utfordra truleg det Von Krogh et al. (2001) kallar *forpliktingsomgrepet* ved ein visjon – leiinga, ved etatssjefane, sin vilje til å gå føre med gode eksempel, og at kommunikasjonen var klar og eintydig mot resten av organisasjonen i omstillingsarbeidet som stod føre. Om dette utan vidare skal leggjast ut som kritikk mot etatssjefane, er likevel ikkje sikkert – då etatssjefane i alle år, og like fram til organisasjonsprosessen tok fatt, har blitt premiert nettopp for å etterleve nedarva byråkratiske ideal, frå ein rådmann som no etterspør nye måtar å tenkje, lære og samhandle på. Her er vi attende til Hustad (1997a:7) si tidlegare omtalte idealtypiske spissformulering om at byråkratiet ikkje skal lære, i den forstand at den på eiga hand skal respondere på nye oppgåver, og deretter endre handlemåtar. Læringa handlar i beste fall om å velje andre reglar innanfor gjeve regelsett, men ikkje å skifte regelsett. Ei form for nivå I-læring, for å nytte Bateson (1972:287) i sin terminologi.

6.4 Østenstad-prosessen – ”smitta” av organisasjonsoppskrifter på vandring?

Så langt i oppgåva har eg analysert organisasjonsgjennomgangane under rådmennene Schei og Østenstad for å sjå om erfaringslæring eller forventningslæring kan kaste lys over og forklare det som skjedde. I dette kapittelet vil eg gjere ein analyse ut frå eit tredje teoribidrag – avgrensa til *Østenstad-prosessen* sidan denne prosessen enda ut i tonivåmodell – gjennom *teori om organisasjonsoppskrifter på vandring*, slik Røvik (1998/2007) legg teorien fram. Eg har i mitt arbeid avgrensa meg til den delen av teoritilfanget som tek føre seg når organisasjonsoppskriftene, som i røynda er flyktige idear, tidsmessig står ”på døra” og vil inn i organisasjonen. Røvik kallar denne prosessen for *konseptualisering* (2007). Dette er ein type læring som eg, med mine egne ord, har kalla ”fellesskapslæring”, eller ”lære av kvarandre”-læring. Ei slik form for læring er ikkje på same måten knytt til bestemte, og på førehand definerte aktørar som ein lærer av, eventuelt til, som kanskje i større grad er tilfelle ved erfarings- og forventningslæring. I staden representerer ”fellesskapslæringa” og ”lære av kvarandre” eit idè-tankegods, gjerne frå fjerne og konkurrerende læringsaktørar, men som i sum kan tilføre ein kunnskap. Eg meiner ut frå det tidlegare presenterte at eg har funne indikasjonar på at **erfaringslæringa** i prosessane, spesielt læring av egne erfaringar, først og fremst hjalp styringsgruppa med å stille ein *diagnose* på kva som ikkje heldt mål i

organisasjonen og som ein ville bøte på og gjere noko med. Vidare, at læring gjennom **forventningar og visjonar** overordna hjelpte styringsgruppa med å peike på *avstanden mellom her og no, kontra ynskja og måla* ein sjølv, eller andre påla ein å innfri i framtida. Det erfaringslærings- og forventningslæringsstradisjonen derimot ikkje fullgodt har kunna svare på i analysen av organisasjonsprosessane i arbeidet, er å forklare kva *retning* gjennomgangen burde ta og kva organisasjonsmodell som utkrystalliserte seg som mogeleg *utfall* på organisasjonsprosessane. Det er på dette punktet eg vil ta til orde for at teoriar om organisasjonsoppskrifter på vandring kan vere ein bidragsytar. Eg ynskjer i lys av problemstillinga mi om organisatorisk læring, delspørsmål C, å kartleggje Østenstad-prosessen ut frå: ”i *hvilken grad, og hvordan ideer som introduseres i slike [organisasjons-]kontekster, kan komme til å prege – eller selv bli preget av – den konteksten eller de kontekstene de kommer inn i*”, slik Røvik (2007: 293) seier det.

6.4.1 Valet av tonivåmodell – resultat av læreprosessar eller rein slump?

Gjennom organisasjonsprosessane jobba styringsgruppa vidare med, og prøvde finne svar på, korleis best mogeleg rå bot med dei organisatoriske *problema* ein i lengre tid hadde sett at ein måtte gjere noko med. Frå teoridelen i oppgåva (del 3.8.2) hugsar vi at Røvik forklarar at innføring av organisasjonsoppskrifter blir gjort anten ut frå *interne* problem i organisasjonen, eller ut frå *eksterne* tilhøve. Kan valet av tonivåmodellen i Førde kommune beint fram forklarast med at det var denne modellen som best avhjelppte dei interne, organisatoriske *problema* styringsgruppa gjennom to organisasjonsprosessar hadde erfart at låg føre (jf del 5.1/5.2), og forventningane/visjonane som venta på å bli innfridde i horisonten (jf del 5.3)? Spørsmålet blir aktualisert gjennom at funna mine viser at dei fleste respondentane delvis samtykte i denne påstanden. Lat oss ta det heile i tur og orden:

Ser ein nærmare på dei konkrete *grunngevingane*, slik dei blir framført av forfattarar og teoretikarar, om kvifor flat struktur er ein så populær idè og oppskrift i samtida, og jamfører desse med dei konkrete utfordringane eg i empirikapittelet har synt at kommunen stod overfor, teiknar det til å vere eit klart samanfall. Nedanfor har eg, gjennom Røvik (2007: 143), punktvis presentert dei generelle grunngevingane for flat struktur – og i kursiv sett inn mine funn, slik eg har presentert dei tidlegare. Tonivå-tanken ber i seg:

- Ei sterk norm om at organisasjonen skal kunne **styrast** frå toppen: ”Utflating” blir sagt å vere eit grep som medverkar til å auke toppleiinga sin styringskapasitet, gjennom meir direkte styringslinjer og relasjonar til operative einingar. *Funna i min casestudie syner at både rådmenn, administrativt tilsette og politikarar meinte at etatssjefane var blitt for sjølvstendige og for mektige i deira gjerningar; dei var blitt ”nessekongar” som utfordra både politisk og administrativ toppleiing – ein makt-ubalanse ein ynskte rette oppatt.*
- Ei sterk norm om at moderne organisasjonar skal vere **marknads- og kundeorienterte**. Ein vertikal styringsstruktur, med få hierarkiske nivå, vert sagt å vere ein føresetnad for å gje operative einingar, ”street-level bureaucrats”, størst mogleg spelerom og kunne treffe raske avgjerder og arbeide kunderetta, utan å bli detaljstyrt av ”småkongar” utan kundekunnskapar. *Funna i min casestudie syner at kommunen tidleg tok publikumsservice på alvor. Alt i Verdiplattforma (vedtatt i 1999) hadde ein ” innbyggjarane sitt beste” som siktemål. I 2001, same året som Schei starta sin organisasjonsgjennomgang, vart Servicetorget for publikum etablert, og ein byrja oppbygginga av eit ”virtuelt, døgnope servicetorg”. Publikumsservice vart også vektlagt i grunnlagsdokumenta og tenkinga i både Schei- og Østenstad-prosessen; òg jamvel nedfelt i ”Visjonen for FK05”, gjennom lovnaden om ”at publikum er kundane og oppdragsgjevarane våre”.*
- Ei sterk norm om at organisasjonen skal vere **kostnadsmedviten**. Moderne organisasjonar jaktar på sjansar til å kunne spare pengar, mellom anna ved å fjerne mellomnivåa i organisasjonen. *Funna i mitt case syner at det var eit behov for betre økonomistyring, og å unngå fleire etatsvise budsjettsprekkar. Like eins var det i somme einingar uforholdsvis mange nivå mellom brukarane og vedtakande nivå²⁹. Østenstad konkluderte andsynes bystyret med at flat struktur ville gje ”færre toppleiarar, avvikling av etatskontora, omgruppering av etatsstabane, færre leiarnivå og meir delegering av avgjerdsmynde”.*
- Ei sterk norm om **teknologioptimisme**, og ei særleg tru på kva som kan utrettast gjennom moderne informasjonsteknologi. *Funna mine syner at til dømes tanken om eit virtuelt, døgnope servicetorg kan oppfattast som ei stor tru på kva teknologi kan gjere*

²⁹ Innan for pleie- og omsorgstenesta i kommunen kunne avstanden mellom den vanlege brukar (klient) og vedtakande organ, unntaksvisst, kome heilt opp i 8-9 tenestnivå: *Brucar – primærkontakt – (gruppeleiar) – soneleiar – assisterande pleie- og omsorgsleiar – pleie- og omsorgsleiar – helse- og sosialsjef – assisterande rådmann – rådmann.*

for relasjonane mellom publikum og kommunen. Både Schei og Østenstad vektlegg i sine grunnlagsdokument at ein må nyttiggjere seg dei påståtte føremonene som innføring av ny datateknologi i kommunen opnar for.

Dei ovannemnde resonnementa kan kanskje lesast som at organisasjonsgjennomgangane var lineære og hadde mykje til felles med ein rasjonell implementeringsprosess, det Røvik (2007: 294) kallar *den hierarkiske omsetjingskjeda*³⁰, for innføring av organisasjonsoppskrifter. Altså, att ein alt i Schei-prosessen byrja avklare og rå bot med det som ikkje fungerte organisatorisk, og som ytterlegare vart utdjupa og utgreidd i Østenstad-prosessen, og at "diagnosen" toppleinga til slutt sette på den organisatoriske helsetilstanden, best kunne løysast gjennom ein "medisin" i retning tonivåmodell, jf kulepunkta over. Men kan valet av organisatorisk alternativ likevel forklarast så rasjonelt som det den hierarkiske omsetjingskjeda legg opp til? Funna mine indikerer at biletet av korleis valet av ny organisasjonsmodell vart gjort, må nyanserast noko i høve til dette – faktisk i retning av karakteristika som ein ikkje vanlegvis koplear til byråkratiske organisasjonar - *tilfeldigheiter og slump!*

Tonivåmodellen var ei organisasjonsoppskrift som svært hyppig blei adoptert i kommunane rundt om i landet på den tida Schei- og Østenstad-prosessen føregjekk. Funna mine indikerer at ei sentral forklaring på at nettopp tonivåmodellen vart valt, var at den då var "*på moten*" som modell og gjekk som ei bølge over landet som heilskap. Vidare at det var "in" å omorganisere offentleg forvaltning på dette tidspunktet. Østenstad nemner blant anna både Flora og Kvinnherad som hadde omorganisert seg til tonivåmodell før Førde gjorde det, og peikar i intervjuet på at kommunen berre i avgrensa grad var ute og henta tankar og metodar frå det *private* næringslivet: "*Eg kan ikkje seie at eg har vore på ei eller annan bedrift, og seier: "Oi, sånn må vi gjere i Førde kommune". Eg trur vi er veldig kommunale og hentar ideane våre frå andre kommunar og dei offentlege systema*". Dette er i tråd med Røvik (1998) som seier at langt dei fleste omarbeidde konsept tar sikte på å bli brukt i offentleg sektor, og berre eit lite tal er retta mot privat sektor. Som ytterlegare forklaringsfaktor på kvifor organisasjonsgjennomgangen under Østenstad enda nettopp med tonivåmodell, må ein hugse på at fleire av respondentane forfekta at det beint fram var "*viktigare å gjere noko – enn kva ein gjorde*". Underforstått: Kva organisasjonsmodell ein til sjuande og sist enda ned på, var

³⁰ Desse fem elementa er: "Top-down-orientering, problembetinget søking etter løysningar; begrenset frihet til

underordna, og det heile bar i seg eit element av slump. Enkelte av respondentane peika i intervjuet på den kjensgjerninga at Østenstad var selektiv i kva kommunar ein var på ekskursjon til; berre kommunar som hadde omorganisert seg til tonivåmodell, eller som planla denne modellen, vart valt. Kva kan ei så tilsynelatande lausleg haldning hjå tenestemenn i det kommunale byråkratiet til eit så viktig organisatorisk spørsmål, ha seg? Éi forklaring kan vere at korkje organisasjonsgjennomgangen i 1994/95, eller Schei-prosessen, enda med så vidfemnande organisatoriske omleggingar som fleire av respondentane hadde håpa på, men som dei like fullt såg at det var behov for. Som ei følgje av dette var behovet for større praktiske organisatoriske grep – og reelle grep som vart ført heilt til ende – etter kvart overhengande. Ei anna side er den *psykologiske* kjensla fleire i styringsgruppa seier dei opplevde, etter at ein i fleire prosessar ikkje hadde fått utretta dei store endringane og som gjorde til at ein no *måtte* få til noko undervegs i prosessen, og som sluttresultat. Om det så var tonivåmodellen eller noko anna ein landa på. I ein slik situasjon så var det kanskje heller ikkje så unaturleg at det nettopp var ei organisasjonsform i retning av tonivåmodellen som vart valt. Dels innfrir, i alle høve i teorien, tonivåmodellen ein del av dei organisatoriske problema ein hadde avdekt måtte korrigerast, jf kulepunkta ovanfor i dette delkapittelet. Dels opnar tonivåkonseptet som halvfabrikata for lokal ”knaing” og tilpassing til tradisjonen og kulturen i organisasjonen konseptet skal adopterast i, og ikkje minst til aktørane i leiinga. Som omtalt tidlegare (i del 5.1.3/5.1.4.) hadde rådmann Østenstad slett ikkje berre støtte og velvilje frå delar av etatssjefkorpset til ein organisasjonsgjennomgang med omfemnande endringar som konsekvens, som heller ikkje Schei hadde det i sin prosess. Røvik (1998) seier (jf. del 3.8.2) at i slike situasjonar er ofte leiinga ute etter å tilpasse og file konseptet til, slik at det passar inn i den allereie eksisterande organisasjonen, og prøver å finne kompromiss som er spislege for alle. Truleg er det grunnen til at styringsgruppa valde ei litt meir forsiktig tilnærming som translatørar i kontekstualiseringa av tonivåmodellen, enn det nabokommunane var når ein planla kor drastiske grep ein skulle våge seg på. Ein av respondentane kallar vala ein gjorde for ”den litt forsiktige omsetjinga”, men som etter hans syn gjorde ”at ein oppnådde vel så gode resultat” som det referansekommunane gjorde, mellom dei Flora kommune:

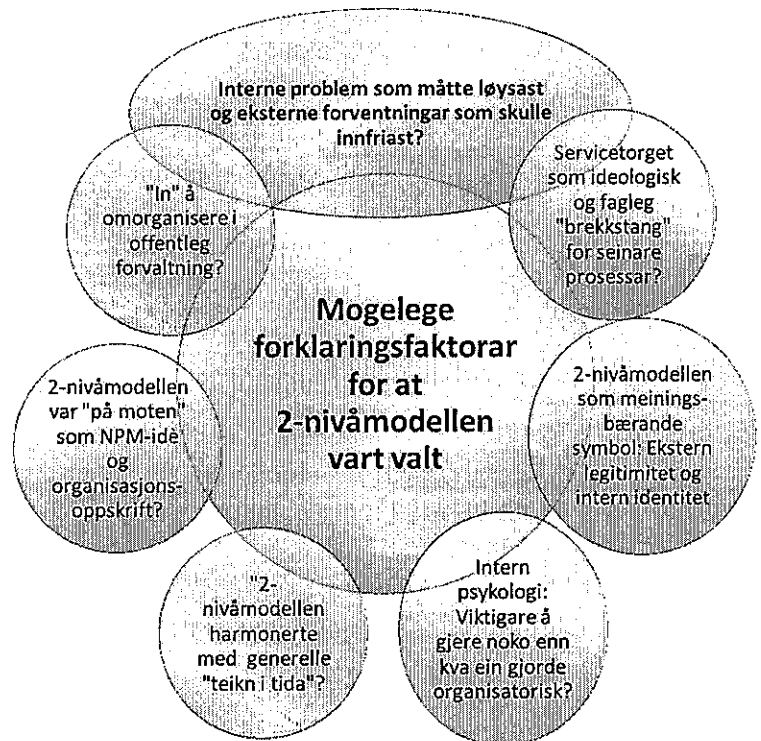
”Vi torde jo ikkje ta dei radikale grepa: For eksempel det at kommunalsjefane skal ha fagansvar. Flora gjorde det. Flora valde og å fristille etatssjefane, slik at dei måtte søkje tilbake igjen. Vi gjorde ikkje det. Og eg trur det at Førde har endra seg mykje, mykje meir gjennom små skritt opp gjennom, mens Flora har vore mykje meir: Litt større planar, og tenkjer litt større tankar og sånt”.

I tillegg til at det var ”in” å omorganisere, og ”på moten” med tonivåmodell, og det psykologiske, sjølvpålagde presset som låg der om å reelt få utretta noko – så ligg det òg ei anna plausibel forklaring i det Østenstad seier, om at tonivå-oppskrifta passar med ”teikna i tida” på dette tidspunktet: ”*At folk skulle få meir makt og myndigheit og ansvar sjølv, i staden for at ein hadde ei sånn kommandoleiing*”. I dette perspektivet blir det mogeleg å sjå på innføringa av tonivåmodellen ikkje berre som eit botemiddel på definerte organisatoriske problem – men også som ei avstandstaking eller ”flukt” vekk frå nokre av dei klassiske ideala ved etatsmodellen, bygd på klassiske *byråkratiske* prinsipp (omtalt i del 1.2). For også etatsmodellen kan, tilsvarande som for tonivåmodellen, sjåast på som ei organisasjonsoppskrift. Gjennom fleire tiår med same organisatoriske ”oppskrift” for drift av kommuneadministrasjonen, erfarte respondentane gjennom år at modellen var byrja å ”smake gamalt” og hadde bi-effektar ein ikkje kunne stå inne for utan vesentlege modifikasjonar. Etatsstrukturen i si reindyrka form var byrja bli passé (jf del 5. ff), slik tilfellet er for alle organisasjonsoppskrifter – dei kjem og går. For når Østenstad var oppteken av å lande på ei organisasjonsform som harmonerer med ”teikna i tida”, så er dette eit resonnement som også ny-institusjonalistar framheld, slik Røvik (1998: 36) skildrar det: Formelle organisasjonar, seier han, opptre i institusjonelle omgjevnader der dei blir konfronterte med *sosialt skapte normer* og konvensjonar for korleis den enkelte organisasjon til ei kvar tid bør vere utforma. Dei institusjonelle omgjevnadene er ikkje naturgjevne, objektive realitetar, men snarare samfunnsskapte fenomen. Desse eigentleg sosialt konstruerte normene for ”god” organisering, blir gjerne oppfatta som ytre, objektive og gjevne vilkår. Og det er nettopp gjennom *institusjonalisering* at denne transformasjonen er mogeleg, seier Røvik (1998: 36), og seier at institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter i dette perspektivet trer fram som *meningsbærande symbol*.

I den grad tesen min om at kommunen inkorporerte ein slik institusjonalisert standard, og at tonivåmodellen framstår som eit meningsbærande symbol, så kan dette gje *legitimitet* i høve til omgjevnadene: Andsynes innbyggjarane som brukarar av kommunale tenester, andsynes politikarane som er administrasjonen sine oppdragsgjevarar, andsynes nabokommunane, Fylkesmannen og andre med forventingar og krav til at ein må samordne seg, om kommunesamanslåing og om effektiv drift. I følgje Røvik (1998) kan dette også ha konsekvensar for den organisasjonsinterne *sjølvkjensla*: Ein etablerer seg oppfatningar om kva andre organisasjonar ein vil likne på og identifisere seg med, og kva organisasjonar ein er forskjellige frå – og dette påverkar organisasjonen sin identitet i tydinga kven ein *sjølv* er som

organisasjon.

Eit døme på kva organisasjonsoppskrifta ein var i ferd med å forlate – etatsmodellen – hadde å seie for sjølvkjensla til medlemene i organisasjonen i caset mitt, er dette: ” Når du då reiste rundt på konferansar... og fortalde at Førde hadde den gamle hovudutvalsmodellen, så må vi vel innrømme at vi opplevde at vi var i ferd med å bli gamaldagse”. Overgang frå etatsstruktur til val av tonivåmodell i offentlig forvaltning er i følgje Røvik (2007) elles i tråd med tendensane om at det klassiske byråkratiske ”byggverk” i det nye hundreåret er under ”meget sterkt press”, og at ei omdanning i retning av ei ”avbyråkratisering” skjer langs to hovudaksar: *Fleksibilisering*; dvs stadig raskare og meir djuptgripande endringar av organisasjonen sin formelle struktur. Og *kontraksjon*; samantrekking i det horisontale planet. ”Den kommer også til uttrykk i form av ”utflating”, som er et hyppig anvendt reformbegrep avledet av den meget populære ideen om ”flat organisasjonsstruktur”” (ibid.: 144). I figur 4 har eg prøvd å summere opp faktorar eg har omtalt i miljøet som omkransa dei organisatoriske læreprosessane knytt til val av tonivåmodellen i Østenstad-prosessen.



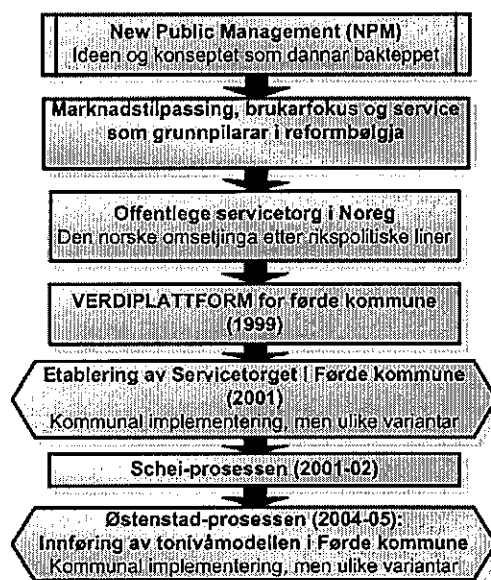
Figur 4: Mogelege forklaringsfaktorar for innføringa av tonivåmodellen

6.4.2 Servicetorget – ei ”brekkstang” for påfølgjande organisasjonsendringar?

Har etableringa av det kommunale Servicetorget i 2001 hatt noko å seie for innføringa av tonivåmodellen, fleire år seinare? Går vi attende i oppgåva (til del 2.4) og repeterer kva komponentar i New Public Management-tenkinga som står sterkast i vår forvaltningskultur, og dessutan minnst dei opplista grunngevingane for flatare organisasjonsstruktur i kulepunkta innleiingsvis i dette kapitlet – så går m.a. element som strukturell fristilling og

kunde- og marknadsorientering att. Etableringa av Servicetorget i kommunen hadde tilsvarende som hovudfokus å ivareta innbyggjarane og næringslivet sitt behov for kunderetta og lett tilgjengelege tenester. Måten ein gjorde dette på i praksis, var ei form for ”avbyråkratisering” av kommuneorganisasjonen, slik Røvik (2007) også skildrar at tendensane er allment i forvaltninga. Gjennom til dels radikale organisatoriske grep ”stal” ein både tenester og tilsette frå dei fire etatane i kommunen, og samla desse publikumstenestene i Servicetorget. Min påstand er at Servicetorget som institusjon, og tankegodset som ligg bak satsinga nasjonalt og i land vi omgjev oss med og som oppskrifta også er spreidd i, truleg kan sjåast på som ei tilsvarende organisasjonsoppskrift som tonivåmodellen er det; bae oppskrifter influerte av tankegodset i New Public Management. For sentralt i Røvik (1998) si utlegging om organisasjonsoppskrifter (jf del 3.8. ff.), er at det i ein organisasjon ikkje berre eksisterer éi organisasjonsoppskrift, men gjerne fleire og konkurrerende oppskrifter, og at oppskriftene ”har si tid”, og etter kvart taper terreng og må konkurrere med nye oppskrifter.

I figur 5 har eg prøvd å visualisere korleis NMP-oppskrifta kan bevege seg – frå å vere eit universelt halvfabrikata-tankegods som fyk innan og mellom land, til ideen byrjar fengje og bli konkretisert: Først ved at nasjonale styresmakter gjekk for ideen om offentlege Servicetorgkonsept, til at tankegodset vart omsett i kommunale/statlege kontor på lokalplanet. At tankane som ligg bak Servicetorget, i tråd med NPM-ideen også korresponderer med lokale verdigrunnlag, slik som var tilfelle gjennom Verdiplattforma i Førde kommune, letta truleg valet av ein slik modell ved implementeringa i organisasjonen. Og når eit prosjekt framstår som vellukka, er terskelen for å gå vidare med tilsvarende prosjekt på eit seinare tidspunkt mindre – tonivåmodellen i kommunen såg dagens lys i 2005.



Figur 5. Omsetjingskjede: NPM som universell og generalisert idé – adoptert og konkretisert gjennom nasjonale og lokale organisasjonsoppskrifter i offentlig forvaltning; organisatorisk uttrykt som m.a. Servicetorginstitusjonar og tonivåmodellar for administrativ organisering.

Ikkje berre representerte Servicetorget eit idemessig tankegods som harmonerte bra med NPM-tenkinga. Eg vil også tore å hevde at Servicetorget fungerte som ei ideologisk-fagleg

”brekkstang” for ytterlegare, meir omfemnande organisatoriske endringar. Ein såg at etableringa av Servicetorget gjekk bra, og ideane det representerte var idear ein ynskte målbere vidare, gjennom eit tonivåprosjekt i kommunen. Ein av respondentane seier dette om etableringa av Servicetorget, som vart offisielt opna berre månader før Schei initierte sin organisasjonsgjennomgang:

(F:) ”Så kom dette her med Servicetorget. Og då angreip han neste, ut frå at då hadde vi liksom rokka inn i etatane på ein del tenestefunksjonar som var naturleg å legge over, og då var ein liksom moden for neste grep”.

Det er etter mitt syn *klare parallellar* mellom etableringa av Servicetorget som organisasjonsoppskrift, og utfordringane knytt til dei to organisasjonsgjennomgangane, særleg implementeringa av tonivåmodellen i Østenstad-prosessen: For innføringa av tonivåmodell var ei organisatorisk endring med konsekvensar for tilsette i store delar av organisasjonen kva gjeld arbeidsoppgåver, relasjonar, makt og ansvar, som også Servicetorget hadde det i 2001. Både etableringa av Servicetorget og innføringa av tonivåmodellen kravde mykje tankemessig ”modellsnekring”, og felles for bae omorganiseringane var spørsmålet om kva *omsetjingsreglar* ein skulle velje: Rein *kopiering* av Servicetorg- og tonivåmodellopskriftene slik dei ovra seg i kommune-Noreg generelt? Eller ei meir *eksperimenterande* og utforskande tilnærming? Funna mine syner at ein ikkje gjorde ein blind adopsjon av tonivåmodellen, slik ein oppfatta at den var i bruk i kommunane i og utanfor fylket, men ein ynskte å ha med seg det som fungerte bra i organisasjonen frå før (jf. del 6.1.1.), og klone dette med dei av *elementa* frå 2-nivåkonseptet som ein tykte at hadde noko føre seg: ”Så derfor leita vi etter denne Førde-modellen som på ein måte skulle ta opp i seg berre det gode frå alle”. Dette materialiserte seg i ei ny organisasjonsform som ikkje fekk nemninga ”tonivåmodell” eller ”flat struktur” – men ”Førde-modellen”. Dette er uttrykk for det Røvik (2007) seier om at organisasjonsoppskrifter gjerne får nye, lokale namn. Ein slik tilnæringsmåte er uttrykk for det Røvik kallar eit *modifiserande modus*, og *adding* i omsetjinga av organisasjonsoppskrifter:

”Adding kan bl.a. være fornuftig i tilfeller der man forsøker å materialisere en ny idé, men samtidig i den adopterende organisasjonen har elementer i en eksisterende lokal praksis som har vist seg å fungere godt, og som man derfor ønsker å ha med seg videre. En løsning kan da være å forsøke å legge til og integrere de vellykkede elementene fra ”gammel” praksis når man utformer den nye løsningen” (Røvik 2007: 331).

Eit heitt tema i samband med etablering av Servicetorget var omfanget av, og kompleksiteten på, tenestene etatane skulle overføre til Servicetorget. Tilsvarande viktige spørsmål kring

innføringa av tonivåmodellen var avklaring av talet på tenesteeiningar, og korleis støtte-/staborganiseringa skulle vere, og kva personell som skulle bemanne desse. I båd prosessane var det tid om anna harde tak, motstand og uventa utspel frå tilsette på ulikt nivå. Dette skuldast at organisasjonsoppskriftene ikkje blei innført i eit tomt rom – *ei tabula rasa* – dei blei introdusert i ein organisasjonskontekst der det alt fanst aktørar, strukturar og ikkje minst ei heil rekkje andre idear og oppskrifter, som var heilt eller delvis konkurrerande. Førde kommune hadde også ei *reformhistorie* å ta omsyn til – mellom anna røynslar frå Schei-prosessen og organisasjonsgjennomgangen på 1990-talet, der ein ikkje nådde så langt som mange ynskte. Dette er alt saman krefter som kan spele med, eller motarbeide, implementeringa av tonivåmodellen, og som fordrar at translatøren må ha det Røvik (2007: 329) kallar tilstrekkeleg konfigurasjonskompetanse. Røvik (ibid.: 334) skildrar framdrifta i slike prosessar slik: *”Det er med andre ord en skrittvis fremrykking og noen tilbakeslag, ikke minst fordi den nye ideen, når man forsøker å konkretisere den, blir brutt og brynt mot eksisterende ideer og praksiser”*.

Tonivåmodellen rokkar på fundamentalt vis også med måten tenestene blir *ytt* til publikum på, slik Servicetorget tilsvarande gjorde det. Etatssjefane blei gjennom tonivåmodellen noko på veg ”vengjeklipte” kva *makt* og ansvar vedkom, sjølv om dei fekk ”rådmannsgrad” på sine fagområde. Dei blei også fysisk flytta og organisatorisk underlagt rådmannen, slik serviceleiaren og sine medarbeidarar òg vart det. Servicetorget og tonivåmodellen er også uttrykk for ei *flating av organisasjonen*, organisatorisk variasjon og vektlegging av publikumsservice. Både dei to organisatoriske modellane legg også til rette for at rådmannen kunne komme *”tettare inn på driftsnivåa”*, som rådmannen etter fleire av respondentane sitt syn hadde eit klart ynskje om. I Østenstad-prosessen nytta ein same prosjektarbeidsmetodikk som for etableringa av Servicetorget. Dette indikerer at ein hadde ynskje om å gjenta handlingar som blir assosiert med suksess (jf. Levitt og March 1988). Schei skildrar populariteten til servicetorga slik:

”Servicetorgene er vel ei slags omorganisering som var vellykka dei fleste plassane, men som stagnerte på ein måte. Det blei ikkje det som ein i utgangspunktet tenkte”.

Sitatet frå Schei illustrerer godt at Servicetorget som idé er ei oppskrift som har si stordomstid – for så å flate ut, og etter kvart stagnere – som truleg også tonivåmodellen har det.

6.4.3 Schei-prosessen utan "to translate into practice" – eit mislukka prosjekt?

Røvik (2007: 333) seier at ved omsetjing av organisasjonsidear er føremålet som regel "to translate into practice"; altså at ideen skal materialiserast og skape intenderte effektar i organisasjonen. I den grad det ikkje skjer, seier Røvik, så blir det vanlegvis oppfatta som eit teikn på ei misslykka idéoverføring og reform (ibid., same side). Er det, i tråd med eit slikt resonnement, då slik at Schei-prosessen må erklærast som mislukka, ettersom den vart avslutta utan reell implementering av ei ny organisasjonsoppskrift som endeleg sluttresultat? Fleire av respondentane meiner nettopp det. Plassen tillet ikkje at eg kan gå djupt inn i denne problemstillinga her. Eg vil berre peike på at den litt brå, og overraskande avslutninga på Schei-prosessen, truleg kan tene som *forlaupar* til at denne organisasjonsoppskrifta likevel vart innført i organisasjonen – men på eit seinare tidspunkt, slik eg òg har prøvd å syne at ei vellukka innføring av Servicetorget var ein av fleire faktorar som gav støyten til innføringa av tonivåmodellen. Dette grunngjev eg slik:

Røvik (2007:332) nemner ei dygd som translatorar av organisasjonsoppskrifter må ha, nemleg *tolmod*. I følgje Røvik knyter tolmod an til ei førestelling om at idear i moderne organisasjonar ofte oppfører seg som *virus*: Når idear trengjer inn i ein organisasjon, kjem dei først til syne som "språksmitte"; dvs dei manifesterter seg som nye omgrep og resonnement, og kjem til uttrykk gjennom formålsretta *prat*. Det andre er at organisasjonsoppskrifter – som virus – i følgje Røvik kan ha relativt lang "*inkubasjonstid*"; det kan ta lang tid frå ein er språkleg "smitta", til ideen blir materialisert i praksisfeltet. Gjeve at idear kjem som "språksmitte" og vanlegvis har ei "inkubasjonstid", så må omsetjaren og endringsagenten ha tolmod, seier Røvik (2007:333): Omsetjaren må syte for at ideen som er komen inn, har gode veksttilhøve og ikkje *døyr ut*. Eksisterte det så slike veksttilhøve i mitt case under Schei? Let ein prosessen gå over lang nok tid til at mogeleg ny modell blei halden varm nok gjennom organisatorisk *prat*? "*Prat oppfattes som motstykke til praksis, dvs. til det å handle. Ja, prat fremstilles til og med som et substitutt for å handle... som et tegn på at organisasjonen forandrer seg i takt med samtidens normer for den effektive og tidsriktige virksomhet*" (Røvik 2007:333). Omsett til Schei-prosessen: Når Schei kunngjorde at han la tonivåtanken død, kva gjorde det med medlemene i styringsgruppa at dei, etter seiande, frå same stund sjølvpålagt *slutta å snakke* kollektivt om det temaet dei over månader hadde hatt oppe i samband med organisasjonsgjennomgangen? Det andre er at korkje Schei eller nokon av dei andre medlemene i styringsgruppa, av eige initiativ tok opp og diskuterte i plenum meir inngående *kvifor* Schei kom til det resultatet som han gjorde, og valet han gjorde. "Bommen ned" la

nemleg også loket på for ein kollektiv analyse i styringsgruppa av korleis organisasjonsgjennomgangen som *interpersonleg prosess* og som *kunnskaps- og organisasjonslæringsprosess* hadde utvikla seg, og kunne vidareutviklast. Den kunnskapen og tankane styringsgruppa som kollegium og fellesskap hadde utvikla og foredla over tid, den organisatoriske kunnskapen, gjekk etter kvart over til å bli kunnskap enkeltindividua bar i seg og med seg, kvar for seg. For å illustrere konsekvensane av nettopp dette, kan det vere fruktbart å sitere Lave og Wenger (1991:14-15), og det dei seier om forholdet mellom læring og den sosiale situasjonen eller konteksten den skjer i:

”Rather than asking what kinds of cognitive processes and conceptual structures are involved, they ask what kinds of social engagements provide the proper context for learning to take place...Learning is a process that takes place in a participation framework, not in an individual mind. This means, among other things, that it is mediated by the differences of perspective among the coparticipants”.

Dette indikerer òg at avgjerdsprosessen ikkje kan sjåast som ein – kontinuerleg og heilstøypt – organisasjonslæringsprosess, slik eg har definert organisasjonslæring tidlegare (i del 1.2). Snarare blir det snakk om veksingar mellom ”inne i” og ”ute av” organisasjonslæringsprosessen. For korkje Schei, og heller ikkje arvtakar til rådmannsgjerninga, Østenstad, la opp til kollektiv meningsutveksling og debatt i styringsgruppa i spørsmålet *om* han skulle fremje ein organisasjonsgjennomgang eller ikkje. Dette valet vart tatt i einerom. Også standpunktet om å leggje organisasjonsgjennomgangen *død*, tok Schei utan å involvere styringsgruppa. Slik måtte det truleg òg gjerast i praksis. Poenget i denne samanheng er at Schei-prosessen kan sjåast som ein prosess med ulike fasar, med større eller mindre grad av organisasjonslæring: Schei gjer innleiingsvis eit personleg og individuelt val om å initiere organisasjonsgjennomgang – for så å kople styringsgruppa på og gjennomføre organisasjonsgjennomgangen, og der kollektive læreprosessar blir generert, slik eg har skildra dei – for at Schei så, i ein ny fase, atter gjer eit individuelt val utanfor styringsgruppeforaet: Valet om å leggje organisasjonsprosessen død.

Dette, i læringssamanheng, litt fatale utfallet på organisasjonsgjennomgangen under Schei, ved at dei kollektive læreprosessane knytte til ny organisasjonsmodell fekk sin ende, kan likevel ikkje leggjast Schei til byrde åleine. Schei opplevde press frå minst to kantar internt i organisasjonen – dei som var *for* omorganisering, med assisterande rådmann i spissen; og dei som var *imot*, særleg delar av etatssjefkorpset. Både kreftene var sterke, og dei var uthaldande. Det ligg utanfor rammene for denne oppgåva å forklare nærmare kvifor Schei-prosessen enda

i "lite", isolert sett. Valet om å leggje prosessen død, var i alle høve eit *modig* val, og paradoksalt nok kanskje òg eit taktisk *riktig* val, våren 2002, av øvste administrative leiar for kommunen, gjeve den massive motbøra Schei møtte til vidfemnande organisatoriske endringar, særleg frå etatssjefskorpset. Dette var trass alt tilsette Schei måtte ha med seg for å få gjennomført ei organisasjonsendring i praksis. På den andre sida var det frå eksternt hald sterke krefter som ivra for at kommunen måtte ta på seg ei meir aktiv rolle i lokalsamfunnet, noko som borga for skifte av modell. Mitt fokus har likevel ikkje vore studiar av kalkulasjonar i avgjerdsprosessar. Men funna mine, kopla til det Røvik seier om organisasjonsoppskrifter si inkubasjonstid, så er det moegeleg at vi kan sjå *ein syklus i Førde kommunen si reformhistorie*: Ein organisasjonsprosess på 1990-talet som ikkje fekk dei heilt store verknadene – så ein vellukka organisasjonsprosess gjennom etablering av Servicetorget i 2001 – så ein "mislukka" Schei-prosess i 2002 om ein legg "*to translate into practice*" til grunn som målestav. Endeleg, Østenstad-prosessen, som enda med full utteljing, i høve til kravet om at organisasjonsidear må resultere i større praktiske endringar om dei skal seiast å vere vellukka – tonivåmodellen var eit faktum i 2005. Eller sagt med March (1996) (jf. del 3.6.3): Medan 1994/95-prosessen og Schei-prosessen, med avgrensa endringar og innan eksisterande modell, hadde karakter av "*utnyttande læring*" (exploitative learning), så kan truleg sluttresultatet av læreprosessane ved etableringa av Servicetorget og innføringa av tonivåmodellen sjåast på som "*utforskande læring*" (explorative learning). I ein *større historisk samanheng* blir det eine utfallet slik ikkje betre enn det andre – men fungerer som to sider av same sak, og der båd sidene er avhengig av kvarandre for å generere organisatoriske læreprosessar. Om kvaliteten på utviklingsprosessane hadde blitt betre om alle dei omtalte prosessane hadde generert "*to translate into practice*", blir spekulasjonar å svare på her.

6.5 Oppsummering og avsluttande tankar – drøftingskapittelet

Dette kapittelet har gjeve klare indikasjonar på at **erfaringslæring**, altså læring som har basis i ein organisasjon sine eigne røynsler og historie (Hedberg 1981; Askvik 1998), har vore viktig i læreprosessane i organisasjonsgjennomgangane i Førde kommune. **Erfaringar frå eigen organisasjon** vart nytta som forklaring på *at* ein ynskte initiere organisasjonsgjennomgang og *kva sider ved* organisasjonen ein konkret ynskte gjere noko med; *korleis* prosessen burde arte seg; *kva* organisatoriske *rammer* prosessen burde skje innan; og erfaringskunnskap akkumulert i ein prosess vart tatt med og hadde *overføringsverdi* også til seinare prosessar. Verdien av slike *eigne erfaringar* som grunnlag for læreprosessar i

organisasjonen, samsvarar med funn Meyer (1999:125) har gjort frå kommunale avgjerdsprosessar i helse- og sosialetaten i Fjell kommune. Espedal (1995:36) omtalar slik kunnskap som "det fond av erfaring" som aktørane sit med. Ei utfordring i mitt case var at eigne røynsler med denne typen vidfemnande omorganisering var avgrensa, og det samla kunnskapsreservoaret i organisasjonen var avgrensa: Når Schei-prosessen tok fatt, hadde ein berre kunnskap frå éin gjennomgang å byggje på – prosessen i 94/95. Når Østenstad-prosessen avløyste Schei-prosessen, hadde ein lærdom om, og kunnskapar frå, to om lag like prosessar å spinne vidare på. Relativt tidleg i både Schei- og Østenstad-prosessen vart spørsmålet reist om det var aktuelt å gå over til ein *tonivåmodell*, som representerte ei organisatorisk nyskaping. Å dra vekslar på eigne erfaringar og læring åleine, det March et al. (1996) kallar læring av "ei erfaring eller mindre", var ikkje lenger nok.

Undersøkinga mi har tydeleg indikert at **læring av eksterne aktørar** var viktig, både i Schei-prosessen, men endå meir sentralt i Østenstad-prosessen, særskilt læring av andre kommuneorganisasjonar gjennom såkalla *interorganisasjonslæring*. Espedal (1995:233) har i sin casestudie vore talsmann for at *eigne* røynsler er viktigare i læreprosessar enn røynslene frå andre aktørar. Rose (1993:4) peikar på at kunnskapen vi sit med i større mon er eit produkt av læring frå *andre*, enn læring av eigne røynsler. Funna mine støttar synet til Rose (ibid.) om at berre ein del av kunnskapsbasane i formelle system er resultat av eigne, direkte erfaringar, og at tanken om at meir indirekte måtar å lære på slik dei er presenterte i faglitteraturen, kan ha noko føre seg. Men funna mine ekskluderer heller ikkje Espedal (ibid.) sine tankar om at eigne erfaringar er viktigare enn røynsler frå andre: For korleis skal ein få til meiningsfull ekstern kunnskapsinnhenting og læring frå andre, om ein ikkje samtidig har noko å jamføre denne kunnskapen med og kan nytte som referanse i omarbeidinga av dei eksterne impulsane, informasjonen og kunnskapen? Botemiddelet kommunen nyttiggjorde seg med for *få* eigne røynsler, og med eit kunnskapsreservoar som var *utilstrekkeleg*, har vore å supplere med andre aktørar sin informasjon og røynsler. Dette er i tråd med Glosvik (1998:23), som seier at ein slik angrepsmåte er vanleg i slike situasjonar. March et al. (1996) presenterer ikkje ei slik løysing direkte, men konstaterer at organisasjonar kan lære av kvarandre sine handlingar. Eg har også synt at organisasjonen fortfarande *pendla* mellom å nyttiggjere seg eigne, interne erfaringar og eksterne agentar sine erfaringar og kunnskap – og at ein slik er kunnskapsinnhentande og lærande i ein situasjon, men også kunnskapsbærer og læremeister andsynes andre i neste situasjon. Andre sine erfaringar blei ikkje kopiert heilt og fullt, men vart *tilpassa* organisasjonsinterne tilhøve. Vidare at måten kunnskapsinnhentinga frå andre

skjedde på, var ein type læringsaktivitet med *sjølvforsterkande effekt*: Tileigning av ny kunnskap førte til søk etter andre kunnskapar, og ny erkjenning i organisasjonen utløyste eit auka kunnskapsbehov. Endeleg syner funna mine at omfanget av *den samla erfaringsbasen ein har* i eit gjeve læringstilfelle, er avgjerande for i kva omfang ein har behov for å nyttiggjere seg andre aktørar sin kunnskap; eit funn som korresponderer med Meyer (1999:125) sine funn.

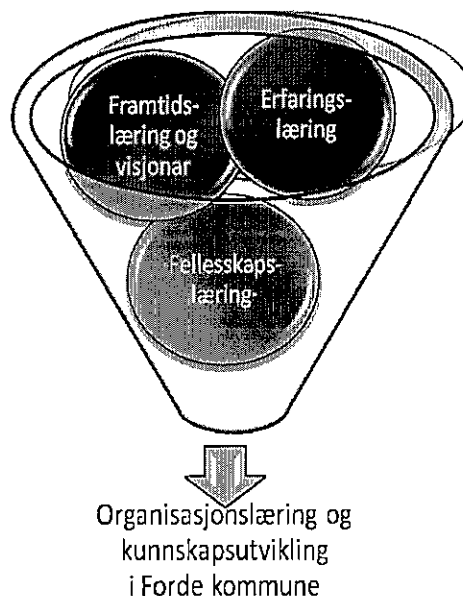
Mine data indikerer vidare, om enn ikkje så tydeleg som for egne og andres røynsler, at også egne og andres forventningar og visjonar spelte ei viss rolle i lære- og kunnskapsutviklingsprosessane i kommunen. Drøftinga har synt at teoriar om **forventningslæring og visjonar** såleis har hatt noko føre seg. Både rådmennene nyttar forventningar, særleg framført frå omgjevnadene, som grunngeving for å setje i gang organisasjonsgjennomgangane. Både statlege styresmakter og andre offentlege og private institusjonar – som Fylkesmann, NHO og nabokommunar – meinte at Førde kommune i kraft av sin storleik, geografiske plassering og at kommunen framstod som ryddig og veldriven, var etla til å vere ”storebror, motor og leiestjerne” i Indre Sunnfjord. Både knytt til økonomisk og fagleg samarbeid, og Førde som krumtappen i ein mogleg storkommune i Indre Sunnfjord. Dette peikar også an til det at erfaringar andre instansar har gjort seg med Førde kommune, i neste omgang kan tene som eksterne forventningar til kommunen om kva som kan eller bør skje, og at det såleis er vanskeleg å snakke om ”reine” erfaringar, forventningar og visjonar. Analogt: Erfaringar administrasjonen internt har gjort seg om negative eller uheldige sider ved drifta, har i neste omgang skapt eit forventningspress som, i større eller mindre grad, har vore med å dra organisasjonsprosessane framover. Styringsgruppa har i arbeidet sitt likevel hatt ”is i magen”, i tydinga tillate seg å vere selektiv med omsyn til kven, og i kva grad, dei eksterne forventningsstillarane sine krav ein har villa tatt notis av. Nokre av desse eksterne forventningsstillarane har meir fått preg av å vere eit momentum for den vidare prosessen. Både rådmennene har også vore opptekne av å balansere egne og andres forventningar med den tids- og ressursinnsatsen slike prosessar alltid ber med seg, slik at desse interne organisasjonsprosessane i minst mogleg grad skal gå ut over innbyggjarane som er kommunen sine eigentlege oppdragsgjevarar. – Funna mine støttar vidare delvis Senge (1990), som hevdar at læring skjer gjennom å etablere felles *visjonar* for verksemda; men i mitt arbeid har desse hatt ei noko meir dempa rolle enn det forventningar har. I Østenstadprosessan etablerte ein eksplisitte visjonar som ein ynskte å realisere på kort sikt, t.d. gjennom ”Visjon for FK05”, eller på lengre sikt. utfordringa låg i å gjere visjonen kjent og

institusjonalisert hjå meinigmann i ein stor byråkratisk organisasjon, og for båe rådmennene var det ein kjensgjerning at etatssjefkorpset ikkje alltid gav større draghjelp, og dei sakna fullgod forpliking frå desse i arbeidet med å spreie tankane i visjonane spesielt, og i den pågåande omorganiseringsprosessen generelt. Funna indikerer likevel at brokkar av tankegodset frå visjonsbygginga i Østenstad-prosessen vart vidareført og gjorde avleirningar i einingar i organisasjonen, m.a. i skulane.

Endeleg har eg nytta teoriar om organisasjonsoppskrifter på vandring som mogeleg uttrykk for ein type ”felleskapslæring”/”læring-i-lag”, i forsøket på å forklare kvifor Østenstad-prosessen tok den *retninga* som den gjorde, og til slutt *enda med* implementering av tonivåmodell. Eg har for det første synt at det er stor likskap mellom dei *skavankane* styringsgruppa, forut for og i sjølve organisasjonsprosessane, diagnostiserte seg fram til at organisasjonen hadde – og *løysingane* som tonivåmodellen som organisasjonsmodell tar mål av seg å vere ”medisin” for og innfri. Østenstad-prosessen kan ved første augnekast slik sjåast som ein lineær og rasjonell avgjerdsprosess der ”problem søker løysing”, slik Røvik presenterer det gjennom den hierarkiske omsetjingskjeda. Eg har argumentert for at valet av tonivåmodell likevel ikkje var tufta på dette åleine – men at også andre element, med karakter av tilfeldigheter og slump, spelte inn: For valet av tonivåmodellen skjedde i ei tid då det var ”*på moten*” å omorganisere seg, og tonivåmodellen var ein modell som var ”*in*” i offentleg forvaltning i byrjinga av 2000-talet. To føregåande organisasjonsgjennomgangar i kommunen – i kvart sitt påfølgjande tiår – utan ynskte sluttresultat, forsterka eit internt ”*psykologisk behov*” om å overtyde seg sjølv om at ein framleis var potent som organisasjon, og evna å handle og få utretta noko. Andsynes omverda har eg prøvd å syne at innføringa av tonivåmodellen også handla om å skape *legitimitet* for organisasjonen. Internt handla ny organisasjonsmodell om å skape og vidareutvikle eiga sjølvkjensle. Når rådmann Østenstad uttalar at han valde tonivåmodellen fordi den harmonerte med ”*teikna i tida*”, så kan tonivåmodellen som institusjonalisert organisasjonsoppskrift truleg forklarast som eit *meningsbærande symbol*, langt ut over berre å vere ein problemløysingsreiskap – og kan assosierast med ”det kontinuerlege framskrittet”, slik Røvik (2007) omtalar det. Tonivåmodellen som erstattar av etatsmodellen kan også lesast som eit aktivt ynskje om noko meir enn berre å byte ein modell med ein annan: Det kan også sjåast på som eit ynskje om å *tone ned tankegodset frå og arbeidsmetodikken etter klassisk byråkratisk tenking*.

Endeleg er det mogeleg å lese Østenstad-prosessen også i lys av andre organisatoriske

endringar i organisasjonen, i tidsrommet rundt organisasjonsprosessen – og eg har særleg framheva etableringa av Servicetorget. Min påstand er at også Servicetorget er ei organisasjonsoppskrift, slik som tonivåmodellen er det; både oppskrifter med anar attende til NPM. Servicetorget vart ein *idémessig NPM-forlaupar* for tonivåmodellen, og ”brekkstang” for vidare omorganiseringar på administrativ side i kommunen. For



Figur 6: Komponentane som gjekk inn i Organisasjonslærings- og kunnskapsutviklingsprosessane i kommunen: Erfaringslæring; framtidslæring og visjonar og ”fellesskapslæring”.

både ved innføringa av Servicetorget og tonivåmodellen gjorde ein organisatoriske endringar som røyvde ved heile organisasjonen, på tvers av gamle fagområde og etablerte maktstrukturar. Ein dreiv med ”modellsnekring”, og modellane ein valde var i både prosessane resultat av eksperimentering og utforsking for å finne den beste ”Servicetorgideologien” og ”Førde-modellen”. Dette, heller enn rein kopiering av oppskrifter frå andre eksterne aktørar. Ein ynskte dessutan å byggje på dei positive erfaringane ein gjorde seg med implementeringa av Servicetorget, også i prosessane kring innføringa av tonivåmodellen. Samtidig var både prosessane prega av framsteg og attendesteg – med jamne og ujamne mellomrom – som konsekvens av at den nye modellen skulle konkurrere med alt etablerte oppskrifter, og med menneska og kulturane, og den reformhistoria som rådde i organisasjonen.

Eg har i dette kapittelet sett på ulike sider ved ideen om læring i forvaltningseiningar, og har drøfta tre typar læring som kan vere bidragsytarar til å forstå avgjerdsprosessane ved organisasjonsgjennomgangane under rådmann Schei og Østenstad: Erfaringslæring, forventningslæring/visjonar og ”fellesskapslæring”. Dette har eg prøvd å visualisere i figur 6. I det komande kapittelet drøftar eg kort teoretiske implikasjonar av funna mine og drøftingsdelen, og kjem inn på verdien av desse tre rammevilkåra.

7 Konklusjon og avsluttande merknader

Eg har i dette arbeidet prøvd å kaste lys over *korleis offentlege forvaltningseiningar lærer*, konkretisert gjennom ulike teoretiske retningar for organisasjonslæring, slik det går fram av dei tre forskingsspørsmåla i problemstillinga. Som eit ledd i kaste lys over forskarspørsmåla har eg stilt ein del spørsmål bygd på implikasjonane av utvalde teoriar (jf del 3.9.1). Eg vil i det følgjande samanfatte svara eg har kome fram til, gjennom dialogen mellom teoretiseringar og eigne empiriske funn:

7.1 Læring gjennom erfaringar, eller også gjennom forventningar?

Ut over at forvaltningseiningar lærer av eigne og andre sine *erfaringar*, har eg gjort fleire funn som indikerer at *forventningslæring* både skjer og blir forsøkt etterlevd. Studien min indikerer slik at proaktiv tilpassing og framtidsperspektiv er relevant innan forvaltningseiningar i det offentlege. Funna mine framstår slik som kritikk til forfattarar og teoribidrag som ser på røynsler som ei reaktiv tilpassing i høve til organisasjonslæring. Funna mine stadfestar samtidig førestellingane til Hustad (1996) om at organisasjonslæring er eit produkt av *både erfaringar og forventningar*. Framtidsperspektivet i forvaltninga, slik det syner seg i materialet mitt, indikerer at tenkinga og læreprosessane ikkje einsidig dreier seg om kva ein trur kjem til å hende – eg har også kome med eksempel på at forvaltningseininga meir ekspansivt orienterer seg frametter ved å etablere *visjonar for og ynskje* om kva som skal skje i og med organisasjonen. Dette viser relevansen i Senge (1990) sitt perspektiv, og er ei støtte til forfattarar som legg vekt på visjonar i forståinga av korleis læreprosessar artar seg.

7.2 Læringa avgrensa til eiga eller også andre si verksemd?

Fleire av funna mine indikerer at kommunen eg studerte for det første lærte av eigne, interne erfaringar. Organisasjonsprosessane eg studerte var omfemnande, kompliserte, ressurskrevjande og gjekk over eit lengre tidsrom enn ved andre endringar kommunen har gjort dei siste åra. Eigne erfaringar med denne typen prosessar, og med tonivåmodellen som nytt mogeleg organisatorisk alternativ var få, og for utilstrekkelege som samla kunnskapsbasis (jf. March et al.1996). Det er mykje som tyder på at forvaltningseiningar prøver å dra vekslar på informasjon, råd og læringserfaringar *frå andre aktørar* i tilfelle som dette; noko som

korresponderer med Glosvik (1998) sine førestellingar. Det får også støtte i March og Olsen (1995) sitt resonnement om at når ein har avgrensa ressursar til eiga forskning (exploration), så kan dette avhjelpast ved at organisasjonen nyttiggjer seg kunnskap andre aktørar har akkumulert gjennom sine eksperiment. Caset mitt gjev vidare døme på at *interorganisasjonslæring* fann stad med fleire kommunar i og utanfor fylket, gjennom å knyte direkte kontaktar til andre offentlege etatar som anten var i fasen ein sjølv var i, eller som var komne endå lenger i omorganiseringsprosessane og hadde akkumulert eit større kunnskapsreservoar. Slik læring av andre, dreier seg ikkje berre om å skaffe seg eksternt *erfaringskunnskap*; funna syner òg at forvaltningseininga jamvel lærte av informasjon om andre aktørar sine *forventningar og visjonar*.

7.3 Lærer forvaltninga gjennom innsikt – eller gjennom handling?

Eg meiner ut frå mine funn å kunne påstå at det er for strengt å krevje at kunnskap må omsetjast til *handling, og praktisk må takast i bruk*, før ein kan snakke om eigentleg læring, jf distinksjonen til Fiol og Lyles (1985) mellom ”læring ved innsikt” og ”læring ved handling”. For sjølv om *1994/95-prosessen* for omorganisering ikkje enda i ein ny organisasjonsmodell, indikerer funna mine tydeleg at det like fullt føregjekk læreprosessar, og der både *positive* og *negative* sider vart tatt med direkte inn i påfølgjande prosess – Schei-prosessen – som del av det samla kunnskapsreservoaret. Altså: *Dei konkrete handlingane* som sluttprodukt av 1994/95-prosessen vart av fleire opplevd som få – men funna gjev indikasjonar på at læringseffekten og kunnskapsutviklingsprosessane like fullt var til stades. Tilsvarende seier respondentane om *Schei-prosessen*, som langs fleire dimensjonar lei same lagnad som føregåande prosess: Det vart gjort få vedtak om konkrete føreståande handlingar, men prosessen akkumulerte kunnskap og innsikt som kom til nytte ved gjenopptakinga av Østenstad-prosessen. Glosvik (1988) sitt perspektiv på organisasjonslæring i og mellom stat og kommunar der læring som ikkje fører til handling ikkje blir definert som organisasjonslæring, blir ei noko snever tilnærming: Handlingsperspektivet tykkjest vere eit for avgrensa læringsomgrep. Eit viktig stikkord her, er *tid*. Eg meiner å kunne hevde at baa prosessane før Østenstad-prosessen har generert kunnskap, og avsett læring, som ein har nyttiggjort seg ved innføringa av tonivåmodellen. Men denne læringa har, som vi har sett, ikkje nødvendigvis utkrystallisert seg i konkret handling *straks*, om ein nyttar tidspunktet for etablering av ny organisasjonsmodell som målestav. Då er vi attende til det eg skreiv i kapittel 2, om at forfattarane Klimecki og Lassleben (1997) og Huber (1991) ser på

organisasjonslæring som endring i ein organisasjon sin kunnskap og innsikt – og som i sin tur gjer at organisasjonen sitt *handlingspotensiale* aukar – slik eg òg har lagt inn som føresetnad i min definisjon av organisasjonslæring (jf del 1.2).

7.4 Tonivåmodell som organisasjonsoppskrift – tilfeldig val eller medviten kalkulasjon?

Eg har i arbeidet freista å syne at teoriar om organisasjonsoppskrifter på vandring delvis har kunna forklare retninga på og utfallet Østenstad-prosessen fekk. Slik har dei tre teoretiske retningane for læring eg har presentert kunna utfylle kvarandre, jf omtalen av dette i del 6.4. Med Røvik (1998/2007) har eg nytta teoriar om organisasjonsoppskrifter på vandring som inntak til forklaring på *kvifor* kommunen valde den organisasjonsforma som den gjorde, når ein enda på tonivåmodellen. For det første, i tråd med ei rasjonell tilnærming, ber tonivåmodellen som oppskrift i seg organisasjonskarakteristika som tilsynelatande svarar på utfordringane kommunen sjølv hadde diagnostisert seg fram til, og forventningane som venta i horisonten. Funna mine syner vidare – og her må det rasjonelle tre litt attende for element som tenderer mot tilfeldigheter – at organisasjonsgjennomgangen skjedde på eit tidspunkt då det var ”in” å omorganisere i offentleg forvaltning, og at tonivåmodellen var den oppskrifta som på dette tidspunktet var mest ”på moten”. Tankegodset bak tonivåmodellen som inspirert av ein NPM-ideologi, passa også med generelle ”teikn i tida”; mellom anna for korleis leiarskap skal delegerast og skjøttast i store verksemdar. Tonivåmodellen som institusjonalisert organisasjonsoppskrift blir slik eit meiningsbærande symbol, og kan assosierast med ”det kontinuerlege framskrittet”, slik Røvik (2007) omtalar det. Også reformhistoria til kommunen skubba på for endringar, med fleire organisasjonsgjennomgangar som ikkje hadde bore dei fruktene ein hadde vona på. Innføring av Servicetorget, som var ei organisasjonsoppskrift på line med det tonivåmodellen er, bana veg ved fungere som ideologisk og organisatorisk forgjengar og ”brekkstang” for tonivåmodellen. Dette støttar det Røvik (2007) seier om at organisasjonsoppskrifter kan ha lang ”inkubasjonstid”, og at når ein organisasjon først er ”infisert” av noko som fungerer, så slemper det ikkje taket. Den kommunale forvaltningseininga lærte i første omgang ved innsikt, så – nokre år seinare – ved handling.

7.5 Hindra formell byråkratisk struktur forvaltninga si læringsevne?

Eg har i arbeidet ikkje eksplisitt omhandla tema kva eventuelle skrankar formell byråkratisk struktur som omgjev aktørane i omorganiseringsarbeid, har å seie for kvaliteten på, og omfanget av kunnskapsutviklings- og læreprosessane. Det eg seier her, må følgjeleg takast med naudsynt atterhald. Den generelle, ikkje-empiriske, oppfatninga mi er at hadde samhandlinga mellom aktørane i kommunen i ein slik organisasjonsprosess blitt tvungne til å følgje formelle byråkratiske strukturar, så ville dette truleg verka inn på læringsevna i forvaltninga. Når *den formelle byråkratiske strukturen ikkje teikna til å vere læringshemmande* i mitt arbeid, kan dette ha samanheng med at arbeidsformene og kontakten mellom deltakarane i prosjektgruppa og mellom prosjektgruppa, og arbeidsgrupper i Østenstad-prosessen, i form og innhald klart braut med regelliknande arbeidsmåtar og tydelege tenestevegar som elles er vanleg i ordinært byråkratisk arbeid. Team- og gruppearbeid, ekstern rettleiarkompetanse, uformell kommunikasjon, deling av kunnskap i kunnskapsbasar, medverka slik eg analyserer det til å fremje dei organisatoriske læreprosessane. Om det også hadde vore slik i fall prosessen hadde vore drive av tilsette på *mellomnivå* i organisasjonen åleine, er kanskje ikkje så sikkert.

7.6 Kan offentlege forvaltningseiningar lære?

Eg meiner ut frå mitt case å kunne hevde *at* organisasjonslæring som fenomen har noko føre seg, og *at offentlege forvaltningseiningar er i stand til å lære*. Dette bryt med synet enkelte forfattarar har om at det berre er *einskildindividet* som kan lære. Det bryt òg med tesen enkelte teoretikarar har om at byråkratiske organisasjonar ikkje evnar å lære (jf Crozier 1964). Men sjølv om organisasjonslæring tar utgangspunkt i enkeltindivida i kommuneorganisasjonen, er det likevel ikkje noko automatikk i at det enkeltindividet lærer, det lærer også delar av, eller resten, av organisasjonen. Mykje av den kunnskapen som styringsgruppa i caset mitt sat på når prosessane starta, eller undervegs i desse, blei verande individuelle, rett og slett fordi den av ulike grunnar ikkje vart ”gjort kollektive via formidling og deling”, slik eg har sett som krav i definisjonen min av organisasjonslæring (jf del 1.2).

Eller at kunnskap som kan karakteriserast som organisasjonslæring, etter kvart meir kan karakteriserast som individuell læring – rett og slett fordi ”navlestrengen” til forumet der denne typen spørsmål hadde vore diskutert, styringsgruppeforumet, i praksis vart broten då Schei la avgjorde å legge prosessen død. Caset mitt har også synt kor mangefasetta eit så

viktig og fundamentalt spørsmål som val av organisasjonsform kan vere. Dette har gjort det særleg krevjande for meg som forskar å kaste lys over korleis læreprosessane faktisk har ovra seg. Samtidig opplever eg at caset har gjeve eit realistisk bilete av kompleksiteten i læreprosessane i offentlege forvaltningseiningar. Arbeidet mitt har synt at eitt teoretisk rammeverk ikkje åleine har kunna kaste lys over kunnskaps- og læreprosessane ved avgjerdsprosessar, men at erfaringslæring, forventningslæring/visjonar og "fellesskapslæring" har supplert kvarandre, med *ulik tyngd*,



Figur 7: Organisasjonsgjennomgangen sett under eitt: Kva funksjonar – og innbyrdes rekkjefølgje – dei ulike typene læring har hatt.

gjennom ein interaksjonsprosess læreformene mellom. Endeleg har eg prøvd å syne, slik som figur 7 oppsummerer det, at dei ulike læringsteoriane har hatt *ulikt forklaringspotensiale* alt etter kva problem som har hatt fokus, og at dei har hatt ei logisk *innbyrdes rekkjefølgje* i høve til kvarandre ut frå kva fase ein har vore i, i den samla organisasjonsgjennomgangen.

LITTERATURLISTE

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2000): *Ett sted, ett telefonnummer. Rapport frå arbeidsgruppe for offentlige servicekontorer.*

Andersen, Svein S. (1997): *Case-studier og generalisering, forskingsstrategi og design.* Bergen: Fagbokforlaget.

Argyris C. & Schön D. (1978): *Organizational Learning: A theory of Action Perspective,* Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Company Inc.

Argyris C & Schön D (1996): *Organizational Learning 2: Theory, Method and Practice.* Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Company Inc.

Askvik, Steinar (1995a): *Organisasjoner, konsulentbruk og læring.* Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Rapport nr. 36.

Askvik, Steinar (1995b): *Politiske og institusjonelle betingelser for læring i offentlig forvaltning. Prøveforelesning over oppgitt emne til dr. philos. graden.* Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.

Askvik, Steinar (1998): "Politiske og institusjonelle betingelser for læring i offentlig forvaltning". Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, i *Norsk Samfunnsvitenskaplige tidsskrift*, årgang 14: 99-118.

Bateson, Gregory (1972): *Steps to an Ecology of Mind.* N.Y.: Ballantine

Bastøe, Per Øyvind og Dahl, Kjell og Larsen, Erik (2002): *Organisasjoner i utvikling og endring. Oppgaveløsning i en ny tid.* Gyldendal Norske Forlag AS.

Berg, Anne L (1995): *Vellykket forvaltning – god informasjon og ledelse i staten.* Oslo: Tano.

Berg, Anne Marie og Eikeland, Olav (1997): *Medvirkning og læring. Endringsprosesser i staten – en veileder.* Tano Aschehoug.

Blichner, Lars (1995): *Radical Change and Experiential Learning,* Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Rapport nr. 37.

Bolman, Lee G. og Deal, Terrence E. (1991): *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse.* Oslo: Gyldendal akademisk.

Brandt S. og Hildebrandt S. og Nordhaug O. (2001): *Kompetansegullet og det nye arbeidsliv.* Oslo: J. W. Cappelens Forlag AS.

Bukve, Oddbjørn (1991): *Kommunal forvaltning og planlegging.* Det Norske Samlaget.

Bukve, Oddbjørn (1993): *Kommunal forvaltning og planlegging.* Det Norske Samlaget 1994.

Busch, Tor (et al.) (2005): *Modernisering av offentlig sektor: utfordringer, metoder og dilemmaer*. Oslo: Universitetsforlaget.

Choo, Chun Wei (1997): *The Knowing Organization – How Organizations Use Information To Construct Meaning, Create Knowledge, and Make Decisions*. [Http://128.100.159.139/FIS/KO/KO.html](http://128.100.159.139/FIS/KO/KO.html)

Choo, Chun Wei (1998): *Information Management of the Intelligent Organization. The Art of Scanning the Environment* (2. eds). American Society for Information Science. Medford, New Jersey: Information Today.

Crozier, Michel (1964): *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.

Cyert R. M. & March J. G (1963): *A behavioural theory of the firm*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.

Czarniawska, Barbara og Sevon, Gujè (red) (1996): *Translating Organizational Change*. Berlin, N.Y., Walter de Gruyter.

Dalland Olav (2002): *Metode og oppgaveskriving for studenter*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Dixon N. M. (1999): *The organizational Learning Cycle. How we can learn collectively*. Aldershot: Gower.

Duncan, R. B. (1974): *Modifications in decision structure in adapting to the environment. Some implications for organizational learning*.

Eberl, Peter (1996): *Di Idee des organisationalen Lernens*. Stuttgart: Haupt.

Elkjær, Bente (2005): *Når læring går på arbejde. Et pragmatisk blik på læring i arbejdslivet*. Forlaget Samfundslitteratur.

Espedal, Bjarne (1995): *Organisasjonsmessig læring: En studie av aktørers læringsstrategi og hva som påvirker og former strategien*. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning. Rapport nr. 78/95.

Fiol C. M. & Lyles M. A. (1985): "Organizational learning". *Academy of Management Review*, Vol. 10, No. 4: 603-616.

Fivelsdal, E. & Bakka J. F. (1998): *Organisasjonsteori – struktur – kultur – prosesser*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag

Gleitman, Henry (1992): *Basic Psychology*. New York: W.W. Norton & Company Inc.

Glosvik, Øyvind (1998): *Læring i lag? Eit perspektiv på organisasjonslæring i og mellom stat og kommunar*. Sogndal: Vestlandsforskning, Rapport 3/98.

Grønmo, Sigmund (2004): *Samfunnsvitenskaplige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Hedberg, B. L. T., Nyström P.C. & Starbuck W. H. (1976): "Camping on Seesaws: Prescriptions for a Self-designing Organization". *Administrative Science Quarterly*, 21: 41-65.

Hedberg B. L. T. (1981): "How organizations Learn and Unlearn", i P. C. Nyström & W.H. Starbuck (red.): *Handbook of Organizational Design*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Hellevik, Ottar (1999): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, Oslo: Universitetsforlaget AS.

Hildgard E. R. & Bower G. H. (1975): *Theories of Learning*. New York; Appeltion-Century-Crofts.

Holme I. D & Solvang, B. K. (1989): *Metodevalg og metodebruk*. Oslo: Tano.

Holme I. D & Solvang, B. K. (1996): *Metodevalg og metodebruk*, 3. utgåva, Oslo: Tano AS.

Huber, Georg P. (1991): "Organizational learning: The Contributing Processes and the Literatures". *Organization Science*, vol. 2, No. 1: 88-115.

Hustad, Wiggo (1996): *Inne i, og ute av organisasjonslæringsprosessen – tilfellet Norne*. Bergen: Institutt for administrasjon- og organisasjonsvitenskap. Rapport nr. 47.

Hustad, Wiggo (1997a): *Læring innanfor kunnskapsproduserende og byråkratiske organisasjoner – kan organisasjoner lære av andre?* Sogndal. Vestlandsforskning, Notat nr. 23/97.

Hustad, Wiggo (1997b): "Lærende bedrifter i kunnskapssamfunnet". Kronikk i Bergens Tidende, 21. august 1997.

Hustad, Wiggo (1999): "Expectational learning in knowledge communities". Artikkel i *Journal of Management Change*.

Jacobsen, Dag Ingvar (2000): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskaplig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.

Jakobsen D. I. og Thorsvik J. (1997): *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.

Johannessen, Jon-Arild og Olaisen, Johan (1994): *Endringsledelse: Mål og resultatstyring i privat og offentlig virksomhet*. Bergen: Fagbokforlaget.

Klausen K. K. (2001): *New Public Management – en fortolkingsramme for reformer*. I Busch, T., Johnsen, E, Klausen.

Klimecki R., Lasseben H., Riexinger-Li B. (1994): "Zur empirischen Analyse organisationaler lernprozesse im öffentlichen sektor, Modellbildung und Methodik". *Konstanz: Lehrstuhl für Management*, Diskussionsbeitrag nr. 8.

Klimecki, R. og Lasseben, H. (1997): "Modes of organizational learning: Indications from

an empirical study” Konstanz: Departement of Management.

Kommunenes Sentralforbund (2006): ”Stolt og unik. Arbeidsgiverstrategi mot 2020”.

Kotter, John P. (1996): *Leading change*. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Kotter, John P (2002): *The heart of change*. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Kvale, Steinar (1997): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad Notam Gyldendal AS.

Kvisten, Tor Egil, Kvalvaag, Vegard og Martinsen, Carl-Erik (2004): *Organisasjonslæring i Skatteetaten. Begrensinger for kunnskapsutvikling og endringsevne*. Siviloppgave ved BI/Norges Markedshøyskole.

Lai, L. (1997): *Strategisk kompetansestyring*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Levin M. & Klev, R. (1999): *Den lærende organisasjon, teori og metoder i organisasjonsutvikling*. Bergen: Fagbokforlaget.

Levin, Morten og Klev, Roger (2002): *Forandring som praksis. Læring og utvikling i organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.

Levitt B. & March J. G (1988a): ”Organizational learning” i *Annual review of Sociology*, vol. 14: 319-340.

Levitt, B & March J. (1988b): ”Organizational Learning”, i *Organizational Learning*, ed. Cohen, M.D., Sproull, L.S, 516-540. Thousand Oaks, London, New Delhi: SAGE Publications

Lieberson, Stanley (1992): ”Small N’s and Big Conclusions. An Examination of the Reasoning in Comparative Studies Based on a Small Number of Cases”, i C. C. Ragin og H. S. Becker (red.): *What is a case? Exploring the Foundation of Social Inquiry*, Cambridge: Cambridge University Press.

Lyles M. A. (1988): ”Learning Among Joint Venture Sophisticated Firms”. *Management International Review*, 28: 85-98.

March J. P. : & Olsen, J. P (1976): *Ambiguity and choise in Organization*. Bergen: Universitetsforlaget.

March J. G. & Olsen J. P (1995): *Democratic Governance*. New York: The Free Press.

March, James G. (1996): ”Exploration and Exploitation in Organizational Learning”, i Cohen D., Sproull L, *Organizational Learning*. Thousand Oaks: Sage Publications.

March J.G., Sproull L.S, Tamuz M. (1996):”Learning from Samples of One or Fewer”, i Cohen D., Sproull L, *Organizational Learning*. Thousand Oaks: Sage Publications.

March J, Simon H.A (1958): *Organizations*. New York: Wiley.

Merton, Robert (1970): Bureaucratic Structure and Personality, i Etzioni, Amitai (1970): *A Sociological Reader on Complex Organizations*, 2nd Edition, Holt, Rinehart & Winston, New York

Meyer, Morten A. (1999): *Organisasjonslæring i offentlige forvaltningsenheter. Et casestudie av helse- og sosialetaten i Fjell kommune.* Hovedoppgave ved institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.

Mintzberg, Henry (1979): *The structuring of organizations: a synthesis of the research.* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Moxnes P. (1995): *Læring og ressursutvikling i arbeidsmiljøet – Pedagogisk arbeidslivspsykologi i forskning og praksis.* Oslo: Paul Moxnes Forlag

Nonaka, Ikujiro (1991): "The Knowledge-Creating Company". *Havard Business Review*.

Nonaka, Ikujiro (1994): "A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation", i *Organization Science*, Vol. nr. 5, No.1: 14-37

Nonaka, Ikujiro og Takeuchi, Hirotaka (1995): *The knowledge Creating Company.* Oxford: Oxford University Press.

Nordhaug, Odd m.fl. (1990): *Læring i organisasjoner. Utvikling av menneskelige ressurser.* Tano.

Offerdal, Audun (1992): "Om ansvar og læring", i *Den politiske kommunen.* OSLO: Det norske samlaget

Olsen Johan P. (1986): "Foran en ny offentlig revolusjon", i *Nytt norsk tidsskrift*, s. 3., 1986.

Olsen, Johan P. (1996): "Norway: Slow Learner or Another Triumph of the Tortoise?", i Olsen, J.P. og Peters, G. (eds.): *Lessons from Experience: Experimental Learning in Administrative Reforms in eight Democracies.* Oslo: Scandinavian University Press.

Ous, Heidi (2002): *Læringsrommet i postmoderne organisasjoner. En analyse av strukturelle og kulturelle vilkår for kompetanseutvikling. Profesjonsstudiet i pedagogikk.* Oslo: H. Ous.

Patton, Michael Quinn (2002): *Qualitative Research & Evaluation Methods.* Thousand Oaks: Sage Publications.

Repstad, Pål (1998): *Mellom nærhet og distanse: kvalitative metoder i samfunnsfag.* Oslo: Universitetsforlaget.

Repstad, Pål (red.) (2004): *Dugnadsånd og forsvarsverker: tverretattlig samarbeid i teori og praksis.* Oslo: Universitetsforlaget.

Romer, Paul (1995): "Beyond the Knowledge Worker", *Wordlink* Jan/Feb. 1995.

Roness, Paul G (1997): *Organisasjonsendringar: teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar.* Bergen: Fagbokforlaget

- Rose, R (1993):** *Lesson-drawing in Public Policy*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Ryen, Anne (2002):** *Det kvalitative intervjuet fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell A. (1988):** *Læringsystemer og læringsadferd. En studie av styringens kunnskapsgrunnlag*. Tromsø: Institutt for Samfunnsvitenskap.
- Røvik, Kjell Arne (1998):** *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Røvik, Kjell Arne (2007):** *Trender og translasjoner. Ideer som formes i det 21. århundrets organisasjon*. Universitetsforlaget.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (1996):** "Imitating by Editing Success: The Construction of Organizational Fields", i Czarniawska, Barbara and Sevon, Guje (red.), *Translating Organizational Change*, 69-92. Berlin: Walter de Gruyter.
- Schriavastava, P. (1983):** "A Typologi of Organizational Learning Systems". *Journal of Management Studies*, 20: 7-28.
- Schriavastava, P. og Mitroff, I. (1982):** "Frames of reference managers use", i Lamb: *Advance in strategic management*, Greenw. CT. JAI-Press.
- Senge, Peter (1990):** *The Fifth Diziplin: The art and the Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleway.
- Senge, Peter M. et al. (1994):** *The Fifth discipline fieldbook: strategies and tools for building a learning organization*. London: Nicholas Brealey Publ.
- Senge, Peter (1995):** "Rethinking Leadership in the Learning Organization", i Goldsmith, F. Hesselbein, R. Beckard (eds.): *The leader of the Future*. San Fransisco: Jossey Bass.
- Simon, Herbert A. (1996):** "Bounded Rationality and Organizational Learning", i Cohen, M. D. og Sproull, L. S. (eds.): *Organizational Learning*. Thousand Oaks. Sage.
- Tranøy, Bent Sofus og Østerud, Øivind (2001):** *Den fragmenterte staten*. Gyldendal Norske Forlag.
- Tranøy K. E. (1986):** *Vitenskapen – samfunnsmakt og livsform*. Oslo: Universitetsforlaget.
- von Krogh, Georg, Ichijo, Kazuo og Nonaka, Ikujiro (2001):** *Slik skapes kunnskap: Hvordan frigjøre taus kunnskap og inspirere til nytenking i organisasjoner*. Oslo: NKS Forlaget.
- Wahren, Heinz-Kurt (1996):** *Das lernende Unternehmen*. Berlin, New York: de Gruyter.
- Whyte, William F (1968):** "Imitation and Innovation: Reflections on the Institutional Development of Peru", i *Administrative Science Quartely*, 13, n 372.

Yin, Robert (1981): "The Case study crisis. Some Answers". *Administrative Science Quarterly*, Vol 26: 58-65.

Yin, Robert (1994): *Case Study Research. Design and Methodes*. Thousand Oaks, Calif: Sage.

Zollo, M, & Winter, S. G. (2002): "Deliberate Learning and the Evolution of Dynamic Capabilities", i *The Blackwell Handbook of Organizational Learning and Knowledge Management*, ed. Easterby-Smith, M., Lyles, M. A, 601-622. Malden, Oxford, Melbourne, Berlin: Blackwell Publishers.

Førde kommune – dokument og kjelder:

- Notat: *"Framlegg frå styringsgruppa: Organisasjonsgjennomgang Førde kommune 1995"*, datert 26.04.1995.
- Notat: *"Mogelege endringar i organisasjonen"* frå rådmann Schei til etatssjefane, datert 11.11.01, til handsaming i etatssjefmøtet 13.11.01
- *"Saksutgreiing til Formannskapet, Organisasjonsendringar i Førde kommune"*, (2001/001613-031), datert 21.11.2001
- *"Prosjektskisse medio januar"*, datert 17.01.2002
- Notat: *"Alternativ organisasjonsmodell"* frå Schei til arbeidsgruppa, datert 15.02.2002
- Notat: *"Alternativ Organisasjonsmodell II"* frå Schei til arbeidsgruppa, datert 25.02.2002
- Notat: *"Organisasjonsmodellar vurdering"*, frå Schei til arbeidsgruppa, datert 25.02.2002
- Saksutgreiing for bystyret: *"Organisasjonsgjennomgang"* (2002/000584-00), datert 05.04.2002
- *"Organisasjonsgjennomgangen"*, frå Schei til styringsgruppa, datert 12.04.2002
- Rapport frå Pricewaterhouse Coopers, *"Kommuneinndeling i Indre Sunnfjord. Endeleg rapport"*, datert 12.02.03
- *"Organisasjonsendring 2004 – problemnotat"*, frå Østenstad til styringsgruppa (2004/000037-OJØ-031), datert 12.01.2004
- Notat: *"Administrativ organisering i Førde kommune 2004 – to modellar"*, frå Østenstad til styringsgruppa, datert 07.04.2004.
- *"Saksutgreiing: Organisasjonsendring – Førde kommune"*, 2004/000037-2-031, datert 04.06.2004
- Internt informasjonsskriv til dei tilsette: *"Informasjon om arbeidet med organisasjonsendring i Førde kommune. Nr. 2"*, frå rådmann Schei, datert 17.04.2002.
- *"Referat frå møte i styringsgruppa"*, til styringsgruppedeltakarane, datert 29.01.2002.
- *"Verdiplattform for Førde kommune. Arbeidsgjevarhaldningar og leiingsprinsipp"*, vedtatt av Førde bystyre, 17.02.1999.
- Notat: *"Administrativ organisering i Førde kommune 2004 – to modellar"*, til styringsgruppa, datert 07.04.2004.
- *"Referat frå møte i prosjektgruppa og referansegruppa"*, datert 08.09.2004
- *"Informasjon om arbeidet med omorganisering i Førde kommune september 2004"*, distribuert til tilsette i Førde kommune, datert September 2004

Vedlegg 1

Intervjuguide:

Organisasjonsgjennomgang i FØRDE KOMMUNE under:

rådmann Asbjørn Schei (2001/2002)

rådmann Ole John Østenstad (2003/2005)

Organisasjonsendringsprosessen eg omtalar:

Femnar om heile perioden frå Schei starta den i 2001/02 - til Østenstad formelt innførte tonivå-modellen i 2005. Gjeld spørsmåla i intervjuguiden min perioden til Schei eller Østenstad spesifikt, blir dette presisert i spørsmåla.

rådmann Asbjørn Schei 2001/02-prosessen

rådmann Ole John Østenstad 2004-prosessen

Spørsmåla:

- Ber om at du ber om avklaring om spørsmåla mine er uklare.
- Alt som blir sagt i intervjuet, vil bli handsama konfidensielt, ingen annan enn intervjuobjektet sjølv vil få tilgang til intervjuet som blir skrive ut og sendt på gjennomlesing. Sitata eg brukar vil bli anonymiserte i masteroppgåva så langt råd er.
- Håpar at du svarar så ærleg som mogeleg om det eg spør om, sjølv om det eventuelt kan vere vanskeleg å snakke om enkelte ting. Alle respondentane vil få dei same spørsmåla.
- Eg nyttar bandopptakar berre fordi eg skal kunne konsentrere meg om sjølve intervjuet. Opptaka vil bli sletta når oppgåva er ferdig. Må snakke litt høgt for å få god opptaks kvalitet.
- Mastergradsoppgåva vil ende ut i ein rapport som mest truleg blir offentleg tilgjengeleg.

Vi har 1-2 timar på oss.

ERFARINGSLÆRING:

Kva meiner du personleg var bakgrunnen for at dåverande rådmann Schei sette i gang organisasjonsgjennomgang i 2001/02?

Når Schei starta opp organisasjonsgjennomgangen i 2001/02 – var det etter ditt syn eit behov som hadde låge der lenge, eller kom initiativet hans om organisasjonsgjennomgang som ei overrasking på deg?

Kva ville de oppnå med organisasjonsgjennomgangen som rådmann Schei starta 2001/02?

Kva sider ved etatsmodellen vil du trekkje fram som velfungerande nok til at ein ikkje trong gjere organisasjonsendringar på dette tidspunktet?

Dåverande rådmann Schei avlyste i april 2002 prosessen med endring av hovudstrukturen frå etatsmodell til tonivåmodell, med følgjande grunngjeving: "Etatsmodellen slik den blir praktisert i Førde i dag, er ikkje god nok for framtida. Eg er likevel komen til at tida enno ikkje er inne for å fremje sak for bystyret om å endre hovudstrukturen".

Kva trur du Schei la i utsegna: "Etatsmodellen er ikkje god nok for framtida?"

Kvifor la Schei etter di meining tonivåmodellen brått død på dette tidspunktet; eg meiner, han hadde jo laga utkast til bystyresak der han gjekk for ein tonivå-variant like før?

Var du samd i Schei's vurdering av at tida enno ikkje var inne for å endre hovudstruktur, i 2002?

Ein slik organisasjonsgjennomgang som Schei starta, og som vart vidareført under Østenstad, er ein relativt omfemnande og komplisert prosess, og som ikkje blir gjennomført særleg ofte i kommunen.

Opplevde du at det eksisterte røynsle og kunnskap nok i kommunen til ein slik vidfemnande organisasjonsgjennomgang? - eller vanta denne kunnskapen i organisasjonen, så de måtte bygge opp kunnskap "heilt frå grunnen av"? Korleis gjorde de i så fall det? Kva røynsler og kunnskap kunne de dra vekslar på då?

Behovet for endring – stort eller lite?

I 2002 la Schei tonivåmodellen død. I 2002/03 vart spørsmålet om samanslåing av kommunane i Indre Sunnfjord aktualisert. I 2004 starta den nye rådmannen, Østenstad, ein ny organisasjonsgjennomgang som enda med innføring av tonivå-modell.

Var etter di meining behovet for å gjere organisatoriske endringar større i 2004 enn i 2002? I så fall, kvifor? Kva hadde endra seg?

Kva kunnskap/erfaringar følte du de kunne ta med som ballast frå den avbrotne omorganiseringsprosessen i 2001/02, i 2004-prosessen?

Kvifor tok det etter ditt syn såpass lang tid som 3 år, før organisasjonsgjennomgangen enda med innføring av tonivåmodell i 2005? Har det vore positivt eller negativt for prosessen at organisasjonsgjennomgangen har gått over fleire år? ("positiv modning")

Kven har vore dei viktigaste endringsagentane, pådrivarane, i 2001/02 og 2004-prosessen kommunen har vore gjennom?

Kva endringar har desse villa gjere?

Korleis vil du skildre viljen i etatssjefgruppa til å endre på etablert praksis og rutinar, i organisasjonsgjennomgangen? Har viljen til forandring i etatssjefgruppa endra seg etter kvart som prosessen har skride fram?

Har alle tilsettenivåa i kommunen etter di meining fått kome med sitt syn eller deltatt i prosessen?

INTERORGANISASJONSLÆRING:

Av dokumenta frå organisasjonsgjennomgangen i FK går det fram at de henta inn informasjon/kunnskap også frå eksterne instansar. Dette gjeld m.a. skriftlege rapportar frå omstillingsarbeidet i Fjaler og Sogndal kommunar, og Schei nemner ein KS-rapport om 2-nivåmodellen som kom ut på tidspunktet då han avblåste tonivåtanken. Vidare var de på ekskursionar til Kvinnherad og Flora kommunar.

Kva verdi opplevde du at denne eksterne skriftlege dokumentasjonen og ekskursionane hadde i dykkar organisasjonsgjennomgang?

Når hadde dei eksterne innspela mest relevans, tidleg eller seint i dåkas prosess?

Opplevde du dei eksterne innspela i denne saka som sterkare enn som er vanleg?

FORVENTNINGSLÆRING:

Rådmann Østenstad laga eit notat til styringsgruppa då han starta den nye organisasjonsgjennomgangen i januar 2004: *"Organisasjonsendring 2004 – problemnotat"*. I notatet sa han at: *"Organisasjonen [altså førde kommune] har forbettringspotensiale, og treng ein gjennomgang for å møte framtida"*

Kva trur du Østenstad meinte med at kommuneorganisasjonen treng ein gjennomgang "for å møte framtida?"

Etter di meining, vil du seie at tonivåmodellen helst vart valt for å bøte på utfordringane FK stod i der og då – eller valt for å møte framtidige utfordringar? Kva utfordringar?

Korleis stiller du deg til påstanden om at 2-nivåmodellen vart valt fordi denne modellen var "på moten" på dette tidspunktet, heller enn av overbevising om at dette var den rette organisasjonsforma for kommunen?

- *Var valet av tonivåmodellen eit velfundert val, eller var modellen eit resultat av behovet for endring, *blott for endringa si skuld?* (eller: behov for "oppdydding" i org?)*

Kva hadde det å seie at nabokommunar som Florø, Fjaler og Sogndal kommunar alt hadde gått over til tonivåmodell, når de sjølv skulle velje organisasjonsform?

I 2004-prosessen sette rådmann Østenstad ned breitt samansette arbeidsgrupper på mellomleiar nivå for å førebu overgang til 2-nivåmodellen. Arbeidsgruppene utarbeidde skriftleg dokumentasjon og presenterte så forslaga sine for rådmann/etatssjefane i Førdehuset i november 2004

Kvifor vart arbeidsgruppene nedsett?

Kva verdi hadde arbeidet desse arbeidsgruppene gjorde for etatssjefane/rådmannsnivået, i dykkar vidare arbeid med organisasjonsgjennomgangen?

LÆRINGSNIVÅ OG -ARENA:

Overgang til 2-nivåmodell kan på mange måtar sjåast på som nytenking innan FK. Opplever du at Førde kommune allment også *i andre typar saker* og oppgåver søkjer mot *heilt nye løysingar* i drifta, eller *"flikkar"* de helst på eksisterande praksis og rutinar. Eksempel?

I kva tilfelle har de gått for heilt nye løysingar? Kva røymsler har de hatt med dette?

Hender det at de hentar tankar eller metodar frå privat næringsliv eller andre inn i kommunal drift? Eksempel?

Kva rolle spelte utarbeiding og bruk av overordna visjonar i organisasjonen, i samband med organisasjonsgjennomgangen?;

- Eksempel på visjonar? ("Førde kommune skal vere ein god stad og bu og vekse opp i, og vi skal alltid ha innbyggjarane sitt beste som siktemål, gjennom god service, og utvikle ein organisasjon som frigjer det beste i kvar medarbeidar, Slagord: "FK05", "den beste kommunen å bu og jobbe i")
- Korleis skulle dei brukast? (Skape felles kultur?)
- Kven har forfekta dei?

Kva opplever du at er dei viktigaste røynslene de har hausta frå omorganiseringsprosessen, som toppleinga kan nytte i framtida? – Eksempel

Er kommunen blitt meir eksperimenterande, utprøvande og nytenkande som ein konsekvens av omorganiseringsprosessen? Eksempel

På kva måte vil du seie at Førde kommune er ein "lærande organisasjon"?

Legg tonivåmodellen betre til rette for læring blant dei tilsette, enn etatsmodellen gjorde? Korleis?

Korleis opplever du den nye rolla som kommunalsjef, i høve til det å vere etatssjef?

Er rolla som forventa? Kva var den største forandringa?

Kva rolle har politikarane i Førde kommune hatt i organisasjonsgjennomgangen?

- Verka hemmande eller fremjande?
- Allment: Gjev politisk saksgang og beslutningsprosessar svekkja motivasjon for endringsarbeid i kommunen?

Har måten kommunalsjefane/administrasjonen samhandlar med politikarane på endra seg med overgangen til tonivå-modell?

Korleis opplevde du personleg organisasjonsgjennomgangen? Kva likte du, kva likte du ikkje?

Ser du i ettertid positive sider ved etatsorganiseringa som i dag er gått tapt?. Eller som ikkje vart verdsett nok?

Alt i alt, opplevde du organisasjonsgjennomgangen først og fremst som ein positiv eller ein negativ prosess? Kvifor?

Spørsmål til rådmennene: Kvifor var de meint, eller jamvel la, sakene om endring av organisasjonsmodell fram for politikarane i førde, trass i at de etter Kommunelova har stor fridom i utforming av forvaltningsadministrasjonen?

Vedlegg 2:

Appendiks 1: Metodekapittel: Nærmare omtale av dei ulike delane i intervjuet

OPNINGA:

Kvale (1997) kallar innleiinga av intervjuet for ”*Briefing*”. Eg starta derfor med å småprate litt, gjenta informasjon om undersøkinga, føremålet med den, anonymitet, oppbevaring osv, slik eg òg hadde informert dei om munnleg i telefonrunda ved innkallinga. Deretter gjekk eg over til ufarlege, ukontroversielle spørsmål om eininga dei gjekk inn i og om dei sjølve. Føremålet var å skape tryggleik og tillit.

HOVUDFASEN:

Når informantane verka mogne for det, gjekk eg over til hovudspørsmåla mine i intervjuguiden og styrte samtalen inn på tema og vinklingar eg ynskte å få kasta lys over. Ryen (2002) kallar dette ”*Rundtur spørsmål*”: Opne spørsmål med det til føremål å få respondenten til å snakke naturleg og fritt. Eg nytta ulike oppfølgingsteknikkar for å få denne til å vare, ved å kome med nye oppfølgingsspørsmål, stikkord, gjentakning av setningar og innhald. Under heile intervjuet var eg svært medviten på at eg ikkje skulle påverke respondentane, for å oppnå det Espedal (1995) kallar ”*intellektuell distanse*”. Med andre ord prøvde eg å forholde meg relativt upåverka i forhold til det intervjuobjekta sa, og unngjekk t.d. å bli ivrig når svara gjekk i retning mine problemstillingar. Eg prøvde også å unngå medvite å fiske og ”fabrikere” ved å stille leiande spørsmål.

Eg opplevde at samtalanane kom lett i gang, men tid om anna måtte eg dra samtalen inn på nye spor for å få nye vinklingar, også for å fange opp ambivalens eller få stadfesta inntrykk. Samtidig spurde eg om dilemma eller motsetningar dei opplevde i omorganiseringsprosessen. Spørsmål eller tema som det verka for at respondentane grua seg for å svare på, og som mogleg eins kunne opplevast som ubehageleg, prøvde eg å gjere mindre truande ved å nytte generaliserande nemningar. Ny informasjon av særleg verdi, tok eg med meg som nytt spørsmål i neste intervju. I tråd med Repstad (1998) sine råd, prøvde eg å nytte *traktmetoden* når eg stilte spørsmål; først stilte eg opne, generelle spørsmål, så meir konkret og avgrensa spørsmål. Dette fungerte bra og intervjuet har gjennomgåande preg av etter måten lange og informasjonsmetta svar.

AVSLUTNINGSFASEN:

På same måten som byrjinga av intervjuet er ei opptrapping av samtalen, bør avslutninga ha preg av ei nedtrapping. Store, vanskelege tema eller emne det er forventta at respondenten gruar seg til, skal berre takast opp i hovudfasen (Repstad 1998). Kvale (1997) seier at det bør føregå ein debriefing avslutningsvis. Dette kan gjerast ved at ein oppsummerer dei viktigaste punkta som kom fram i samtalen, slik at informanten kan kommentere dette, samt at ein sjekkar om det er noko informanten har tenkt på men som denne ikkje har fått tatt opp i intervjuet.

Då eg kom til det stadiet i intervjuet at eg hadde vore gjennom spørsmåla knytt til Hovudfasen i guiden, og når eg elles merka at informantane ikkje hadde noko særleg meir å leggje til eller at dei stadig gjentok seg sjølv, gjekk eg over til spørsmåla i guiden som var planlagt for avslutnings- og nedtrappingsspørsmål. Dinest spurde eg om det var noko anna dei meinte var viktig at eg visste eller burde skjøne. Eg spurde også om eg kunne komme attende om det var noko eg lurte på, og det var dei positive til. Eg fekk elles samtykkje frå alle om å kunne sende ut ferdig transkribert utskrift av intervjuet for gjennomlesing og kommentar frå dei respektive, i fall det skulle vere feil eller manglar. Lengda på intervjuet er respektivt frå 50-90 minuttar, som gjev eit sidetal på 20-25 sider pr intervju, med enkel linjeavstand. Dataprogrammet Express Scribe V 4.02 vart nytta for å spele av lydfilene i ein hastigheit som passa med mi personlege hastigheit i å skrive på tastatur, og var også godt eigna for å spele av snuttar der eg har problem med å skjøne kva respondenten seier.

Appendiks 2: Metodedelen. Det vitenskapsteoretiske rammeverket oppgåva er skrive innan:

Vitenskapsteoretisk rammeverk

Ei vitenskapleg oppgåve som denne må tilfredstille visse krav til vitenskapelegheit. Samtidig er vitenskapleg verksemd i stor grad verdibasert, styrt av både sosiale og etiske prinsipp og normer, og ofte også initiert ut frå desse. Det gjeld også i denne oppgåva. Den har som basis verdien av læring som eit uomtvista gode for organisasjonar si utvikling, og drøftingane i denne oppgåva har eit normativt utgangspunkt gjennom eit ynskje om å styrke læringsevna i organisasjonar. Den kan difor ikkje seiast å vere verdinøytral, men motivet for oppgåva kan likevel seiast å legitimere ei slik verdibasert tilnærming. Samtidig er *objektivitet* eit allmenvitenskapleg krav som ikkje kan fråvikast om ei framstilling skal kunne seiast å vere vitenskapleg. Det er derfor naudsynt å drøfte i kva grad verdibasert tilnærming til forståing av læring i organisasjonar kan tilfredstille dette kravet.

Det allmenvitenskaplege metodologiske system har i følge Tranøy (1986) som mål å optimere kunnskapsutbyttet av vitenskapleg verksemd. Dette er grunnverdien for vitenskapleg verksemd, men dette vil vere avhengig av kor haldbar eller metodisk forsvarleg den er, og kor relevant den er for dei interessene og føremålet som motiverer verksemda (Tranøy 1986:145).

Vitenskapen sine objektivitetskrav kan nedfellast i omgrep som saklegheit og upartiskheit, og inneber samstundes krav om fråver av mellom anna subjektivitet, vilkårlegheit, fordommar og forutinntattheit (ibid.: 141). Den inneber vidare krav om prøvbarheit; det vil seie at gyldigheita i vitenskapleg arbeid må kunne etterprøvast av andre.

I ei drøfting av organisasjonslæring i ein offentleg organisasjonskontekstvil nødvendigvis vere bygd på nokre føresetnader og antakingar om kva organisasjonar i heile tatt er, fungerer og har til føremål, for i det heile å kunne nytte læringsomgrepet. Dette stiller i seg sjølv objektivitetsomgrepet på prøve, fordi drøftinga er bygd på eit grunnlag der sanninga ikkje er gjeve. Dette medfører avgrensa gyldigheit i oppgåva, og denne avgrensa gyldigheita må også definerast og avgrensast. Ei slik opa drøfting har eg gjort i det føregåande, ved å drøfte perspektiv og føresetnader for problemstillinga, det vil seie kva eigenskapar ved organisasjonar som må liggje til grunn for drøftinga. Denne avgrensinga inneber at den avgrensa gyldigheita oppgåva har, likevel ikkje medfører partiskheit eller forutinntattheit,

fordi gyldigheitskriteriet er gjeve og etterprøvbarheita derfor også er definert innanfor desse.

Konsistens er eit anna krav innanfor det vitenskaplege metodologiske systemet. Også dette kravet må i denne samanhengen sjåast i lys av det organisatoriske paradigmet som er lagt til grunn for gyldigheita til oppgåva. Dei vitenskaplege krava om system, orden og samanheng er basert på at omgrep, prinsipp og teoriar som blir stilt saman må vere relevante for kvarandre (Tranøy 1986: 137). Teoriane nytta i denne oppgåva og dei konklusjonane dei fører fram mot, blir drøfta innanfor ein viss paradigmatisk samanheng basert på at organisasjonar faktisk er i stand til å lære. Ikkje alle dei teoretiske bidraga eg har presentert kviler heilt og fullt på dette paradigmet (jf del 2.3), men relevansen og samanhengen deira er definert innanfor dette paradigmet si gyldigheit, og konsistensen vil derfor også vere avgrensa til dette.

Motivet med ei slik paradigmatisk drøfting er å utforske kor *fruktbart* det er å innta eitt eller fleire bestemt perspektiv. Dei gyldigheitsrelaterte avgrensingane som ligg i dette perspektivet, må derfor vegast mot dei analytiske mogleghetene dette perspektivet opnar for å utforske – jf del 3.3. om Teoriens paradoks. Nokre av dei omgrepa som blir omhandla i denne samanhengen – t.d. individuell læring – kan seiast å ha opphavet sitt innanfor andre paradigmer og tradisjonar, men blir altså nytta her for å bidra til nye perspektiv på fenomen innanfor ein kvalitativ forskjellig samanheng i høve til opphavet til omgrepa. Denne utforskinga får derfor også *relevansen* sin nettopp ved denne fruktbarheita. Kravet om relevans er også knytt til det vitenskaplege kravet om *fullstendigheit*. Dette kravet inneber at ein ikkje utelet noko som er naudsynt for at framstillinga skal vere fullstendig (Tranøy 1986: 134). Dei teoretiske bidraga i oppgåva kan ikkje seiast å vere dekkjande for dei tema eg drøftar, men er truleg likevel tilstrekkelege til å kaste lys over dei prosessane som står sentralt i analysen.

Kravet om fullstendigheit må dessutan relaterast til kravet om *enkelheit* (Tranøy 1986:152). Det overordna fokus i dei i og for seg kompliserte prosessane kalla organisasjonslæring er i denne oppgåva forsøkt gjort handgripeleg ved å avgrense dei til – ein spesifikk institusjon, på eit avgrensa organisatorisk nivå, i ein avgrensa tidsperiode, knytt til ein spesifikk avgjerdsprosess. Eg vil derfor også leggje vekt på enkelheita ved nettopp å studere dette caset innanfor ein bestemt organisatorisk samanheng. Med dette som vitenskapleg rammeverk, vil eg i neste kapittel kort skildre organisasjonen eg skal forske på og reformideologien som omorganiseringa går inn i, for så i det påfølgjande kapitlet at skildre funna eg har gjort.