



OsloMet - storbyuniversitetet

**Per Torgersen**

**Ketil Wendelbo Aanensen**

---

# **Overordnet virksomhetsstyring i store kommuner: Hardt mot hardt og mykt mot mykt?**

Masteroppgave i Styring og ledelse

OsloMet – storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2019

## **Forord**

Vi er studenter ved masterstudiet i styring og ledelse i offentlig sektor ved OsloMet storbyuniversitet, og som tidligere kolleger og medstudenter har vi samarbeidet mye tidligere, både i jobb og i studiesammenheng. Per Torgersen er 56 år, og jobber til daglig som spesialrådgiver i Oslo kommunes Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid. Han har jobbet i byrådsavdelingene siden 2009. Torgersen har bl.a. ledererfaring fra NSB, er utdannet diplomkandidat i markedsføring, samt høgskolekandidat i økonomi og administrasjon ved daværende Oppland distriktshøgskole på Lillehammer. Ketil Wendelbo Aanensen er 41 år, og jobber som seniorrådgiver i Husbanken. Tidligere arbeidserfaring inkluderer 2,5 års som spesialrådgiver i Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid, og stilling som avdelingsleder i Bydel Grünerløkka. Aanensen er utdannet sosionom i 2005 ved daværende Høgskolen i Oslo.

Vi har i arbeidet med masteroppgaven tatt for oss styringen av noen virksomheter i Oslo, fordi vi gjennom felles arbeidserfaring har fått inntrykk av noen systematiske ulikheter i hvordan virksomhetene styres. Vårt utgangspunkt er ikke at noe er galt i en slik ulikhet, men at det er interessant å utforske nærmere hva denne ulikheten grunner i. Kan ulikheter i styring forstås av ulik grad av offentlig (og dermed politisk) oppmerksomhet knyttet til virksomhetens arbeidsoppgaver, har det sammenheng med hvor stort økonomisk «volum» arbeidsoppgavene har, eller er det slik at oppgavenes kvalitative innhold utløser ulik type styring, eller kan ulikheten skyldes en «slik gjør vi det hos oss»-tradisjon? I arbeidet med oppgaven har vi lært enda mer om Oslo kommune, og en ting og to om disponering av tid og den beryktede tidsklemma. Begge typer lærdom har vært verdifull for oss.

Vi vil gjerne takke veileder Åge Johnsen for uvurderlig hjelp underveis, våre respektive familier for å ha hatt tålmodighet med oss, og selvsagt våre informanter som vi ikke kunne ha gjennomført oppgaven uten. Til slutt vil vi også takke hverandre for å ha vekselvis dyttet og dratt når vi iblant har tenkt at vi aldri kommer i mål.

## Sammendrag

Formålet med denne oppgaven er å se nærmere på om det særegne ved innholdet i tjenesteleveringen i den enkelte virksomhet er egnet som en forklaring på systematiske ulikheter i virksomhetsstyringen. Sentralt for oss står begrepsparet «harde og myke tjenester». Temaet er virksomhetsstyringen i store kommuner, og kan muligens generaliseres til store organisasjoner. For å studere dette temaet har vi foretatt en case-studie av fire virksomheter i Oslo kommune, to etater og to kommunale foretak (KF): Utdanningsetaten (UDE), Sykehjemsetaten (SYE), Omsorgsbygg Oslo KF og Undervisningsbygg Oslo KF. Virksomhetene er styrt av byrådsavdelinger: UDE av *Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap*; SYE av *Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid*, og KF-ene av *Byrådsavdeling for næring og eierskap*. Virksomhetene i Oslo styres overordnet etter bystyrets budsjett og av tildelingsbrev til den enkelte virksomhet. Det er tildelingsbrevene som har vært vår primærkilde, og vi har også intervjuet nøkkelpersonell i byrådsavdelingene. Vårt utgangspunkt har vært å analysere styringen av virksomhetene med sikte på å finne mulige ulikheter i hvordan virksomhetene styres, og dernest vurdere hva slags kriterier som ligger til grunn for disse ulikhetene. Det er selve virksomhetsstyringen som er vår avhengige variabel.

Vårt premiss er at det foreligger en sterkere overordnet styring av etatene enn foretakene i vårt caseutvalg. Kommunens valg av organisasjonsform indikerer at dette faktisk er tilfelle: KF-ene er en organisasjonsform som i tråd med sin juridiske definisjon legger til rette for styring på mer armlengdes avstand enn det som er vanlig i tradisjonell etatsstyring.

Vår arbeidshypotese er at det er flere kriterier som kan forklare grad av styring, og at det kvalitative innholdet i tjenestene er en slik viktig variabel. Dette er vår primære uavhengige variabel, og grenseoppgangen ut fra tjenestenes innhold har vi satt opp langs aksene *harde eller myke tjenester*, hvor KF-ene leverer *harde* tjenester i form av å tilby bygningsmasse og eiendomsdrift, mens etatene leverer *myke* tjenester, i form av innhold til sluttbrukerne. Av andre sentrale uavhengige variabler har vi sett på *grad av politisk interesse*, *grad av økonomisk vesentlighet* og *styringstradisjon*.

I vår analyse har vi funnet støtte for at de kommunale foretakene er langt mindre utsatt for detaljert styring fra sin overordnede byrådsavdeling enn etatene. I kildene som angir bakteppet for eiendomsreformen i Oslo kommune, ser vi at organiseringen er gjort nettopp

med utgangspunkt i tjenesteinnholdet, og at organisasjonsformer som legger opp til mindre detaljert styring er valgt for de «harde tjenestene». Vi har videre sett at grad av politisk interesse også preger styringen. Enkelte elementer i driften av henholdsvis Sykehjemsetaten og Utdanningsetaten vektlegges langt sterkere enn andre, og dette synes å ha en sammenheng med det politiske grunnlaget for det sittende byrådet.

Vi finner liten sammenheng mellom grad av økonomisk vesentlighet og grad av styring. KF-ene representerer en betydelig virksomhet i kommunen, særlig i form av at de forvalter egenkapital i form av eiendommer i milliardklassen, samtidig som de i likhet med etatene i vår studie har betydelige omløpsmidler. Logisk sett kunne dette vært et kriterium for sterkere overordnet styring, men vi har ikke kunnet se noen sammenheng hverken i den ene eller den andre retningen. Investerings- og byggeprosessene er lagt opp rundt formelle rutiner, prosedyrer og standarder, men styres lite utover dette.

Vi mener å ha funnet støtte for at styringstradisjon kan være en relevant variabel for å forklare ulikheter i virksomhetsstyringen. Støtten for dette finner vi ved at det er forholdsvis lite inngående kjennskap til det faktiske innholdet i virksomhetsstyringen på tvers av sektorer, kombinert med det faktum at kommunen viser til et pågående arbeid med å styrke sentral koordinering av virksomhetsstyring i sektorene.

## Abstract

The purpose of this thesis is to determine whether the *contents* of the services delivered in an agency is a possible variable for systematic differences in how the agency is governed. The theme of the thesis lays within the scope of large municipalities, which can possibly be generalised into large organisations in general. We have undertaken a case study of four entities in Oslo municipality, two *municipal undertakings* and two *agencies*. The entities are governed by different municipal departments. The entities are governed according to the municipal budget, and by *letters of allocation* to the entities. These letters have been our primary source, and we have also made interviews with key staff in the departments. Our task has been to analyse the governing of the entities, with a goal to identify differences in governing practice, and furthermore to assess what criteria these differences could be founded on.

Our premise is that the governing of the agencies is more forceful than the undertakings in our case sample. The municipality's choice of organisation suggests this to be the case: The undertakings represent a type of public organisation which in line with its legal definition are designed for more «hands off» governing than what is common in traditional agency governance. Our working hypothesis is that there are several criteria that may explain degree of governance, and that the actual content type of services delivered is one such variable. This is our primary independent variable. The service content boundary follows a *hard vs. soft services* axis, where the undertakings deliver hard services, in the form of real estate, whereas the agencies deliver soft services, in the form of service content to end users (usually private citizens). In our study, we have also assessed further variables, such as *degree of political interest*, *degree of financial essentiality* (how financially important the entity is) and *governing tradition*.

We have found support for our premise that the undertakings are far less exposed to detailed governing, compared to their agency counterparts. We have found support for our hypothesis that the type of service content delivered appears to be a key variable. Furthermore, we have found data that supports that there is more political interest in soft services, and that this generates more detailed agency governing. We have found little data to identify a connection between degree of financial essentiality and degree of governing. Logically, the financial size of the *undertakings* could be a criterion for stronger governing, but we have found little trace

of a link either way. We believe to have found support for our claim that governing tradition could be a relevant variable.

## **Innhold**

Forord .....	I
Sammendrag.....	II
Abstract .....	IV
1 Innledning.....	1
1.1 Posisjonering .....	2
1.2 Problemstilling.....	3
1.3 Avgrensning.....	4
1.4 Disposisjon .....	4
2 Teori .....	5
2.1 Styring .....	6
2.2 Harde og myke tjenester .....	10
2.3 Politisk interesse .....	12
2.4 Økonomisk vesentlighet og risiko .....	13
2.5 Styringstradisjon.....	18
3 Metode.....	23
3.1 Utvalg av enheter.....	24
3.2 Mulige datakilder og hva vi brukte.....	25
3.3 Tildelingsbrev .....	25
3.4 Intervjuer .....	27
3.5 Måling av de ulike variabler .....	29
3.5.1 Styring .....	29
3.5.2 Tjenestenes særpreg – harde og myke tjenester .....	29
3.5.3 Politisk interesse.....	30
3.5.4 Økonomisk vesentlighet og risiko.....	31
3.5.5 Styringstradisjon.....	31
3.6 Gyldighet og pålitelighet .....	32

4	Styring i Oslo kommune .....	33
4.1	Om Oslo kommune.....	33
4.2	Organisering av virksomhetene som inngår i vårt casestudium .....	35
4.2.1	Byrådsavdeling for næring og eierskap.....	35
4.2.2	Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid .....	36
4.2.3	Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap .....	36
4.3	Virksomhetsstyring i Oslo kommune .....	37
4.3.1	Møter i styringsdialogen.....	37
4.4	Presentasjon av datagrunnlaget .....	38
4.4.1	Oppsummerte resultater fra tildelingsbrevene .....	39
4.4.2	Fellesføringer for alle kommunens virksomheter .....	40
4.4.3	Føringer for Omsorgsbygg Oslo KF og Undervisningsbygg Oslo KF .....	40
4.4.4	Føringer som er felles for Sykehjemsetaten og Utdanningsetaten .....	40
4.4.5	Føringer for SYE.....	40
4.4.6	Føringer for UDE .....	41
4.4.7	Intervjudata (transkribert) mars/april 2019 .....	41
5	Diskusjon.....	45
5.1	Styres kommunens virksomheter ulikt? .....	45
5.2	Styres virksomheter i hard sektor mykt og virksomheter i myk sektor hardt?.....	46
5.3	Er det større politisk interesse for styring av myk sektor enn for hard?.....	48
5.4	Styres virksomhetene med stor økonomi mer enn de med liten økonomi?.....	51
5.5	Styres virksomhetene ulikt på bakgrunn av tradisjon i dets styringsorgan?.....	53
6	Konklusjoner .....	56
7	Referanser.....	60
	Vedlegg 1 – Intervjuguide.....	64
	Vedlegg 2 – Informasjonsskriv og samtykkeerklæring.....	65



## **Figurliste**

Figur 1: Teoretisk rammeverk.....	6
Figur 2: Forenklet tidslinje som viser hvordan en organisasjonsendring kan prege styring i ulike sektorer. ....	22
Figur 3: Organisasjonskart for Oslo kommune .....	33
Figur 4: Vår hypotese om sammenheng mellom type styring og særpreg ved tjenestene som virksomheten leverer .....	47
Figur 5: Konklusjoner oppsummert .....	58

## **Tabelliste**

Tabell 1: Hard og myk styring og ledelse .....	9
Tabell 2: Investerings- og driftsbudsjett 2017, i mrd. kroner.....	15
Tabell 3: Scoring av styringselementer i tildelingsbrev 2017 .....	39
Tabell 5: Hypotese 3 i tabellform, stor økonomi styres hardt, liten økonomi styres mykt .....	52

# 1 Innledning

Vi har som tema for masteroppgaven valgt å undersøke overordnet styring i store kommuner. Med *overordnet styring* mener vi den styring som utøves av politisk og administrativ ledelse. Kommunen er også gjenstand for betydelig statlig styring fra departement eller statlig myndighetsorgan i form av lov, forskrifter, veiledere og pålegg, men vi vil i denne oppgaven avgrense oss til å se på kommunens egen styring.

Politikk kan defineres som den aktivitet som går ut på å styre eller lede samfunnsutviklingen (Berg 2018). En annen klassisk definisjon på offentlig politikk fra den amerikanske professoren Thomas Dye er «what governments chooses to do or not to do» (Dye 1972). I denne definisjonen vektlegges at offentlig politikk er bevisste valg fra myndighetene, og inkluderer både positive valg (endringsvalg) men også såkalte negative valg om å bevisst ikke endre på status quo (Howlett 2011).

Et av kjernepunktene i denne analysen er styring sett i lys av innholdet i tjenestene som leveres av virksomhetene. Vi startet med å utforske et prosjekt som tok for seg et begrepspar som for oss har vært nærliggende, nemlig *harde og myke tjenester*. Begrepsparet knytter seg til de kvalitative egenskapene ved tjenesteleveringen. Vi poengterer at begrepsparet ikke har noen direkte kobling til *hard eller myk styring, hard eller myk ledelse, samt hard eller myk makt*, som det finnes en rikholdig litteratur og teori om. I vår tilnærming til dette temaet støttest vi raskt på en utfordring i å finne brukbare definisjoner på harde og myke tjenester. Vårt inntrykk har vært at begrepene er hyppig brukt innenfor kommunene, og etter mange års fartstid i kommunen har vi vår oppfatning av hva som skiller dem. *Myke* tjenester oppfatter vi vanligvis som tjenester som utføres mellom en profesjonell tjenesteyter og en privat tjenestemottaker. Eksempler fra kommunene er hjemmesykepleie, barnepass i barnehager, klassisk undervisning, og lignende. *Harde* tjenester oppfatter vi som tjenester som dreier seg om levering av materielle tjenester, for eksempel veivedlikehold, vann, renovasjon og avløp. Disse tjenestene leveres både til private og ikke-private tjenestemottakere som næringsbygg og offentlige bygg, til virksomheter, og til allmenheten som sådan. Videre skjer leveranse av harde tjenester ofte utenom menneskelige interaksjon, men gjennom systemer. Vi mener at vårt skille mellom harde og myke tjenester i seg selv er hensiktsmessig, og vil komme tilbake til dette som en sentral del av teorikapittelet. Sentralt for oss står dermed tjenestenes særpreg,

langs akse «harde og myke tjenester», et begrepspar som så vidt vi har kunnet se ikke er særlig undersøkt som en faktor som kan bidra til å forklare ulikheter i virksomhetsstyring.

## **1.1 Posisjonering**

Oslo kommune er en stor organisasjon med over 50 000 ansatte, som leverer tjenester og utøver myndighetsutøvelse gjennom ca. 50 virksomheter. Driftsbudsjettet til kommunen er i byrårets budsjettforslag for 2019 på 66 milliarder kroner, og investeringsbudsjettet er på 17 milliarder kroner. Dette gir et samlet budsjett for Oslo på 83 milliarder kroner for 2019 (Byrådet 2018, kap 4). Hvordan kommunen overordnet styrer virksomheten og tjenestene og om det er forskjeller i art og grad av styring mellom harde og myke tjenester, kan ha stor betydning både økonomisk og politisk, og er derfor interessant å studere.

Oslo styres etter en parlamentarisk styringsmodell. Byrådet står ansvarlig overfor bystyret, på samme måte som regjeringen står ansvarlig overfor Stortinget. Oslo har tillegg både kommunale og fylkeskommunale funksjoner, for eksempel grunnskole og videregående skole. Oslos virksomheter styres av byrådet etter fullmakter fra bystyret (Opedal og Stigen 1999, 17-21).

I denne store organisasjonen foregår det styring og ledelse på mange nivåer, og basert på organisasjonens størrelse alene vil man forvente å finne eksempler på ulikheter i styringen. Noen ganger vil slike ulikheter være nedtegnet og planlagt politikk, mens andre ganger er det ikke så tydelig hva som er årsaken til ulikhetene. Utvikling av ulik styringsform kan skyldes «drift» av praksis med bakgrunn i kultur eller vane som utvikler seg i de enkelte sektorer eller virksomheter, både tilsiktet og utilsiktet, eller det kan skyldes bakenforliggende systematiske forskjeller. Kommunens overordnede styring kan dermed være viktig både for å unngå tilfeldige og uønskede forskjeller mellom virksomheter, tjenester og bydeler, og for å tilpasse styringen til særpreg ved tjenestene og til lokale forhold.

Det er mange store organisasjoner i offentlig sektor. Vi har valgt Oslo kommune for å forstå styring i mange andre organisasjoner i offentlig sektor. Vi er i denne oppgaven opptatt av å identifisere hvorvidt det er systematiske forskjeller i den overordnede styringen av et utvalg av ulike virksomheter som speiler viktige trekk ved virksomheten i Oslo kommune.

Så vidt vi har kunnet se finnes det lite tidligere forskning på overordnet styring og særpreg ved tjenestene, og vi mener at det er interessant å studere nærmere hvorvidt tjenestenes vesen i seg selv kan forklare bestemte typer styring, og hva som ligger til grunn for dette.

Dersom det er ulik type og grad av styring av forskjellige tjenester etter tjenestenes særpreg, så er det flere interessante spørsmål som melder seg:

- På hvilken måte er forskjellene faglig hensiktsmessige?
- Skyldes forskjellene ulike sektortilnærminger til styring og ledelse? Sagt mer tydelig: Styres tjenestene av sektorens byråkratiske tradisjon?
- Styres tjenestene av ulike profesjoner som gir ulik styringspraksis?
- Har ulik styring betydning for demokratisk kontroll av de offentlige tjenestene? Er det f.eks. ulik åpenhet som følge av ulik styring, og dermed ulik risiko for misbruk av offentlige midler som følge av ulik grad av åpenhet?

Alle disse spørsmålene meldte seg svært tidlig i vårt arbeid med temaet, og vil i noen grad omtales i oppgaven.

## **1.2 Problemstilling**

De viktigste politiske styringsinstrumentene for byrådene i Oslo kommune er budsjettokumentet og de årlige tildelingsbrevene fra byrådsavdelingene til virksomhetene.

Vår problemstilling er: *Hvordan påvirker særpreg ved tjenestene den overordnede styringen i store kommuner? Hva kan i så fall være sentrale forklaringer på forskjellene som observeres?*

Som mål på ulikheter i styring har vi sett på eksempelvis omfang og detaljeringsnivå på målsettinger og rapporteringskrav uttrykt i tildelingsbrevene. Kan man ut fra innholdet i budsjett og tildelingsbrev forstå at det er forskjeller i styringen av virksomhetene. Dersom vi ser at styringen av virksomhetene er systematisk ulik, hva kan være årsaken til dette? Har politisk og administrativ ledelse ulike styringsambisjoner og -behov avhengig av sektor eller særpreg?

I vårt innledende arbeid rundt oppgaven stilte vi følgende forskningsspørsmål:

- Er det ulike grader av økonomisk vesentlighet og risiko i tjenestene, og påvirker dette en eventuell forskjell i styring av tjenester?
- Har myke tjenester større offentlig og politisk oppmerksomhet og styres de dermed mer detaljert?
- Er styringen av harde tjenester mer fokusert på økonomisk vesentlighet og risiko fordi det er store verdier som skal ivaretas?
- Påvirker store investeringer og økonomisk risiko styringen av harde tjenester?
- Er det ulike styringstradisjoner eller profesjonskulturer som påvirker styringen av tjenestene?

### **1.3 Avgrensning**

I denne oppgaven velger vi å undersøke om det er systematiske forskjeller i den overordnede styringen i tre av Oslo kommunes byrådssektorer.

Vi har valgt å studere fire virksomheter i tre sektorer: På den ene siden har vi to etater, Sykehjemsetaten (SYE) og Utdanningsetaten (UDE), som representanter for store offentlige etater med mange ansatte; mens vi på den andre siden har to store foretak som forvalter store verdier med langt færre ansatte, Omsorgsbygg Oslo KF (OBY) og Undervisningsbygg Oslo KF (UBF).

På grunn av behovet for å avgrense oppgavens omfang, har vi valgt å undersøke om det er systematiske forskjeller i den overordnede styringen av OBY og UBF som representanter for «harde tjenester» og SYE og UDE som representanter for «myke tjenester».

### **1.4 Disposisjon**

I kapittel 2 klargjør vi begreper, presenterer studiens teoretiske perspektiver samt utleder teoretiske hypoteser til den empiriske analysen og drøftingen. I kapittel 3 beskriver vi oppgavens metodiske tilnærming, og vi redegjør for vårt valg av forskningsdesign. I kapittel 4 presenteres Oslo kommune som organisasjon, særtrekk ved Oslo kommunes parlamentariske styringssystem belyses, samt virksomhetene som inngår i vår casestudie og våre empiriske funn. I kapittel 5 drøftes problemstilling og forskningsspørsmålene opp mot våre empiriske funn og mot teori. I kapittel 6 oppsummeres studiens funn og hovedkonklusjoner, og vi peker på videre forskningsbehov.

## 2 Teori

Vår problemstilling dreier seg om virksomhetsstyring av ulike sektorområder i store kommuner. Det finnes et stort mangfold av ulike teorier for å forstå dette forholdet. Teoriene er egnet til å analysere ulike sider ved empirien. Vi har valgt strategiteori og teori om styring i offentlig administrasjon.

Vi har i oppgaven undersøkt overordnet styring i offentlig sektor, med utgangspunkt i å avdekke hvorvidt det er systemiske forskjeller i styringsinnretningen avhengig av type tjenester som styres og deres særpreg. Det er *den overordnede styringen* som er vår avhengige variabel. Gjennomgangen av vår utvalgte teori peker oss i retning av noen sentrale uavhengige variabler som kan bidra til å forklare eventuelle ulikheter i den overordnede styringen. De uavhengige variablene vi analyserer er:

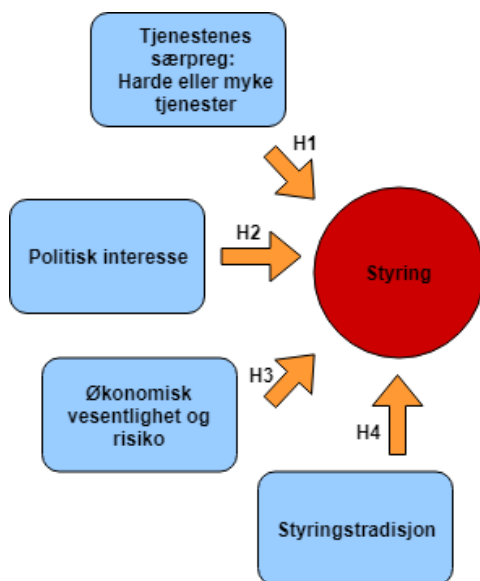
- *Tjenestenes særpreg: er tjenestene «harde» eller «myke»*
- *Grad av politisk interesse*
- *Tjenestenes økonomiske vesentlighet eller risiko*
- *Styringstradisjonen i samspillet mellom byrådsavdelingen og virksomheten(e) som styres*

De uavhengige variablene vi anvender representerer indre og ytre egenskaper. Særpreget ved tjenestene som virksomheten leverer, og den økonomiske vesentligheten eller risikoen som virksomheten disponerer over, oppfatter vi som indre egenskaper ved virksomheten. Dette er egenskaper som virksomhetene er organisert til å ha: Sykehjemsetaten (SYE) leverer eksempelvis omsorgstjenester til en innbygger, Utdanningsetaten (UDE) leverer utdanning til barn, Undervisningsbygg (UBF) leverer skolebygg til UDE; og Omsorgsbygg (OBY) leverer fysiske sykehjem og barnehager til henholdsvis SYE og bydelene. Den økonomiske rammen til virksomheten er også en indre egenskap ved dem: OBY og UBF forvalter for eksempel store eiendomsporteføljer som representerer betydelige andeler av kommunens egenkapital, mens SYE og UDE har et stort antall ansatte som representerer en betydelig kostnad i form av lønn og sosiale utgifter.

Variablene vi har kalt *grad av politisk interesse*, og *styringstradisjon* er egenskaper som ikke hefter ved selve virksomheten, men som finnes i deres kontekst, for eksempel i samspillet mellom virksomheten og dets styrende organ, og den offentlige debatten som er tilknyttet virksomhetens arbeidsområde. Det er egenskaper som ikke på samme måte er lagt inn i selve organisasjonsmodellen for den enkelte virksomhet. Felles for både de ytre og de indre

egenskapene er at det er begrenset hva virksomhetene selv kan gjøre for å endre på egenskapene; både de økonomiske rammene, hva virksomheten skal levere og hvordan omgivelsene forholder seg til virksomhetens arbeidsfelt styres av forhold som er utenfor virksomhetens kontroll, og påvirkning kan kun skje indirekte.

Utgangspunktet vårt var at det er særlig interessant å vurdere hvorvidt det er tjenestenes kvalitative innhold eller særpreg, som er mest sentral for innretningen på styringen, da presisert gjennom det vi kaller «harde» og «myke» tjenester. En forenklet modell av vår analyse er vist i figur 1.



Figur 1: Teoretisk rammeverk

Vi startet arbeidet med en grunnleggende antakelse om at det *er* forskjell i styringen av de ulike tjenestene, og for det andre at ulikhetene går langs en akse mellom harde og myke tjenester. Vi legger videre til grunn en antakelse om at det sannsynligvis er en grad av vekselvirkning mellom tjenestenes særpreg, politisk interesse, økonomisk vesentlighet og risiko, samt styringstradisjon. Vårt mål med analysene er å undersøke hvorvidt det er tjenestenes kvalitative innhold som forklarer ulikhetene i styringen, eller om det er andre uavhengige variabler som bidrar vel så mye til ulikhetene.

## 2.1 Styring

Christensen m.fl. (2015, 123) omtaler *styring* som et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller system av formaliserte

styringsinstrumenter. Ladegård og Vabo viser til denne definisjonen når de omtaler styring som *systemorientert*, til forskjell fra den *personorienterte* ledelsen (Ladegård og Vabo, i Ladegård og Vabo 2010, 18). Christensen m.fl. omtaler *ledelse* som et mellommenneskelig, relasjonelt og prosessuelt fenomen (Christensen, et al. 2015, 124).

Røvik (2007, 146) omtaler styring som en *sentralisert, direktivliknende påvirkning utøvd indirekte, bl.a. gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner*, mens ledelse dreier seg om *desentralisert, direkte og gjerne dialogbasert påvirkning primært utøvd i relasjonen mellom den enkelte leder og ansatte*.

Når vi refererer til overordnet styring handler det dermed om de overordnede strukturene for å peke eller drive en kommunes virksomheter i ulike sektorer i en eller flere bestemte retninger. I vår kontekst handler styring ikke så mye om eksempelvis den pågående dialogen mellom en kommunaldirektør og en av hennes etatssjefer, men om virksomhetsstyringen som fremgår mellom byrådsavdelingen og den aktuelle etaten, i form av formelle tildelingsbrev og instruksjer. Ladegård og Vabo skriver at styring gjennom systemer gir stabilitet i tid og rom (2010, 20), og derved gjør påvirkningen uavhengig av personene som inngår i styringsrollene. Ladegård og Vabo understreker at dette er arketyper av styring og ledelse, og at det finnes gråsoner og grader av overlapp mellom fenomenene (Ladegård og Vabo 2010, 20). I vår analyse ser vi det som hensiktsmessig å forholde oss til den systemrettede styringen, men vi erkjenner at det vil være viktige ledelseskomponenter i styringsdialogen, og som vi ikke vil være fullt ut i stand til å avdekke gjennom studier av den systemorienterte styringen. Våre undersøkelser knytter seg til virksomhetsstyring, og vårt inntrykk er at når litteraturen omtaler virksomhets*ledelse* dreier dette seg om oppgavene som virksomhetens lederskap utfører, mens virksomhets*styring* er et videre begrep som tar for seg de styrende grepene som foretas både fra virksomhetens ledelse, men også det som pålegges dem i den overordnede styringslinjen. Det er mulig at dette skyldes *ledelses*begrepets tilknytning til dialog og tillit, som best beskriver samhandlingen mellom enkeltpersonene leder og ansatte, mens styring lettere også kan omsettes til at en organisatorisk enhet gir retning til en annen enhet.

Et grunnleggende premiss for vår studie er at det er ulikheter i hvordan kommunens virksomheter styres. Våre undersøkelser knytter seg, som tidligere antydte, til begrepene «hard» og «myk». Innenfor styring- og ledelsesfagene er adjektivene «hard» og «myk» brukt på forskjellige områder, på måter som etter vårt syn har noen fellestrekk. I tillegg til



fellestrekk er også styringens art – hvorvidt styringen er hard eller myk – også relevant for våre hypoteser, men det er etter vårt syn også viktig å holde «tunga rett i munnen» når vi snakker om «hard/myk styring» på den ene siden og «styring av virksomheter som leverer harde/myke tjenester» på den andre. Den sentrale rollen til adjektivene er nemlig egnet til å forvirre, og det er viktig å holde fast ved hva adjektivene viser til i den enkelte kontekst. Ordet *hard* forbindes av Bokmålsordboka<sup>1</sup> med synonymene *streng*, *intens* eller *kraftig*, mens *myk* assosieres blant annet med *smidig*, *ettergivende* og *forsiktig*.

Bård Kuvaas er en norsk autoritet innen ledelsesfaget, og har levert relevante og praksisnære bidrag til særlig ledelsesfaget. Han kobler sammen med Anders Dysvik «myk HR» til såkalt «forpliktelsesbasert HR» hvor prinsippet er at man skaper en forpliktelse hos medarbeidere og ledere som gjør at organisatorisk atferd er selvregulerende, og baseres på tillit og fleksibilitet, som en motsats til kontrollbasert «hard HR», med fokus på økonomiske incentiver og sanksjoner (Kuvaas og Dysvik 2008, 24).

De siste årene har man vært opptatt av begrepet *tillitsbasert* når det gjelder styring og ledelse. Det sittende byrådet i Oslo har blant annet valgt «tillitsbasert styring og ledelse» som en strategi for utvikling av styring og ledelse i Oslo kommune. Kuvaas tar i et innlegg i Dagens Næringsliv (2017) til orde for å erstatte målstyring med tillitsbasert styring. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (2019) viser på sin side til at mål- og resultatstyring (MRS), slik det er nedfelt i statens økonomiregelverk, og tillitsbasert styring er to sider av samme sak. DFØ viser til at både MRS og tillitsbasert styring bygger på en grunnleggende holdning om at det er effektivt å delegere utførelsen nærmere de som «har skoen på», og at det utøvende nivået både kan og vil gjøre en best mulig jobb. Direktoratet erkjenner at styringen i praksis kan bli for detaljorientert og med for omfattende rapporteringskrav, og den tilsynelatende uenigheten mellom de to leirene kan synes å dreie seg mest om hvordan styring og ledelse implementeres i praksis.

Johnsen (i Ladegård og Vabo 2010) skisserer at skillelinjen mellom hard og myk styring knyttes til grad av mulighet til reforhandling, og Johnsen gir eksempler innenfor de tre styringskriteriene *budsjettstyring*, *organisering* og *resultatstyring*. Forenklet kan vi si at jo hardere styring, jo mindre anledning gis de som styres mulighet til å reforhandle styringen.

---

<sup>1</sup> <https://ordbok.uib.no/hard>

Hard styring vil følgelig fremstå som mer detaljert og med større preg av instruksjon. Som en dagligdags tilnærming mener vi at det kan være beskrivende å se på hard styring som *direkte*, mens myk styring foregår mer *indirekte*, preget av dialog.

Vår fortolkning av hard og myk ledelse og styring kan dermed oppsummeres i stikkordene presentert i tabell 1, som vi presiserer er skissert som ytterpunkter. Vi mener at stikkordene er relevante i styring og ledelse av både medarbeidere og virksomhetene som sådan.

Tabell 1: Hard og myk styring og ledelse

Hard styring og ledelse	Myk styring og ledelse
Instruksjon	Selvbestemmelse
Ovenfra og ned	Nedenfra og opp
Kontroll	Gjensidig forpliktelse
Monolog	Dialog
Formalisert	Uformell
Strukturell	Relasjonell
Fokus på kvantitet	Fokus på kvalitet
Direkte	Indirekte

Noen vil kanskje savne MRS i listen over stikkord, og da på «hard» side, men vi støtter oss på DFØ (2019), og vil hevde at styring etter mål og resultater kan være både hard og myk styring alt ettersom hvordan målene og resultatene kommer til: Dersom mål og resultater er en nærmest altomfattende «tvangstrøye» formulert fra toppen og ned, oppfatter vi det som hard styring. Mål og resultater som derimot er utviklet i dialog med virksomheten eller de(n) ansatte, og som gir virksomheten betydelig handlingsrom innenfor måloppnåelsen vil vi kalle myk styring.

Et relevant rammeverk for å studere den kommunale styringsvirkeligheten er Mintzberg, Ahlstrand og Lampels (2009) 10 strategiskoler. Forfatterne hevder at man kan forstå forskjeller i styring som utslag av ulike strategiske skoler. De opererer med 10 strategiskoler (våre oversettelser) (Mintzberg, Ahlstrand og Lampel 2009, 5-6):

De første tre kalles *utformings-*, *planleggings-* og *posisjoneringsskolen*. Disse er normative, og konsentrerer seg om hvordan strategier *burde* lages.

Videre følger seks deskriptive skoler, omtalt som *entreprenørskolen*, *den kognitive skolen*, *læringskolen*, *maktskolen*, *kulturskolen* og *omgivelsesskolen*. Disse seks skolene representerer ikke noen anbefaling, men nøyer seg med å forklare hvordan strategiene rent faktisk formes.

Til slutt følger *konfigurasjonsskolen*, som kan sies å være en skole som kombinerer elementer fra alle de øvrige ni, f.eks. i takt med organisasjonens utvikling.

I konteksten hard/myk styring er det ikke noen absolutte kjennetegn ved samtlige av de ulike skolene, men vi mener at utformings-, planleggings-, posisjonerings- og entreprenørskolen inneholder elementer som legger den opp mot hard styring, mens den kognitive skolen, lærings-, makt-, kultur- og omgivelsesskolen i større grad inneholder elementer vi assosierer med myk styring.

Det er relevant for oppgavens tematikk å også referere til Mintzbergs fem definisjoner av strategi, «5 P-er», som alle kan belyse ulike former for styring:

*Planer og mønstre* («*plans and patterns*») er to motsvarende tilnærminger, hvor førstnevnte illustrerer strategiprosessen som noe som er utformet med bakgrunn i en forutgående plan. «Mønstre» refererer derimot til en strategiprosess som et fremvoksende mønster, gjennom atferdskonsistens over tid (2009, 9-13).

*Posisjoner og perspektiver* («*positions and perspective*») er to tilnærminger som fra et annet perspektiv illustrerer ulike tenkemåter om en organisasjons strategiske valg. Mens posisjon dreier seg om organisasjonens plass i forhold til omgivelse, for eksempel i et marked, dreier perspektiv seg om organisasjonens spesifikke måte å gjøre ting på (2009, 13-14). Kanskje kan en parallell til dette være «å gjøre de riktige tingene» satt opp imot «å gjøre tingene riktig»? Mintzberg, Ahlstrand og Lampel hevder at når organisasjonens posisjon og dens organisasjonsperspektiv peker i samme retning øker sannsynligheten for å lykkes i sin strategiutforming (2009, 13).

Som en siste «P» har vi *plott* («*ploy*»), hvor strategi oppfattes som en spesifikk manøver egnet til å overvinne en motstander eller konkurrent.

## **2.2 Harde og myke tjenester**

Harde og myke tjenester er et begrepspar som vi er vant til å bruke i arbeidet i offentlig sektor, og vi ble overrasket over å finne svært lite i litteraturen knyttet til styring som tar for

seg dette. Innenfor eiendomsforvaltning (facility services) har vi derimot funnet bruk av begrepsparet. *Eiendomsforvaltning* omfatter ifølge Standard Norge (udatert) alle aktiviteter innenfor forvaltning, drift, vedlikehold, utvikling, service og støttetjenester i tillegg til utviklingen av eiendommers potensial, det vil si eiendomsledelse. Innenfor eiendomsledelse defineres myke tjenester som noe som brukes direkte av mennesker, mens harde tjenester ikke brukes direkte av mennesker, men finnes for å understøtte myke tjenester eller forretningsfunksjoner (Spacey 2017).

Vi legger til grunn en forståelse av myke tjenester som noe som retter seg mot en privat sluttbruker, og hvor tjenesten ofte ytes i form av at en profesjonell utøver benytter seg selv som et verktøy. Konkrete eksempler på myke tjenester i det offentlige er hjemmehjelp til pleietrengende; barnepass i barnehage; en lærers undervisning, og saksbehandling som gjennom kartlegging og vurdering gjør enkeltvedtak om økonomisk støtte til en husstand. Harde tjenester oppfatter vi som forvaltning av infrastruktur hvor tjenestens innhold hovedsakelig er materielt. Konkrete eksempler er kommunal drift av eiendom; levering av vann- og avløpstjenester, og bygging og vedlikehold av vei. Disse tjenestene leveres både til private (enkeltpersoner) og til private og offentlige bygg og virksomheter, og til allmennheten som sådan. Leveranse av harde tjenester skjer ofte utenom menneskelig interaksjon, men gjennom systemer.

For utenforstående kan «myke tjenester» illustreres ved hjelp av Margreth Olins dokumentarfilm «Dei mjuke hendene». I Filmwebs (udatert) omtale av filmen heter det innledningsvis:

*«Over halvparten av medieoppslagene om eldre i 90-årene omhandler enerom og retten til å dusje hver dag – tiltakene, reformene og den politiske viljen. Men bak gardinene på et norsk eldreheim blir det hvisket om hender. Fraværet av hender. Og nærhet.»*

I sin enkelhet er dette en illustrasjon av noe av det vi oppfatter som noe av kjernen i *myke tjenester*: det personlige møtet mellom profesjonell yrkesutøver og sluttbruker.

En annen skillelinje er at vi oppfatter at «harde» tjenester i stor grad er brukerfinansierte, gjennom f.eks. husleieavtaler for bygninger, kommunale avgifter for vann og renovasjon mens «myke» tjenester i større grad er skattefinansierte som hjemmesykepleie, tjenester til

utviklingshemmede og eldreomsorg. Myke tjenester kan eventuelt ha innslag av en viss brukerbetaling, da gjerne gradert ut fra inntekten til tjenestemottakeren.

Hypotese 1: Virksomheter som leverer harde tjenester styres mindre detaljert og mindre preget av instruksjon enn virksomheter som leverer myke tjenester.

### 2.3 Politisk interesse

Howlett poengterer viktigheten av kontekst for å forstå mekanismene eller rammene for politikkkutforming. Politikkkutforming forstås som en prosess som fører fram til gitte resultater. Det er videre aktiviteter eller sett av aktiviteter som skjer innenfor konkrete historiske og institusjonelle rammer (Howlett 2011, 4-5).

Vi knytter *grad av politisk interesse* til tematikk og spørsmål som politikerne befatter seg med, mer enn andre spørsmål. I enhver offentlig organisasjon vil det være noen typer temaer, fagområder og politiske spørsmål som vies større oppmerksomhet enn andre. Det kan virke utfordrende å spå hvilke temaer som til enhver tid blir politiske stridstema, men en forutsetning synes å være at det er et tema eller spørsmål som er egnet til å generere støtte for en politisk retning. Det kan dreie seg om spørsmål der det går tydelige politiske skillelinjer. Det kan også dreie seg om spørsmål hvor det ikke nødvendigvis er ulike politiske preferanser som gjør seg gjeldende, men f.eks. når det har oppstått en situasjon, gjerne en skandale, hvor opposisjonen ser seg tjent med å angripe partiet eller politikeren som sitter som ansvarlig. Et nylig eksempel på dette i Oslo kan være skandalen i Boligbygg Oslo KF, hvor det var store uregelmessigheter i foretakets anskaffelser av eiendom. Det er opplagt slik at det ikke er noen partier som synes det er akseptabelt at dette har oppstått, men det kan likevel generere betydelig politisk interesse ved at opposisjonen kan angripe sittende byråd for det faktum at noe slikt kan oppstå på byrådets «vakt». En slik forhøyet grad av politisk interesse kan lede til mer styring av den aktuelle virksomheten.

I denne sammenhengen synes det naturlig å referere til tre av Mintzberg, Ahlstrand og Lampels (2009, 9) «P-er». For det første kan vi nevne «perspektiv». Politiske stridstema kan gjerne oppstå ved fokus på klassiske politiske skillelinjer. Et eksempel kan være konkurranseutsetting innenfor en sektor: Norsk høyreside vil typisk gjerne være grunnleggende åpen for dette, mens venstresiden vil motsette seg det. Ved et spørsmål om mer eller mindre konkurranseutsetting innen f.eks. sykehjemsdrift vil det gjerne være nokså

forutsigbart at høyresiden vil være positiv til å konkurransetsette eller utrede saken, mens venstresiden vil holde igjen eller redusere graden av konkurransetsettingen.

Med hensyn til «posisjon» er det ikke uvanlig å se utspill fra en politiker som markerer seg på en sak som ikke vanligvis knyttes til en bestemt politisk retning eller parti, men en aktuell sak som politikeren eller partiet vurderer å kunne bruke til å profilere seg.

En tredje aktuell «P» er «plott», hvor en politiker eller et parti velger å markere seg på et saksområde for å utmanøvrere politikere fra andre partier (eller fra eget parti, for den del).

Vi ser i de beskrevne scenarioene hvordan politisk interesse kan ha ulik bakgrunn og årsak, men at de like fullt resulterer i betydelig politisk interesse, og en logisk slutning er at dette kan lede til at én eller flere kommunale virksomheter styres i en bestemt retning.

Vår oppmerksomhet knyttet til *politisk interesse* kan ses i lys av Mintzberg, Ahlstrand og Lampels *omgivelsesskole*. Våre casevirksomheter er alle innenfor utdanning og eldreomsorg, og dette er områder med betydelig politisk interesse. Vi vil hevde at den politiske interessen tradisjonelt først og fremst er knyttet til tjenestenes innhold («de varme hendene» i eldreomsorgen, og «laget rundt barnet» innenfor barne- og utdanningsfeltet), snarere enn eiendommene som tjenestene leveres i eller på. Unntaket er når eiendommene eller virksomhetene som forvalter dem er tema for skandaler, det være seg økonomiske misligheter, eller eiendommer som ikke holder mål. I slike tilfeller, f.eks. 2018-skandalen knyttet til Boligbyggs eiendomservervelse og styre-skandalen i Omsorgsbygg, også i 2018. Barry Bozeman argumenterer i boken «All organizations are public. Bridging public and private organizational theories» (1987) for at alle organisasjoner er offentlige, i den forstand at de er gjenstand for politisk autoritet, ved å ha sin virksomhet både begrenset og tilrettelagt av politiske systemer, bl.a. i form av juridiske rammer (Bozeman 1987, xi). Bozeman hevder at tradisjonell organisasjonsteori sidestiller «offentlig» med «myndighet», og understreker at det er *graden av offentlighet* som er sentral bl.a. for virksomhetens atferd.

Hypotese 2: Det er større politisk interesse knyttet til styring av virksomhetene som leverer myke tjenester enn til virksomheter som leverer harde tjenester.
--

## 2.4 Økonomisk vesentlighet og risiko

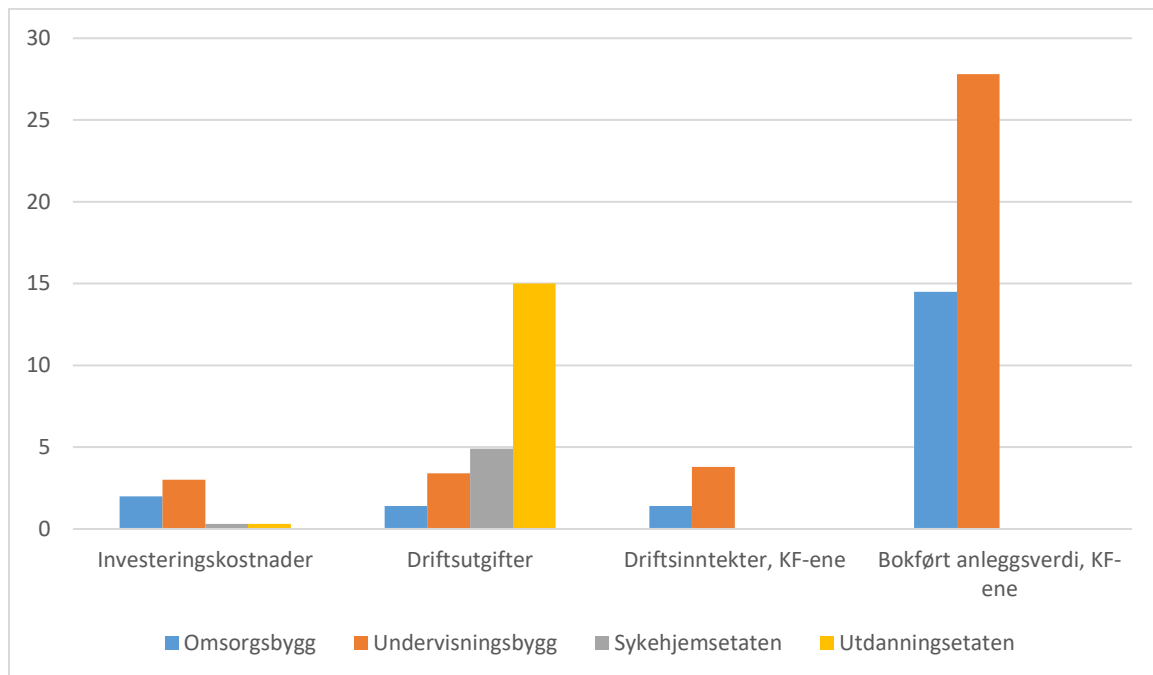
Økonomisk vesentlighet og risiko er en uavhengig variabel i vår studie. Med økonomisk vesentlighet forstår vi på den ene siden hvilke varige driftsmidler, som utstyr, bygninger og tomter som virksomheter har anskaffet for å drive sin virksomhet (Busch, Johnsen og Vanebo

2017, 122). Varige driftsmidler representerer en fysisk kapasitet som virksomhetene forvalter på vegne av det offentlige. Offentlige virksomheter disponerer på den andre siden også store årlige driftsbudsjetter og det krever økonomisk kontroll for å oppnå virksomhetenes målsettinger.

Med økonomisk risiko forstår vi en virksomhets behov for forsvarlig forvaltning av varige driftsmidler samt budsjettkontroll og økonomistyring i både investeringsprosjekter og driften av tjenestene til innbyggerne som en integrert del av mål- og resultatstyring i virksomheten (Busch, Johnsen og Vanebo 2017, 239-240). Risikostyring skal være en integrert del av virksomhetsstyring i Oslo kommune (Byrådet 2015). Kjernen i risikostyring er å identifisere hendelser som kan true en virksomhets formål. Deretter vurderes sannsynlighet og konsekvens for at hendelsen kan skje. Virksomheten iverksetter tiltak for å redusere risiko som er uakseptabel høy, til et akseptabelt nivå (Busch, Johnsen og Vanebo 2017, 243-245). Dette innebærer en antagelse om at ledelsen definerer krav til styring av økonomisk risiko ut fra vesentlighet og sannsynlighet for uønskede økonomiske hendelser. Det kan antas å omfatte f.eks. et forsvarlig vedlikehold av bygninger for å unngå verditap samt at bygningene tilfredsstillende lovpålagte krav for bruk. Forsikringer av særskilte objekter mot brann er også eksempel på risikoreducerende tiltak som sikrer kommunens varige driftsmidler og sikrer et økonomisk handlingsrom slik at brannskadde bygninger kan erstattes.

De årlige investerings- og driftsbudsjetter fordelte seg i 2017 som vist i tabell 2 for enhetene i vårt casestudium, ifølge virksomhetenes årsmeldinger.

Tabell 2: Investerings- og driftsbudsjett 2017, i mrd. kroner



Tabell 2 viser tilsynelatende meget stor aktivitet i Utdanningsetaten, med driftskostnader som er høyere enn de tre andre virksomhetene til sammen. Dette er et korrekt bilde, men vi vil likevel hevde at man ikke uten videre kan trekke konklusjonen at etatene representerer en større økonomisk vesentlighet og risiko enn KF-ene. Dette begrunner vi med at de store driftskostnadene i etatene i utgangspunktet er kostnader som forbrukes, mens investeringskostnadene til KF-ene investeres, og at deres verdi ikke bare bevares for ettertiden, men akkumuleres og faktisk øker i tråd med den generelle tendensen til at eiendom øker i verdi.

De to KF-ene i vårt casestudium forvalter store eiendomsverdier på vegne av Oslo kommune, i sum ca. 2,4 millioner kvadratmeter eiendom BTA, fordelt på 1830 bygg til en bokført anleggsverdi på ca. 40 milliarder kroner (Undervisningsbygg Oslo KF 2018; Omsorgsbygg Oslo KF 2018). Markedsverdien for eiendommene til de fire kommunale foretakene anslås av vår informant i Byrådsavdeling for Næring og eierskap (NOE) til å overstige 200 milliarder kroner. Det er ifølge vår informant i NOE, samlede planer for investeringer i nye bygg for 36 milliarder kroner i eiendomsforetakene de neste 4 årene.



De to etatene i vår studie er leietagere og deres varige driftsmidler er avgrenset til løst inventar og utstyr. Den viktigste «kapitalen» til etatene er dermed medarbeidernes kompetanse og defineres som utenfor økonomibegrepet i vår uavhengige variabel.

Videre har eiendomsforetakene i kommunen en betydelig inntektsside. I våre case- virksomheter kommer dette i form av leie fra henholdsvis Sykehjemsetaten (sykehjem, m.m.), bydelene (barnehager) og Utdanningsetaten (skolebyggene). En ikke ubetydelig del av etatenes driftsutgifter oversettes dermed som en driftsinntekt for foretakene. Etatenes inntekter i forbindelse med tjenesteproduksjon knytter seg primært til overføringer fra bykassen samt bydelenes betaling for brukerne av sykehjem og foresattes betaling for aktivitetsskolen til Utdanningsetaten. Brukerbetalinger i barnehage, sykehjem og skole er jevnt over regulert med maksimale satser i det norske lovverket, og kan i liten grad justeres ytterligere for å finansiere mer av de kommunale tjenestene.

Med utgangspunkt i økonomisk vesentlighet kan man også vurdere i hvilken grad tjenestene som virksomheten yter er *økonomisk forutsigbar* eller bindende for virksomhetens langsiktige økonomiske handlingsrom f.eks. gjennom langsiktige lån og forpliktende husleieavtaler. Den økonomiske tidshorizonten for eiendomsforetakene i Oslo kommune er langsiktige når det skal tas investeringsbeslutninger om å bygge nye formålsbygg med avskrivningstider på typisk 40 -50 år. Likeledes inngås det langsiktige leieavtaler som gir forutsigbarhet for dekning av drifts- og vedlikeholdskostnader for både eiendomsforetak og etatene som leietagerne. Man kan ut fra styringsmessige behov forvente at kommunen vil styre investeringer og drift av varige driftsmidler slik som f.eks. bygninger ut fra etablerte måltall for økonomisk effektivitet tilpasset en langsiktig forventning om behov for kapasitet f.eks. behov for sykehjems- og skoleplasser og at det i en kommune er etablert formelle prosesser om slike langsiktige behovsplaner som ligger til grunn for de langsiktige investeringsbeslutningene. Man kan også ut fra store investeringer i eiendomsforetakene anta at ledelsen etablerer formaliserte styringsprosesser for å håndtere risiko for økonomiske overskridelser i byggeprosjekter. Risiko for forsinkelser i utbyggingsprosjekter kan man også forvente styres for å unngå risiko for manglende kapasitet i infrastrukturen som potensielt kan medføre at etatene ikke kan produsere tjenester med forventet kvalitet til innbyggerne. Man kan ut fra dette forutsette at eiendomsforetakene styres på måter som gir politisk ledelse økonomisk forutsigbarhet, innenfor en akseptert risiko.

Det store bildet av KF-ene som forvaltere av egenkapital i form av eiendom, og etatene praktisk talt fri for egenkapital er enkelt og ganske selvforklarende, og gjengis kort i empiridelen. Det som er gjenstand for våre undersøkelser er hva dette skillet innebærer: Er det rimelig å tolke store verdier forvaltet gjennom fysisk eiendom som mer eller mindre økonomisk vesentlig enn en stor arbeidsstokk? Er det større risiko knyttet til å forvalte en stor eiendomsportefølje enn å ha mange tusen ansatte? Disse er spørsmål som det ikke er noe fasitsvar på, og man vil kunne få ulike svar avhengig av hvem man spør, men vårt utgangspunkt er at eiendommene til Oslo kommune er «kommunens arvesølv». Ifølge vår informant fra Byrådsavdeling for næring og eierskap så forvalter sektoren eiendom og anlegg til en markedsverdi på opp mot 300 milliarder kroner. Vi kan vanskelig sammenligne eiendomsverdi og lønnsmidler krone for krone, men vi har lagt til grunn at det i de størrelsesordenene er større økonomisk vesentlighet og risiko knyttet til forvaltning av kommunens eiendom enn det som er knyttet til etatenes personalforvaltning.

Det kan videre antas ut fra prinsippene i mål- og resultatstyring at kommunen styrer tjenestene mot nærmere målsettinger om en økonomisk effektivitet i tjenestene. I norsk offentlig sektor har målstyring og sammenligninger vært viktige styringsverktøy siden midten av 1980-tallet (Johnsen 2007, 25-26). Vi forventer at hensynene til økonomisk forutsigbarhet og effektivitet blir ivaretatt i styringsdokumenter og styringsdialog. Et fokus på risikostyring kan begrunnes blant annet ut fra et behov for å unngå at hardt pressende offentlige budsjetter sprekker, og at det blir mindre penger til det offentlige til å drifte lovpålagte tjenester. Man kan også anta at overskridelser i offentlige byggeprosjekter kan undergrave skattebetalernes tiltro til at det offentlige forvalter skattepengene på en god måte, og slik på sikt utfordre innbyggernes vilje til å betale skatt. Eksemplene på overskridelser i offentlige byggeprosjekter er mange, både lokalt i kommuner (f.eks. stupetårnet på Hamar og hoppbakken i Holmenkollen til VM på ski i 2011) og i staten (f.eks. byggeskandalen på Stortinget og helikopterinnkjøpet til Forsvaret og ambulansetjenesten). Ut fra dette kan man forvente at risikostyring vil inngå som sentrale og eksplisitte elementer i styringen.

Vi legger dermed til grunn at mer styring følger som en logisk konsekvens av større vesentlighet.

Hypotese 3: Virksomheter som forvalter mye egenkapital er utsatt for <i>mer</i> overordnet styring enn virksomheter som ikke forvalter stor egenkapital.
--

## 2.5 Styringstradisjon

Med styringstradisjon mener vi hvordan styringspraksis har blitt formet over tid innenfor relasjonen til organisasjonsenhetene som styrer og blir styrt. En måte å se på dette er etter vår oppfatning å vurdere hvordan organisasjonskultur kommer frem i en styringskontekst. Vi er likevel tilbakeholdne med å omtale dette som organisasjonskultur eller styringskultur, da disse begrepene på hver sin måte har et videre innhold enn det vi her omtaler som «styringstradisjon».

Organisasjonskultur er i mange teoretiske sammenhenger, bl.a. i Christensen et.al. (2015, 52), forbundet med de uformelle normene og verdiene som utvikles og kommer til uttrykk i formelle organisasjoner. Organisasjonskultur oppleves ofte som noe som «sitter i veggene», og som organisasjonens medlemmer sosialiseres inn i (Christensen, et al. 2015, 53).

En populær forståelse av organisasjonskultur er «måten vi gjør tingene på hos oss». En slik definisjon er trolig populær fordi den ved første øyekast fremstår enkel og intuitivt lett forståelig, men Bang (2011) problematiserer denne definisjonen blant annet fordi den er lite spesifikk; den sier ikke noe om hva «tingene» er (Bang 2011, 21). I vår kontekst kunne man gjerne erstattet definisjonen med «måten vi driver virksomhetsstyring i vår sektor», og slik sett fått mer ut av en slik definisjon.

Christensen m.fl. viser til March og Olsens omtale av *kulturelt passende atferd*, og forklarer at ut fra denne logikken vil man ikke handle rasjonelt ut fra avveininger av pro-et-contra-argumenter, eller ut fra egeninteresse, eller ut fra vurderinger av konsekvens, men ut fra det de kaller *rimelig* eller *akseptabel* atferd. Til grunn for valg av atferd legges kulturelle normer. Spørsmålene som avgjør atferd dreier seg ifølge Christensen m.fl. gjerne om å vurdere kontekst, organisasjonens identitet og dernest handlingsregelen som passer til konteksten og organisasjonens identitet (Christensen, et al. 2015).

Christensen m.fl. viser til at organisasjonskultur sies å bidra til overlevelse eller mønsterfastholdelse for en institusjonalisert organisasjon, særlig fordi organisasjonskulturen er limet som bidrar til at det utvikles fellesskap i offentlige organisasjoner (Christensen, et al. 2015, 58).

Begrepet stivhengighet er sentralt for forståelsen av organisasjonskultur, og innebærer en vektlekking av organisasjonens spede begynnelse, og «formative år». Valgene organisasjonen tar i sin start kan ifølge Christensen et al. (2015, 61) ses som «fødselsmerker» kjennetegnet f. eks. ved bestemte kulturelle kontekster eller normer og verdier. Disse karakteristika vil tydelig prege organisasjonen senere. Man kan si at stivhengighet snevrer inn organisasjonens eget handlingsrom, vet at man har orientert seg inn i et organisasjonstypisk atferdsmønster. Dette kan fremstå hensiktsmessig da det historisk har fungert for organisasjonen, og det gir stabilitet og forutsigbarhet for organisasjonsmedlemmene som skal vurdere hva som er passende atferd (Christensen, et al. 2015, 62). For omgivelsene til organisasjonen kan også forutsigbarheten stivhengigheten medfører være betryggende. For oss kan dette komme til uttrykk i en styringskontekst: den styrende virksomheten kan med en relativt god grad av sikkerhet på forhånd ha realistiske forventninger til hva som forventes av den, fordi styringssignalene og -formen har vært gjenkjennelig over tid. Et interessant perspektiv på stivhengighet har blitt levert av Christopher Pollitt, referert av Christensen et al. (2015, 63). Han teoretiserer rundt hvorvidt man kan se større brudd med «stien» i forbindelse med f.eks. større politiske eller økonomiske kriser. Teorien er dermed at lange, stabile perioder følges av brudd, og påfølgende etablering av en ny stabil kulturell utviklingslinje. I våre casevirksomheter er det i den senere tid flere eksempler på hvordan etater og foretak har vært rammet av skandaler og uro, som muligens kan lede til slike brudd i virksomhetsstyringen. Eksempler på slike hendelser er habilitetsskandalen i Omsorgsbygg (Dagbladet 2018) og eiendomskjøpskandalen i Boligbygg (Deloitte 2018) og uroen rundt Utdanningsetatens mangeårige etatssjef Astrid Søgne (Vårt Oslo 2019). Slike saker kan bidra til at styringstradisjonen og en eventuell stivhengighet blir utfordret i de berørte byrådsavdelingene, men også at det reflekteres annerledes på tvers av byrådsavdelingene når det gjelder virksomhetsstyring.

Christensen m.fl. fremhever den todelte rollen til et kulturelt basert lederskap, som vi mener er relevant i en formell styringskontekst. Lederne skal sørge for at de tradisjonelle, etablerte normene og verdiene får gode vekstvilkår, utvikles og beskyttes. Dette resulterer i et vern mot raske, store endringer, særlig når endringene ikke er konsistente med organisasjonskulturen. På den andre siden skal lederskapet bidra til endring (Christensen, et al. 2015, 65).

I vår kontekst er det flere ulike organisasjonskulturer som vil kunne komme til uttrykk i form av styringstradisjon, fra ulike miljø og på flere nivå. For det første har vi samspillet mellom

*den enkelte byrådsavdeling og byrådsavdelingene* som en organisasjonsenhet. Vi kommer tilbake til dette i empiridelen av oppgaven, men det fremkommer relativt klart gjennom våre informanter at man ikke har hatt utstrakt kontakt på tvers av byrådsavdelinger når det gjelder prinsipper for styring, men dette ser ut til å være i endring den siste tiden. Det er dermed rimelig å kunne anta at det har vært rom for at det kan utvikles ulike styringslogikker i den enkelte byrådsavdeling.

I tillegg kommer samspillet mellom administrativ og politisk ledelse. Her er det ikke ulike nivåer som spiller sammen, men ulike miljø. Den administrative ledelsen i byrådsavdelingene har over lang tid jobbet med samme type fag og tema, i en nokså stabil kontekst. Dette kan lede til sterke tradisjoner på hvordan man håndterer ulike spørsmål som melder seg i en styringskontekst. Mye av arbeidet i den administrative ledelsen kan dermed ha utviklet seg med sterke rutiniserte preg. En politisk ledelse vil i mindre grad ha samme erfaring og tradisjoner. Dette vil vi kunne forvente kan lede til at administrativ ledelse utfordres på sin atferd, sine tradisjoner, normer og verdier. Særlig kan dette tenkes å være tydelig i Oslo hvor et rødgrønt byråd overtok etter mangeårig borgerlig styre.

Til slutt er det ytterligere et samspill mellom potensielt ulike organisasjonskulturer som møtes, og det er samspillet mellom organisasjonskulturen i den styrende og den styrte virksomheten. Virksomhetsstyringen i Oslo innebærer, som vi vil vise, ulik grad av formell styring i form av budsjett og tildelingsbrev, og formell og uformell dialog. I den grad man kan si at styringen oppstår i et samspill snarere enn i en ovenfra-og-ned-prosess vil de ulike organisasjonskulturene som møtes kunne få en effekt på virksomhetsstyringen som utøves i sektoren.

Dunleavy og Hood (1994) tematiserer styringskultur når de gjengir kulturteoretisk kritikk av såkalt «New Public Management», eller på norsk, «ny offentlig styring – NOS» fra fire hold. Vi vurderer disse fire perspektivene som relevante for styringstradisjon slik vi har angitt det. Perspektivene omtaler de som *fatalistisk*, *individualistisk*, *hierarkisk* og *egalitær* kritikk. Fatalisme dreier seg om at hendelsesforløp ikke *kan* kontrolleres. I en styringskontekst innebærer det ifølge Dunleavy og Hood at ingen styringssystem kan gjøre noe med de grunnleggende problemene i offentlig sektor, nemlig menneskelig feil, systemfeil, feilrettede programmer, svindel eller korrupsjon, eller feil intensjoner, som fatalisten mener finnes overalt (Dunleavy og Hood 1994, 10).

Individualisme handler i denne sammenhengen derimot om *stor* tiltro til individets evne til å styre begivenhetenes gang. I den individualistiske kritikken av NOS dreier det seg om at desentraliseringen av offentlig virksomhet ikke har gått langt nok (Dunleavy og Hood 1994, 11). Kritikkk av hierarkisk art dreier seg om en grunnleggende stor tro på at sentral styring, planverk og profesjonalisering eller teknokrati samlet kan styre virksomhetene, og i NOS-kritisk sammenheng er man bekymret for at desentralisert virksomhetsutøvelse vanner ut styringssystemene som er nødvendige for å beholde kontroll (Dunleavy og Hood 1994, 11). Fra egalitært hold er prinsippet at styring initiert av en elite kombinert med stor grad av maktkonsentrasjon medfører stor risiko for at den offentlige virksomheten går i feil retning (Dunleavy og Hood 1994, 12).

Som vist over dreier variabelen *styringstradisjon* i vår kontekst seg om de styringsmessige særegenhetene som har fått utviklet seg innenfor ulike byrådsavdelinger eller sektorområder i kommunen. Dette kan til en viss grad knyttes til både organisasjonskultur eller styringskultur. Begge kulturforståelsene kan være relevante hvis det er slik at de ulike byrådsavdelingene har hatt begrenset kontakt med hverandre med hensyn til styringsprinsipper. Liten kontakt kombinert med relativt lav grad av samordning kan føre til at styringsprinsipper kan ha fått utvikle sektorspesifikke særegenheter.

Organisasjonskultur kan blant annet være relevant med hensyn til stivhengighet. For Oslo kommune kan for eksempel organisasjonsendringene som var konsekvensene av eiendomsreformen tidlig på 2000-tallet være relevant i en styringskontekst i den forstand at prinsippene bak etableringen av kommunale foretak kan ha preget styringen av KF-ene og etatene på ulike måter, se figur 2 for en forenklet skisse av prinsippet. Dersom det har vært slike rom for å utvikle særegenheter ved virksomhetsstyringen kan de ovennevnte retningene innenfor styringskultur *fatalisme*, *individualisme*, *hierarkisme* og *egalitarisme* få ulikt fotfeste i de ulike byrådsavdelingene og dermed få satt sitt preg på styringstradisjonen i den enkelte byrådsavdeling eller sektor.



Figur 2: Forenklet tidslinje som viser hvordan en organisasjonsendring kan prege styring i ulike sektorer.

Hypotese 4: Tradisjon påvirker virksomhetsstyringen som utøves i den enkelte sektor.

### 3 Metode

Vårt vitenskapsteoretiske perspektiv er preget av de samfunnsvitenskapelige tradisjonene og vårt forskningsdesign kan forstås innenfor en epistemologisk tradisjon ved at vi forsøker å skaffe oss kunnskap om forhold i samfunnet. Metodologi handler om de grunnleggende metodene som benyttes for å oppnå kunnskap. I vår studie har vi som ambisjon å gi en deskriptiv analyse av hvordan et samfunnsvitenskapelig fenomen fremtrer i praksis. Vi forstår vårt vitenskapelige perspektiv som innenfor en deduktiv hermeneutisk eller fortolkningsbasert vitenskapsteoretisk tradisjon (Baert 2005, 119; Busch 2013, 51-52).

I oppgaven har vi ønsket å belyse mulige forskjeller i styring av fire tjenester innenfor to tjenesteområder innen Oslo kommune, eksemplifisert ved casene Sykehjemsetaten (SYE), Utdanningsetaten (UDE), Omsorgsbygg Oslo KF (OBY) og Undervisningsbygg Oslo KF (UBF). Innenfor rammen av dette har vi valgt å gjennomføre et casestudium. Yin (2018) beskriver casestudier som en holistisk tilnærming hvor målet er å studere caset – hvordan det virker og hvordan det faktisk samhandler med sin kontekstuelle virkelighet.

Yin (2018) angir to hovedretninger for metodisk tilnærming. Den vanligste er å studere litteratur og så definere studiens forskningsspørsmål. Den andre metoden, som vår fremgangsmåte ligner mest på, er å gjøre feltarbeid før man ser på teoretiske sider ved temaet (Yin 2018, 3). Vårt utgangspunkt for valg av tema har nemlig vært felles erfaring fra arbeid i Oslo kommune. Våre undringer og innledende observasjoner har dermed kommet i forbindelse med vårt arbeid i og i tilknytning til Oslo kommune.

Vårt mål har vært å undersøke *hvordan og på hvilket detaljnivå* styringen av et utvalg virksomheter utøves i kommunen. Vi legger til grunn at det er ulikheter i virksomhetsstyringen, og vår arbeidshypotese har vært at ulikhetene er systematiske, i hovedsak langs tjenestenes kvalitative innhold. Særlig interessant finner vi det å utforske begrepet «harde og myke tjenester», for å få holdepunkter for hvorvidt dette er en variabel som kan være egnet til å forklare ulikheter i styringen. Vi har ikke tatt mål av oss selv til å kausalforklare en eventuell ulikhet, men å beskrive mønsteret vi ser. Ut fra en slik beskrivelse er det rom for å gjøre noen slutninger, men i og med at styring alltid inneholder en menneskelig faktor kan vi ikke si noe sikkert om intensjonene bak styringsprinsippene.



Yin angir ulike metoder for å besvare ulike forskningsspørsmål. For spørsmål om «hvem, hva, hvor, hvor mange, hvor mye» er spørreundersøkelser og arkivanalyser primært relevante, mens «hvordan og hvorfor» best besvares gjennom eksperimentstudier, historiske studier og casestudier. Både eksperiment- og casestudier er siktet inn mot samtidige forhold, og det som skiller dem er hvorvidt forskeren kan manipulere atferd direkte, presist og systematisk (Yin 2018, 9-12). I en eksperimentell feltstudie kan dette gjennomføres ved for eksempel å ha flere grupper som behandles ulikt (Yin 2018, 12-13), og eksperimentstudiens særlige styrke er dermed å separere fenomenet man studerer fra dets kontekst (Yin 2018, 15). Innenfor vårt tema vil det opplagt ikke være mulig for oss å manipulere styringen av kommunen, og det var derfor naturlig for oss å velge en casestudie, for å kunne besvare spørsmålene *om og på hvilken måte* det er ulikheter i styringen av ulike virksomheter i kommunen, og ha mulighet til å gjøre noen refleksjoner knyttet til slike eventuelle forskjeller.

### **3.1 Utvalg av enheter**

I denne oppgaven velger vi å undersøke om det er systematiske forskjeller i den overordnede styringen i tre av Oslo kommunes byrådssektorer. På den ene siden har vi to etater, Sykehjemsetaten underlagt Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid (EHA), og Utdanningsetaten underlagt Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap (OVK) som representanter for store offentlige etater med mange ansatte; mens vi på den andre siden har to store foretak som forvalter store verdier med langt færre ansatte, Omsorgsbygg og Undervisningsbygg som begge er underlagt Byrådsavdeling for næring og eierskap (NOE).

Vårt valg av virksomheter er gjort med utgangspunkt i flere hensyn:

1. For det første representerer virksomhetene parvis hver sin side av «bordet» i to sektorer: et foretak som drifter de fysiske rammene (eiendommene) og en etat som er ansvarlig for innholdet i tjenestene (sykehjemdrift og utdanning) som innbyggerne mottar innenfor området.
2. For det andre har vi, basert på mangeårig erfaring fra byrådsavdelingene, inntrykk av at det faktisk foreligger en ulikhet i styringen på tvers av ovennevnte sektorer.
3. For det tredje representerer virksomhetene forskjellige organisasjonsstrukturer (henholdsvis etater og foretak).

### **3.2 Mulige datakilder og hva vi brukte**

Vi begynte tidlig i vårt arbeid å liste opp hvordan Oslo kommunes virksomheter styres ved hjelp av ulike dokumenter, og endte opp med følgende ikke-uttømmende liste:

- Byrådssakene om opprettelsen av virksomhetene
- Instruks for virksomhetsstyring
- Reglement for byrådsavdelingene
- Økonomireglementet
- Kommunebudsjettet, pluss verbalvedtak
- Tildelingsbrev til virksomhetene
- Referat fra etatsoppfølgings- og foretaksmøter
- Orienteringer til komiteene
- Bystyresaker om virksomhetenes arbeidsfelt
- Årsrapportene til virksomhetene og byrådets årsberetning.
- Brev mellom byrådsavdeling og respektive virksomhet, blant annet inneholdende konkrete oppdrag til virksomheten.

I tillegg, statlige rammebetingelser:

- Lover, forskrifter og rundskriv: På overordnet nivå, blant annet kommuneloven, offentlighetsloven og forvaltningsloven.
- Lovenes forarbeider
- Statsbudsjettet
- Tilsynsinstanser, revisjon

Listen med dokumenter som er relevante for virksomhetsstyringen er svært lang, og innenfor rammene av en masteroppgave er det en for stor oppgave å jobbe seg gjennom disse kildene.

Vi har derved endt opp med å begrense oss til en casestudie med følgende rammer:

- Fire virksomheter
- Tildelingsbrev og årsberetning fra ett enkelt år; 2017
- Samt intervjuer med én representant for hver av «de styrende» byrådsavdelinger

### **3.3 Tildelingsbrev**

Våre primære kilder i arbeidet har vært tildelingsbrev for ett enkelt år, 2017, for de fire virksomhetene. Valget av årgang er bevisst: Ved valget i 2015 ble 18 års sammenhengende borgerlig styre erstattet med et rødgrønt byråd. Tildelingsbrevene er gitt av byrådsavdelingen som en kombinert vektlegging av politiske og administrative føringer. Etersom sittende byråd

tiltrer sent i et valgår er det en rimelig antakelse at byrådet ikke har funnet «formen» umiddelbart etter innsettelse, og tildelingsbrevet for 2017, forfattet etter at byrådet har sittet i et drøyt år, anser vi som et nøkternt uttrykk for den politiske og administrative ledelses omforente styringsintensjon. Vi kunne ha gått ytterligere ett år frem, men for å redusere risikoen for å «møte oss selv i døra» valgte vi 2017 for å gi en viss tidsmessig distanse til analysen.

Vi valgte å fordele arbeidet mellom oss, slik at vi tok tildelingsbrev for én etat og ett foretak hver. Arbeidet med disse kildene startet vi ved å gjøre fulle gjennomganger av dokumentene, og plukke ut alle styringselementer, og legge dette inn i separate databaser med styringssignaler og -instrukser. Eksempler på slike data er alle mål og målformuleringer samt resultatindikatorer og resultatmål. Alle verbalvedtak og flertallsmerknader fra bystyret som er inntatt i tildelingsbrevet ble dokumentert, likeledes tiltak, innsatsområder og oppdrag. Videre er alle krav til aktivitet, rapportering, risikostyring eller føringer for virksomheten dokumentert.

Etter denne første gjennomgangen opprettet vi felles regneark for å sammenligne på tvers av virksomhetene hvilke data som var like og hva som var ulikt. Det er styringssignaler som er felles for alle kommunens virksomheter, noe som er felles for noen virksomheter, og andre føringer som er unike for en enkelt virksomhet. Ved å sammenstille virksomhetene i kolonner side om side fikk vi fram tydelig hva som var felles for alle, felles for noen, eller unike styringselementer. Like styringselementer ble dokumentert på samme rad, unike føringer ble lagt som egne rader under hverandre. Datamaterialet fra tildelingsbrevene utgjør samlet 268 rader med styringselementer. Vi kategoriserte deretter innholdet som grunnlag for scoring mot våre uavhengige variabler. Vi har kodet dataene etter relevans for avhengig variabel (styring) for å luke ut innhold som vi anser å ha liten relevans for styring, og deretter kodet våre innholdsradene mot de uavhengige variablene i vår studie.

Totalt registrerte vi 268 rader med innholdsdata fra tildelingsbrevene. For å sikre at radene som er trukket ut fra tildelingsbrevene er relevante for vår avhengige variabel, *styring*, luket vi bort rader hvor styringen ble vurdert som lite relevant, d.v.s. der styringen ble gitt score 1-2 på en 5-delt skala hvor 1 er ikke relevant og 5 er svært relevant. Etter denne sorteringen har vi igjen 254 rader med tekst som vi anser som relevant for styring.

Deretter sorterte vi på den ene av våre uavhengige variabler, *særpreget ved tjenestene*, som ble kategorisert ut fra *alle tjenester, kun myke tjenester* eller *kun harde tjenester*. Denne skillelinjen ble konstruert fordi det følger av vår definisjon av harde og myke tjenester, at dette skiller KF og etater fra hverandre: De driver per definisjon med henholdsvis harde og myke tjenester. Resultatet av en slik sortering ga en fordeling av rader med innhold som er felles for alle, rader som er spesifikke for etatene, og rader som er spesifikke for KF-ene. Fordelingen på rader var så utgangspunkt for vår videre analyse som vi kommer tilbake til i empiri- og i diskusjonskapittelet.

### **3.4 Intervjuer**

I tillegg til tildelingsbrevene som gir oss et situasjonsbilde eller tversnittutvalg (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 78) for 2017, har vi i perioden mars – april 2019 gjennomført 4 intervjuer med fagpersoner i byrådsavdelingene som er sentrale i gjennomføringen av den formelle styringsdialogen mot våre fire virksomheter, samt intervju med fagansvarlig hos Byrådsleders kontor for utvikling av virksomhetsstyringen i Oslo kommune som helhet. Hensikten med å gjennomføre slike intervjuer var få tilgang på en annen datakilde enn tildelingsbrevene. Det gir oss som studerer mulighet til å utfylle og utfordre analysedata fra tildelingsbrevene mot fagpersoner som er aktive i styringsdialogen for våre virksomheter. Utvelgelsen av våre informanter er gjort for å få mest mulig fylldige beskrivelser av styring som fenomen, i metodelitteraturen kalles dette strategisk utvelgelse av informanter (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 110).

Vi utarbeidet på forhånd en intervjuguide (vedlegg 1), et informasjonsskriv med samtykkeerklæring fra informantene (vedlegg 2), søkte NSD den 27.01.19 og fikk godkjenning fra dem 28.01.19 (vedlegg 3). Våre informanter ble informert om studien i forkant og har signert på samtykkeerklæring. Informantene er anonymisert og gitt mulighet til å kommentere og endre på framstillingen av intervjudata i kapittel 4.4.7, samt sitater som er anvendt i oppgaven. Vi mener at forskningsetiske prinsipper er ivaretatt i arbeidet.

Første intervju ble gjennomført med en leder med ansvar for organisasjon og ledelse i Oslo kommune fra Byrådsleders kontor. Målsettingen med intervjuet var å få fram en beskrivelse av hvordan Oslo kommune overordnet styrer virksomhetene. Vi vurderte på forhånd at dette ville være et relevant perspektiv og at det ville kunne utfylle informasjonen fra de tre andre intervjuene.

Intervju nummer to og tre ble gjennomført med fagansvarlig i byrådsavdelingene EHA og OVK med ansvaret for virksomhetsstyringen av henholdsvis Sykehjemsetaten og Utdanningsetaten. Vi hadde i utgangspunktet planlagt gruppeintervju med disse, men OVKs informant meldte forfall like før intervjuet, og vi gjennomførte derfor separate intervjuer med ca. én ukes mellomrom.

Intervju nummer fire ble gjennomført med representant for NOE med ansvar for virksomhetsstyringen av Undervisningsbygg og Omsorgsbygg.

Målsettingen med intervjuene var å få utfyllende beskrivelser av styringen av virksomhetene, og å be informantene peke på særegenheter, likheter og ulikheter i virksomhetsstyringen. Dersom informantene mente det var ulikheter i styringen, ønsket vi at informantene skulle reflektere rundt mulige forklaringer på ulikhetene. Vi holdt i utgangspunktet våre hypoteser og uavhengige variabler skjult for informantene, slik at deres refleksjon ikke skulle farges særlig av vårt forutgående teoretiske arbeid. Vårt fokus lå på å avdekke om våre informanter ville lansere uavhengige variabler som vi selv ikke hadde tenkt på, slik at vi kunne oppdatere vårt teoretiske grunnlag for diskusjonen. Dernest var vi interessert i å få avdekket om det fremkom informasjon som styrker eller svekker våre hypoteser om de uavhengige variabler.

Tematikken i intervjuguiden er fokusert på styring som fenomen. Spørsmålene ble benyttet i alle intervjuene men rekkefølgen og formuleringen av spørsmålene ble tilpasset underveis i forhold den individuelle intervjukonteksten. Der det var naturlig ble det stilt oppfølgingsspørsmål. Vi deltok begge i samtlige intervju. Vi hadde bestemt i forkant at intervjuene skulle ledes av samme student, fordi vedkommende har en større avstand til de intervjuede ved at studenten ikke kjente intervjuobjektene på forhånd, og heller ikke er ansatt i byrådsavdelingene. Den andre studenten som på forhånd kjente tre av de fire informantene gjennom deltagelse i felles arbeidsgrupper, inntok en lyttende og reflekterende rolle og kunne stille oppfølgingsspørsmål for å sikre forståelsen, samt for å utforske og utfordre egen forståelse fra virksomhetsstyringen i Oslo kommune. Intervjuene ble tatt opp ved hjelp av smarttelefon, og deretter transkribert. De transkriberte intervjuene gir oss verdifull tilleggsmateriale til analysen av tildelingsbrevene. Det er mulig å fortolke informasjonen om til styring som avhengig variabel, men det gir oss også supplerende forståelse av vektleggingen av våre uavhengige variabler i den utøvende styringsdialogen. For variabelen

*styringstradisjon* er intervjuene vår viktigste datakilde, da tradisjon og vane er vanskelig å kartlegge gjennom dokumentstudier som ellers preger vår forskning.

### **3.5 Måling av de ulike variabler**

Vi har redegjort for den avhengige og de uavhengige variabler i teorimodellen i kapittel 2.

#### *3.5.1 Styring*

Vi har i kapittel 2.1 beskrevet ulike definisjoner på styring. Tildelingsbrevene er per definisjon kanskje det viktigste formelle styringsdokumentet for Oslo kommunes virksomheter i tillegg til Sak 1 (budsjett og økonomiplan). Vår tilnærming til å måle likhet og ulikhet i styring var med hovedvekt på analyse av volum ved å basere oss på telling av styringselementer i tildelingsbrev. Dette er i seg selv ikke uproblematisk, og vi har lagt inn noen forutsetninger i dette arbeidet. Vi har forutsatt at tildelingsbrevene både i teori og praksis utgjør det mest overordnede samlede styringssignalet av virksomhetene i Oslo.

Tildelingsbrevene kommer til i byrådsavdelingen og har en sterk sammenheng med virksomhetenes økonomiske ramme slik den fremkommer i kommunebudsjettet. I utgangspunktet er tildelingsbrevene helt overordnet i styringen, men analyse av disse brevene vil ikke fange opp spesifikke oppdrag som gjøres fortløpende gjennom året, eller detaljeringen det legges opp til i styringsdialogen på møtene. Som et korrektiv og supplement til tildelingsbrevene har det dermed vært sentralt for oss å gjennomføre intervjuer som kan utfylle bildet, og vise hvordan eventuelle ulikheter i den fortløpende dialogen kommer til uttrykk.

#### *3.5.2 Tjenestenes særpreg – harde og myke tjenester*

Harde og myke tjenester er et skille som vi selv har definert. Det følger av vår definisjon at KF-ene leverer harde tjenester, mens etatene blant våre case-virksomheter leverer myke tjenester. Hypotese nummer 1 er knyttet til hvorvidt ulikhetene i styring følger skillet som vi har definert mellom «hard» og «myk sektor».

I forbindelse med vår dokumentanalyse vil kodingen kunne vise hvorvidt ulikheter i styring følger begrepsparet harde og myke tjenester. Videre vil intervjuene med representanter fra byrådsavdelingene bidra til å fylle ut dette bildet.

Ettersom vi gjennomfører en casestudie vil det ikke være mulig for oss å generalisere *resultatene* våre, men det kan være mulig å generalisere mekanismene til studier av andre virksomheter (Yin 2018, 38).

En svakhet ved vår metode er at *etatene* i vår studie er styrt av ulike personer i to ulike byrådsavdelinger, mens det bare er én tilsvarende informant som er intervjuet med hensyn til KF-ene. Dette er en metodologisk svakhet hvor det er mulig at en ulikhet i styring langs aksene harde og myke tjenester kan tilskrives den ene byrådsavdelingens særegne måte å utøve styring på. Som et korrektiv til dette har vi intervjuet en informant ved Byrådslederens kontor, og vi forventer at dersom det var en slik utilsiktet forskjell, så ville den være kjent i kommunens sentrale ledelse, og den ville blitt kjent for oss i forbindelse med intervjuene.

### 3.5.3 Politisk interesse

Politisk interesse er utfordrende å måle. Det finnes flere ulike tilnærminger vi kunne ha tatt i bruk. Vi kunne for eksempel vektet formelle styringsdokumenter som tildelingsbrev etter «grad av politikk». Vi valgte å ikke gjøre dette av flere grunner. Blant annet ville en slik vektning fort fått et subjektivt preg med svak reliabilitet. I tillegg er det usikkert i hvilken grad politisk interesse får satt sitt preg på formelle styringsdokumenter direkte. I stedet kan det hende at grad av politisk interesse får et indirekte uttrykk gjennom at det resulterer i mer styring eller en annen type styring gjennom de formelle kanalene. Vi kunne også ha brukt byrådserklæringen til det sittende byrådet systematisk til å vurdere hva politikerne vektlegger. Det er flere svakheter ved slik systematisk bruk. For det første er byrådserklæringen skrevet i forkant av at byrådet begynner å styre. Byrådserklæringen kan dermed vanskelig vektet til å si noe helt sikkert om hvor den politiske interessen er etter at byrådet har begynt sin faktiske styring, og startet sitt samarbeid med den administrative ledelsen som står for den faktiske styringen. Det kan også være sentrale forhold som politikerne ikke er kjent med, eller det kan være gjort arbeidsuhell i utformingen av erklæringen. Vi har dermed vært varsomme med å benytte byrådserklæringen til å vurdere politisk interesse, men den er nyttig som et supplement.

Politisk interesse har vi dermed primært kartlagt gjennom intervjuene. Vi har i våre spørsmål til informantene forsøkt fra flere vinkler å kartlegge i hvilken grad politikernes føringer kommer til uttrykk i tildelingsbrevene, samt hvordan politikernes engasjement og interesse overfor fagfeltet får betydning i administrativ ledelses virksomhetsstyring. Kort sagt: *Hvordan*

*preger den politiske interessen styringen?* Svakheten ved en slik metodikk er at vi ikke fullt ut får skilt på hva som er politisk og hva som er faglig interesse, da disse elementene kan være tett sammenkoblet.

#### *3.5.4 Økonomisk vesentlighet og risiko*

Vår uavhengige variabel økonomisk vesentlighet følger delvis av kommunens budsjett. Her fremgår det hvor stor økonomi de ulike virksomhetene rår over, på ulike måter. Vårt operative skille som vi gjennomgikk i teoridiskusjonen dreier seg om i hvilken grad økonomien består av investerte midler i form av egenkapital, eller i form av driftsmidler. For våre virksomheter er det store bildet som følger: Foretakene råder over betydelig egenkapital i form av kommunal eiendom, samt investeringsrammer som vil øke eiendomsporteføljens volum og verdi. KF-ene driftsmidler er knyttet i noen grad til lønnsmidler, samt betydelige midler til drift og vedlikehold av eiendomsmassen. KF-ene har også en betydelig inntektsside, representert ved husleie som innbetales av etater og bydeler. Etatene forvalter på sin side ubetydelig egenkapital, det vesentligste i deres driftsbudsjett er personalkostnader samt kostnader knyttet til husleie.

Vi analyserte denne variabelen ut fra både tildelingsbrev og intervjuer: Etter våre forutsetninger angitt i teoridelen er KF-ene mer økonomisk vesentlige enn etatene. Skillet har gått mellom KF-er på den ene siden og etatene på den andre. Vi kunne vurdert å ytterligere skalere vesentligheten for hvert foretak og etat for seg selv, men har ikke ansett dette som hensiktsmessig, særlig fordi dette ville gjort at vi enten ville måtte forutsette at en krone til formål A i én virksomhet er like betydningsfull som en krone i formål A i de andre virksomhetene, eller så måtte vi gjort fulle analyser av den økonomiske tilstanden i hver enkelt virksomhet. Vi mener at den første fremgangsmåten ville vært så forenklet at den ville blitt misvisende, mens den andre fremgangsmåten er så arbeidskrevende at den ville langt overgå det vi har kapasitet til som ett av flere aspekter i en masteroppgave.

#### *3.5.5 Styringstradisjon*

Å gjennomføre en vekting av styringstradisjon gjennom tildelingsbrevene er ikke hensiktsmessig. Tradisjon er i sin natur preget av utvikling over tid, mens tildelingsbrev er et øyeblikksbilde, eller et tverrsnitt. I og med at vi har valgt tildelingsbrev fra ett enkelt år ville vår metode ikke hensyntatt noen nedarvet, utviklet tradisjon. Tildelingsbrev for tidsserier ville



kunne vist oss utviklingslinjer over tid, men dette er utenfor vår avgrensning.

Styringstradisjon som variabel ivaretas dermed gjennom intervjuene våre, supplert med teori fra andre kilder.

Den primære metodologiske svakheten knyttet til å bruke intervjuer som kilde til dette er at det i stor grad baserer seg på informantenes inntrykk og hukommelse. Hertil kommer også et av våre funn, som er det faktum at det synes å være relativt lav kunnskap om hvordan styring faktisk foregår i de andre sektorene. Dette gjør det utfordrende å sammenligne tradisjon eller vane på tvers av sektorer: den enkelte informant vet og kan uttale seg om hvordan situasjonen er i egen sektor, men har begrenset innsikt i de andre sektorene. Det er vanskelig å sikre seg mot denne feilkilden, men igjen har vi informanten fra Byrådslederens kontor som i noen grad kan fungere som et korrektiv og gi et inntrykk på tvers av sektorer, uten at vedkommende har noen opplagt «tilhørighet» i en bestemt sektor fremfor en annen.

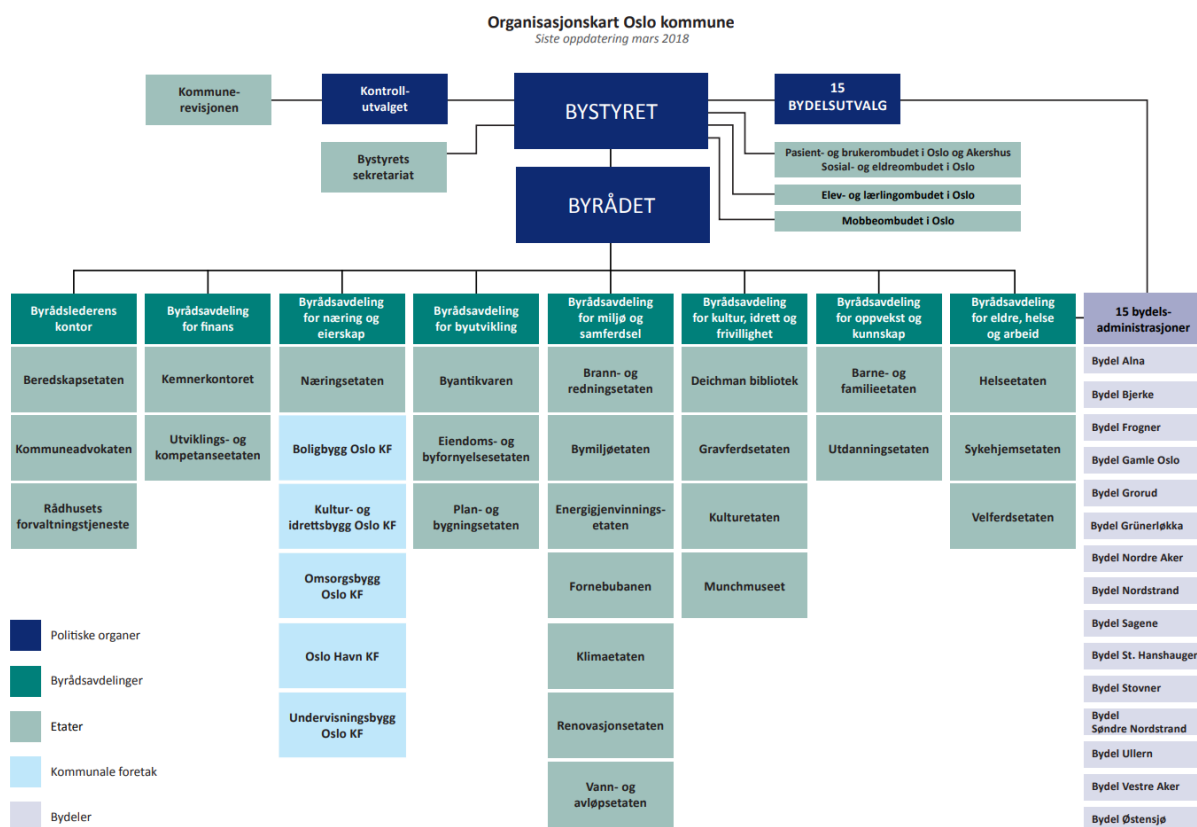
### **3.6 Gyldighet og pålitelighet**

Et vanlig spørsmål knyttet til casestudier er hvordan man kan generalisere ytre eller ekstern validitet fra enkle case. Yin argumenterer for at målet med casestudier, i likhet med eksperimenter, er å utvikle og generalisere teorier fremfor å ekstrapolere sannsynligheter (Yin 2018, 21). Yin understreker at casene i et casestudium er for få til at de kan utgjøre noe representativt utvalg, og det er dermed ikke *casene* som generaliseres, men *casestudien*. På denne måten er det snakk om analytisk generalisering, som f.eks. kan bli brukt når man gjør nye fortolkninger av resultatene fra eksisterende studier av andre konkrete situasjoner (Yin 2018, 38). Vårt mål har dermed vært å si noe om virksomhetene vi har studert, dernest at disse observasjonene kan knyttes til virksomhetsstyringen i store norske kommuner, eventuelt alle kommuner som driver virksomhetsstyring av et visst omfang.

## 4 Styring i Oslo kommune

### 4.1 Om Oslo kommune

Oslo kommune er Norges hovedstad med 681 000 innbyggere per fjerde kvartal 2018 ifølge SSBs kommunefakta. Oslo har de senere år vært av de europeiske hovedsteder med sterkest vekst i innbyggertall. Arbeidsinnvandring fra utlandet har i vesentlig grad bidratt til befolkningsveksten. Oslo er dermed en by i vekst og denne utviklingen stiller krav til utbygging av kommunal infrastruktur og tjenester. Hovedstaden har de siste årene markert seg gjennom en satsing på Oslo som *den blågrønne byen* og Oslo er i 2019 utpekt som *Europeisk miljøhovedstad* (Byrådet 2018, kap 1).



Figur 3: Organisasjonskart for Oslo kommune (Oslo Kommune 2018a)

Figur 3 viser organiseringen i Oslo kommune som siden 1986 har vært styrt etter en parlamentarisk styringsmodell med bystyret som hovedstadens parlament eller «Storting». Byrådet er Oslos «regjering» og består av 8 byrådsavdelinger (departementer) som ledes av

hver sin byråd med byrådslederen som Oslos «regjeringssjef». Byrådsreglementet er Oslos kommunes egen regulering av dette parlamentariske styringssystemet. Byrådet er den øverste ledelsen for kommunens samlede administrasjon og byrådet er det organet som har innstillingsrett til bystyret. Parallelt med utviklingen og innføringen av det parlamentariske styringssystemet, ble det i 1988 innført bydelsutvalgsordning i kombinasjon med den parlamentariske ordningen (Opedal og Stigen 1999).

Oslo kommune er en stor arbeidsgiver med mer enn 52 000 ansatte (Oslo kommune 2018b). Byrådsavdelingene styrer 25 kommunale etater, 5 KF-er (kommunale foretak) og 15 bydeler.

Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid (EHA) og Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap (OVK) har samlet et styringsansvar for om lag 88 % av kommunens ansatte (Oslo kommune 2018b). Tjenestene i disse to sektorene er helse, omsorg og sosiale tjenester, barnehager, barnevern og skole til innbyggerne og består primært, av det vi definerer som «myke» tjenester. Bortsett fra virksomhetene underlagt Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet er de øvrige byrådsavdelinger i stor grad tekniske sektorer med ansvar for teknisk infrastruktur, med det vi definerer som «harde» tjenester. Leveransene av kommunalteknisk infrastruktur er avgjørende viktig for innbyggerne, men disse tjenestene krever færre «hender» eller mer presist færre ansatte til å produsere tjenestene de leverer.

Oslo kommune har etter vår vurdering i stor grad gått opp grenseoppgangen mellom harde og myke tjenester gjennom eiendomsreformen av 2003 (Byrådet 2005). Her ble kommunens eiendomsdrift fordelt på 5 nye kommunale foretak (KF) underlagt Byrådsavdeling for næring og eierskap (NOE). Foretakene står hovedsakelig for forvaltning og drift av eiendomsmassen, mens brukerne eller bestillerne, er foretakenes komplementære etat(er) samt bydelene. I dette spennet mellom et bestiller- og et utførerledd representerer KF-ene de harde tjenestene, mens deres komplementære motsvar representerer de myke tjenestene. I tillegg til KF-ene har kommunen også etater som etter vårt skjønn i det vesentligste befatter seg med harde tjenester. Dette er primært etater organisert under Byrådsavdeling for miljø og samferdsel (MOS), som Vann- og avløpsetaten, Bymiljøetaten og Renovasjonsetaten; Byrådsavdeling for byutvikling (BYU), og Byrådsavdeling for finans (FIN). MOS utøver hovedsakelig materielle tjenester, BYU-sektor utøver i stor grad regulering av materiell eiendom, mens FINs virksomheter beskjeftiger seg med finansielle og juridiske aspekter som vi anser som «harde tjenester».

## **4.2 Organisering av virksomhetene som inngår i vårt casestudium**

I vår studie av styring i Oslo kommune inngår de to foretakene Omsorgsbygg (OBY) og Undervisningsbygg (UBF) som representanter for harde tjenester. Sykehjemsetaten (SYE) og Utdanningssetaten (UDE) er to etater som inngår som representanter for produksjon av myke tjenester. Disse fire virksomhetene er organisert i 3 byrådsavdelinger (3 sektorer).

### *4.2.1 Byrådsavdeling for næring og eierskap*

NOE utøver den overordnede styringen av Oslo kommunes eiendomsforetak og har ansvaret for å styre kommunens eierskap i hel- eller deleide aksjeselskap. Byrådsavdelingen ledes politisk av en byråd, og administrativt av en kommunaldirektør. Tjenestene omfatter primært eiendom, og leveres gjennom de kommunale foretakene OBY, UBF, Boligbygg, Kultur- og idrettsbygg og Oslo Havn. Foretakenes tjenester finansieres i hovedsak gjennom husleiekontrakter som betales av leietagerne som er kommunale etater, bydeler og i noen grad byens innbyggere (etter søknad og tildeling av bolig).

Felles for alle foretakene er at de ledes av egne styrer som utnevnes av byrådet, og at KF-styrene ansetter administrerende direktør i sine KF-er. Foretakene er en del av kommunen og er underlagt bystyrets budsjettmyndighet (Byrådet 2005, 5).

OBY er Oslos nest største eiendomsforvalter med mer enn 900 000 kvadratmeter (BTA) i porteføljen, som består av blant annet 350 barnehagebygg, 37 sykehjem, brannstasjoner, rusomsorgsboliger og andre kommunale formålseiendommer. Totalt består eiendomsmassen av 1108 bygninger. OBYs hovedmål er å være ledende på utvikling, bygging og forvaltning av miljøvennlige og energieffektive bygg. OBY hadde ved inngangen til 2018 187 ansatte. Investeringsbudsjettet var på omlag 2 milliarder kroner mens foretaket hadde 1,4 milliarder i driftsinntekter i 2017 (Omsorgsbygg Oslo KF 2018).

UBF har som oppgave å utvikle, bygge, drifte og forvalte skolebyggene i Oslo. Foretaket er Oslos største eiendomsforvalter med nærmere 1,4 millioner kvadratmeter (BTA), fordelt på 177 skoler og 750 bygninger. Cirka 85 000 elever og 13 000 ansatte bruker daglig skolebyggene. Årlig bygger Undervisningsbygg for ca. 3 milliarder kroner, investeringene gjelder både nybygg og rehabilitering av eksisterende bygningsmasse. Foretaket hadde 3,9 milliarder kroner i driftsinntekter i 2017. UBF hadde ved inngangen til 2018 176 ansatte (Undervisningsbygg Oslo KF 2018).

#### *4.2.2 Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid*

Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid (EHA) utøver den overordnede styringen innen eldreomsorg, og helse- og sosialsektoren i Oslo kommune. Byrådsavdelingen ledes politisk av en byråd, og administrativt av en kommunaldirektør. Tjenestene ytes gjennom 15 bydeler og fagetatene Sykehjemsetaten (SYE), Helseetaten og Velferdsetaten. Disse tjenestene er i all hovedsak skattefinansiert med noe innslag av egenandeler som vedtas av bystyret (Byrådet 2017, kap 19).

SYE er landets største drifter av heldøgns pleie- og omsorgstjenester og Oslo kommunes nest største etat. Etaten ledes av en etatsdirektør som rapporterer til kommunaldirektør i EHA, og har ansvaret for tjenestene ved sykehjemmene i Oslo. SYE skal gi eldre med behov for heldøgns pleie, rehabilitering og omsorg et best mulig tilbud i sykehjem. Etaten har ca. 2 700 kommunale årsverk fordelt på 4 250 ansatte, fordelt på ca. 20 kommunale sykehjem i tillegg til administrasjon. SYE driver kommunale sykehjem og helsehus (korttidsplasser for hjemmeboende og rehabiliteringsplasser), og har ansvaret for kontrakter og kontraktsoppfølging med ideelle- og kommersielle aktører som driver sykehjemstjenester på kontrakt for kommunen. Etaten disponerer ca. 3750 heldøgns plasser og 440 dagaktivitetsplasser for hjemmeboende eldre. SYE har således ansvar for drift av sykehjem med tre typer «driftsformer»; kommunalt drevne sykehjem, kontrakt med ideelle driftere, samt kontrakt med kommersielle driftsaktører. Etaten har et fortløpende ansvar for å tilpasse totalvolumet av sykehjemsplasser, sikre valgfrihet og likebehandling, og å utvikle differensierte tilbud i tråd med bystyrets vedtak og bydelenes bestillinger (Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid 2017).

#### *4.2.3 Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap*

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap (OVK) utøver den overordnede styringen innen grunnskoler og videregående utdanning, barnehager og barnevern. Byrådsavdelingen ledes av en byråd, og administrativt av en kommunaldirektør. Tjenestene utøves gjennom Utdanningsetaten (UDE) som har ansvar for opplæringen i grunnskole og videregående skole i Oslo, barnehager, bydelsbarnevernet (via 15 bydeler), og Barne- og familieetaten som er ansvarlig for institusjonsbarnevernet i Oslo. Tjenestene er i all hovedsak skattefinansiert med politisk regulerte makspriser for egenandeler for barnehageplass og skolefritidsordning (Byrådet 2018, kap. 19).

UDE er Oslo kommunes største etat med omlag 15 300 ansatte og 89 500 elever som får undervisning ved 181 skoler. UDE ledes av en etatsdirektør som rapporterer til kommunaldirektøren i OVK. Etaten har det faglige, økonomiske og administrative ansvaret for grunnskoleopplæring, videregående opplæring, voksenopplæring inkludert norskopplæring og fengselsundervisning, spesialundervisning, fagopplæring, Fagskolen Oslo Akershus, pedagogisk-psykologisk tjeneste, Aktivitetsskolen og Sommerskolen Oslo. Oslo er både kommune og fylkeskommune. Direktøren i UDE er dermed administrativ og faglig leder for både kommunal og fylkeskommunal opplæring i samsvar med lover, forskrifter og rundskriv fra statlige og kommunale myndigheter (Utdanningsetaten 2018).

### **4.3 Virksomhetsstyring i Oslo kommune**

Den enkelte byråd er (parlamentarisk) ansvarlig for styringen av sine underliggende virksomheter. Byrådsavdeling for finans styrer og koordinerer budsjett- og rapporteringsprosessene på tvers av byrådsavdelingene samt utarbeider økonomireglement, prosedyrer, fellesskriv og retningslinjer slik at byrådets budsjett- og rapporteringsprosesser blir helhetlig tilrettelagt for byrådet som grunnlag for politikkutforming, samt mål- og resultatstyringen. Byrådslederens kontor er koordinerende avdeling for organisasjonsutvikling og ledelse i Oslo kommune og koordinerer prosessen med tildelingsbrev og fellesføringer i tildelingsbrevene mot øvrige byrådsavdelinger. BLK er også ansvarlig for instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune og leder et nettverk for virksomhetsstyring med deltagelse av fagpersoner innen virksomhetsstyring på tvers av byrådsavdelingene.

#### *4.3.1 Møter i styringsdialogen*

Utover den formelle skriftlige kommunikasjonen mellom byrådsavdeling og underliggende virksomhet har byrådsavdelingene strukturert oppfølging av sine virksomheter gjennom formelle møtepunkter. Denne dialogen er strukturert i ulike typer møter med ulik frekvens og deltagere (Byrådsleders kontor 2019).

*Etatsstyringsmøtene* ledes av seksjonssjef for fagseksjonen som har ansvar for etaten. Etatsjefen og nøkkelpersoner i vedkommende ledergruppe deltar. Møtene avholdes ca. 4-8 ganger per år. Faste punkter på disse møtene er oppfølging av tildelingsbrev og oppdrag fra kontaktmøtet med byråd. Referatene fra møtene er kortfattede, det gis innsyn på forespørsel, men referater publiseres normalt ikke i postjournal.

*Foretaksmøtene* er formelle møter som forekommer én gang per år med deltagelse av byråd og administrativ ledelse i NOE, samt styret og foretakets direktør. Prosedyren er formell, og det foregår rapportering på måloppnåelse i henhold til tildelingsbrev fra foregående år.

Referater fra møtene er offentlige.

Byrådsavdelingene innkaller ledelsen i etater og KF-er til *kontaktmøter* med ansvarlig byråd og administrativ ledelse i byrådsavdelingen. Frekvensen på møtene varierer fra 2 ganger i måneden for Utdanningsetaten til kvartal/tertiarvis for KF-ene. Referatene fra møtene er kortfattede, og det gis offentlig innsyn på forespørsel, referater publiseres normalt ikke i postjournal.

*Sektordirektørmøtene* avholdes sektorvis og ledes av kommunaldirektørene.

Etatsdirektører/bydelsdirektører deltar i tillegg til kommunaldirektørens ledergruppe. Disse møtene forekommer ca. månedlig, og det føres ikke offentlige referater.

*Etatssjefssamlinger* ledes av kommunaldirektør i BLK. Byrådene deltar normalt på deler av samlingen. Alle bydelsdirektører, etatsdirektører og administrerende direktører i foretakene deltar. Frekvensen er omlag hvert kvartal. Det lages ikke offentlig referat.

#### **4.4 Presentasjon av datagrunnlaget**

I likhet med departementene i staten sender byrådsavdelingene i Oslo kommune ut *tildelingsbrev* til hver av sine underliggende virksomheter på nyåret hvert år. I tildelingsbrevene kommuniseres tallbudsjett, mål og tiltak fra det vedtatte budsjett i bystyret, samt at det gis fellesføringer for alle virksomheter, sektorvise føringer, samt spesifikke føringer og oppdrag fra den enkelte byrådsavdeling til den enkelte underliggende virksomhet. Det er vårt inntrykk at virksomhetene involveres i utformingsprosessen av tildelingsbrevene, men omfanget av involvering varierer mellom sektorene. I tildelingsbrevene blir også den formelle styringsdialogen for budsjettåret beskrevet. Tildelingsbrevene er offentlige dokumenter og blir publisert på Oslo kommunes hjemmesider. Vi bruker tildelingsbrevene som vår viktigste dokumentkilde for analyse av styring av flere grunner: Vi anser datakilden som mest dekkende, dokumentet har en formell posisjon, og det følges opp i styringsdialogen mellom byrådsavdeling og virksomhet. Videre gir tildelingsbrevene oss en mulighet for å sammenligne styring som vår avhengige variabel på tvers av virksomhetene i Oslo kommune.

I tillegg til tildelingsbrevene har vi gjennomført intervjuer med fagpersoner i byrådsavdelingene som er sentrale i gjennomføringen av den formelle styringsdialogen mot våre fire virksomheter (de som styrer), samt intervju med ansvarlig i BLK for utvikling av virksomhetsstyringen i Oslo kommune som helhet.

Vi har systematisert, sammenlignet og analysert innholdet i tildelingsbrevene. Det første som slo oss var at tildelingsbrevene til etatene i vår studie, fra EHA til SYE og fra OVK til UDE, var dobbelt så lange som tildelingsbrevene til de to foretakene. Et annet forhold som slo oss tidlig var at tildelingsbrevene til de to foretakene fremsto tilnærmet like bortsett fra tallbudsjettet for foretakene som er eksplisitt innarbeidet i tildelingsbrevene for den enkelte virksomhet.

#### 4.4.1 Oppsummerte resultater fra tildelingsbrevene

Som nevnt i metodekapittelet sorterte vi styringsdata i tildelingsbrevene etter type tjenester, KF-ene som leverer harde tjenester og etatene som leverer myke tjenester. Dette resulterte i 45 rader med innhold som er felles for alle, 181 rader som er spesifikke for etatene og 28 rader som er spesifikke for KF-ene. Av dette forstår vi at omfanget av styringselementer er langt høyere for de myke tjenestene enn for de harde tjenestene. Når vi slår sammen fellesføringene med det som er føringer gjeldende for henholdsvis myke og harde tjenester ser vi at 89 % av *alle* styringselementer påvirker de myke tjenestene mens 29 % av alle føringene påvirker de harde tjenestene. Fellesføringene for alle virksomheter utgjør 18 % av totalt antall styringselementer i vårt utvalg fra de fire tildelingsbrevene. Tabell 3 oppsummerer styringselementene i de ulike tildelingsbrevene.

Tabell 3: Scoring av styringselementer i tildelingsbrev 2017

	OBY	UBF	SYE	UDE	Sum
<b>Fellesføringer</b>	45	45	45	45	45
<b>Unike føringer for etatene</b>			77	104	181
<b>Unike føringer for KF-ene <sup>2</sup></b>	25	24			28
<b>Sum</b>	70	69	122	149	254

<sup>2</sup> 25 av totalt 28 føringer er gyldig for OBY, 24 av totalt 28 føringer er gyldige for UBF.



#### *4.4.2 Fellesføringer for alle kommunens virksomheter*

Det materielle innholdet i føringene som er felles for alle virksomheter i kommunen er overordnede mål og krav på områdene; økonomistyring, mål- og resultatstyring, risikostyring, felles satsninger på klimaområdet, digitalisering, informasjonssikkerhet, åpenhet, tillitsbasert styring og ledelse samt forventninger til samhandling for å oppnå sektorovergripende mål. Likeledes skal alle virksomheter arbeide for heltidskultur, de felles etiske verdiene, ha fokus på redusert sykefravær, samt å redusere bruken av eksterne konsulenter.

#### *4.4.3 Føringer for Omsorgsbygg Oslo KF og Undervisningsbygg Oslo KF*

Utover de 45 fellesføringene som gjelder alle virksomheter i Oslo kommune er det 28 føringer som er unike for eiendomsforetakene OBY og UBF. Innholdet i de 28 styringselementene som er unike for de to KF-ene kan knyttes til spesifikke mål, tiltak og resultatindikatorer knyttet til KF-enes kjerneoppgaver. Eksempler er mål og krav til investeringer i nye bygg og forvaltningen av eiendomsmassen foretakene har ansvar for. Det er videre angitt seks «andre områder for spesiell oppfølging» for KF-ene. Disse knytter seg til områder som klimautslipp på byggeplassene, økonomiske måltall for kostnad, tid og kvalitet i byggeprosessene, samt krav til risikostyring og avviksrapportering. Bortsett fra tallbudsjett og tre verbalvedtak/flertallsmerknader er føringene for de to KF-ene identiske. Tildelingsbrevene for OBY og UBF angir 1 mål med 4 tiltak og 1 presisering av tiltak. For det ene målet er det angitt 4 resultatindikatorer med tilhørende måltall. Målet er identisk for begge foretak.

#### *4.4.4 Føringer som er felles for Sykehjemsetaten og Utdanningsetaten*

For de to etatene (SYE og UDE) er det totalt 181 rader med styringselementer. Fem føringer fremstår som like for de to etatene. Innholdet som fremstår likt mellom etatene dreier seg om; krav til samhandling mellom etatene, rutiner knyttet til klagebehandling, krav om brukermedvirkning, samt føringer om folkehelsearbeid og beredskap.

#### *4.4.5 Føringer for SYE*

For SYE finner vi i tildelingsbrevene 77 spesifikke føringer i tillegg til de 45 fellesføringene for alle virksomheter. Det gis føringer på 19 områder for SYE som er angitt som sektorovergripende for EHA-sektor (bydelene og etatene). Eksempler på EHA-sektors fellesføringer er krav til; kommunikasjon med innbyggerne, kompetanse og FoU, etablering av nettverk, likeverd, tidlig innsats, integrering og aldersvennlig by. I tillegg presenteres

under «andre områder for oppfølging for SYE» 18 temaområder for spesiell oppfølging av SYE. Eksempel fra disse 18 områdene er; kapasitetstilpasning av sykehjemsplasser, ulike faglige satsninger mot brukergrupper som demente, vold i nære relasjoner, samt FoU, kompetansebygging og avviksrapportering. Langt de fleste konkretiserte føringer for SYE fremkommer under mål, verbalvedtak og flertallsmerknader. Tildelingsbrevet til SYE angir 3 mål spesielt for SYE fra budsjettet, med 7 tiltak og 4 presiseringer av tiltak. For hvert av målene er det angitt resultatindikatorer og resultatmål.

#### 4.4.6 *Føringer for UDE*

For Utdanningsetaten finner vi 104 spesifikke føringer, i tillegg til 45 føringer som er felles for alle virksomheter. I tildelingsbrevet presenteres en felles visjon for OVK-sektor, samt byrådets tre styringsprinsipper for oppvekst og kunnskapssektoren: tidlig innsats, positiv forskjellsbehandling, samt tillit og handlingsrom. Spesifikke føringer for etaten er verbalvedtak, flertallsmerknader, mål, tiltak og innsatsområder. Byrådsavdelingen gir i tillegg utdypinger og presiseringer på 10 områder knyttet til budsjettforutsetninger og budsjettfullmaktene. Eksempler på slike føringer er ressursfordeling til skoler, økning i antall lærere til skolene, digitalisering i skolen og nye oppdrag til PP-tjenesten. Tildelingsbrevet til UDE angir 6 mål fra budsjettet for Osloskolen med til sammen 18 delmål og 25 innsatsområder. For hvert av målene er det angitt resultatindikatorer og resultatmål.

#### 4.4.7 *Intervjudata (transkribert) mars/april 2019*

De fire intervjuene ble gjennomført i perioden ultimo mars til primo april. Varigheten på intervjuene var på mellom 50-60 minutter. Vi har transkribert tilnærmet fire A4 sider fra hvert intervju. Nedenfor følger et ekstrakt av de tilbakemeldinger som vi forstår at intervjuene gav oss. Vi har valgt å knytte framstillingen under til variablene i vår teoretiske modell.

Omsorgsbygg og Undervisningsbygg inngår i begrepet *foretakene*, Sykehjemsetaten og Utdanningsetaten i begrepet *etatene*.

#### Styring

*Foretakene*: Informanten i Byrådsavdeling for næring og eierskap (NOE) mener at styringen av eiendomsforetakene er planlagt over samme lest og følger samme rutine. Det er 1 foretaksmøte og 2 kontaktmøter mellom NOE og foretaksstyrene/ administrerende direktør. Det er mindre kontakt mellom politisk ledelse og foretakene enn for etatene. Informanten mente at de kanskje burde styrt mer, og at det ikke lå noen formelle begrensninger fra

bystyret/byrådet for dette. Budsjettprosessen ble fremhevet som kompleks, men en stram tidslinje hvor foretakenes styre er lite involvert. Det har ikke vært vesentlige endringer i styringen de siste årene utover at tildelingsbrevene er noe mer standardisert enn før.

*Etatene:* Styringen av etatene er preget av flere formelle administrative etatsstyringsmøter (2- for UDE, og ca. 8 for SYE) og flere kontaktmøter med politisk ledelse (1-2 ganger per måned). I styringsdialogen er det økende bevissthet på hva som er styring og hva som er dialog.

#### Særpreget ved tjenestene som grunnlag for styring

*Foretakene:* Informanten i NOE mener det er forskjell på styring av bygg og eiendom kontra mykere tjenester. Eiendomsforvaltning er mer teknisk og krever spesialisert kompetanse, og det er ikke så mye «å mene om bygg» så lenge de fungerer som de skal. Men det blir raskt fokus hvis «standarden» ikke er i orden.

*Etatene:* Informantene i OVK og EHA mener det er «lang vei fra rådhuset og ut til lærerne i klasserommene eller pleierne i sykehjemsavdelingene». Det er mange ansatte som er involvert, og tjenestene «produseres» i møter mellom mennesker. Dessuten har alle erfaringer fra å ha gått på skole, eller har pårørende som er eller har vært innlagt på sykehjem. Innbyggerne har derfor egne forventninger og oppfatninger til kvaliteten på tjenestene.

#### Politisk interesse som grunnlag for styring

*Foretakene:* Informanten i NOE mener det er mindre politisk interesse generelt om bygg og tekniske anlegg, men det stilles overordnede krav til miljø og standard. Det ble også framhevet at boliger og boligpolitikk er mer politisk fokusert enn skoler og sykehjem. Generelt har lokalisering av offentlige bygg stor politisk interesse. Men disse interessene styres i stor grad av plan- og bygningsetaten fram til byråd og bystyre, og på siden av eierstyringen av foretakene.

*Etatene:* Informantene i OVK og EHA mente at utdanning og eldreomsorg har stor politisk interesse. Politikere går til valg på skolepolitikk og eldreomsorg, og er opptatt på å levere på valgløftene. Dette gir seg utslag i flere politiske satsninger og en mer detaljert politisk styring av utdanning og eldreomsorg, kontra bygg og eiendom.

### Økonomisk vesentlighet og risiko:

*Foretakene:* Informanten i NOE peker på at eiendomsforetakene forvalter store verdier for kommunen. Kommunen har en utfordring med hensyn til kostnadsnivået på nybygg og rehabiliteringer, og årsakene er sammensatte. At Oslo kommune har høye krav til miljøstandarder og fokus på å bekjempe arbeidslivskriminalitet i bygge- og anleggsbransjen bidrar til kostnadspress. Generelt har foretakene god kostnadskontroll innenfor de vedtatte budsjetttrammene for byggeprosjektene. Sammenlignet med staten mente vår informant at Oslo kommune bruker mindre ressurser til styring av eiendomsporteføljen. En utfordring som ble nevnt er at tidslinjen i budsjettprosessen er stram, og at prosessen er kompleks. Styrene i eiendomsforetakene er derfor i liten grad involvert i budsjettprosessen. Det ble overordnet vurdert som et behov å styrke risikostyringen fra byrådsavdelingene i tiden fremover.

*Etatene:* Informantene i OVK og EHA vurderte at det er god økonomisk styring i etatene. Når det gjelder Utdanningsetaten har også økende mindreforbruk vært tema i styringsdialogen, i tillegg til områder med økonomisk risiko. Det ble videre trukket fram i intervjuene, et fokus på rask iverksetting av spesifikke satsninger som det er bevilget penger til.

### Styringstradisjon som grunnlag for styring:

*Foretakene:* Informanten i NOE framhevet at det er en formell styringsstruktur der det gis tydelige politiske styringssignaler. Det framheves at kontakten med foretakene i stor grad skjer administrativt drevet i byrådsavdelingen og at det var flere grunner til at det er slik (prosjektfaglige og tekniske forhold). Det er dels en uformell kultur, men prosessene går raskt og det kreves dialog om prosjektene. Både byrådsavdeling og foretakene er bevisst på dette. Styringstradisjonen vurderes til i mindre grad enn for etatene å være påvirket av politikerne.

*Etatene:* Informantene i OVK og EHA mener at styringen i byrådsavdelingene er preget av at politisk ledelse er aktivt deltagere i styringsdialogen og at de i stor grad setter dagsorden. Administrasjonen er på sin side blitt mer fokusert på dokumentasjon og skriftlighet i styringsdialogen.

### Overordnet – andre forhold

*Informanten i Byrådslederens kontor* framhevet mål- og resultatstyring som felles prinsipp i kommunen, og det at styringen skal være tilpasset virksomhetenes egenart. Hva som er tilstrekkelig styringsinformasjon ble framhevet som en viktig og kritisk vurdering. Styring og

ledelse henger sammen. Tillit må sees på som en strategi i utviklingen av styring og ledelse. «Det dreier seg om tillit i ledelse og tillit til systemer». Tillit og kontroll må ikke sees på som motsetninger. Det understrekes at man må ha kontroll på rett nivå, og det kan innebære at tjenester/områder ut fra sin egenart og risiko må styres stramt. I kommunen er det potensiale for mer læring og erfaringsutveksling på tvers knyttet til utvikling av styring. Kommunen har i første omgang etablert et nettverk for virksomhetsstyring på tvers av sektorene i byrådsavdelingene. Dette er en arena for læring, og for å utvikle virksomhetsstyringen i Oslo kommune.

## 5 Diskusjon

### 5.1 Styres kommunens virksomheter ulikt?

I teoridelen av oppgaven lanserte vi vår arbeidshypotese om at det er ulikheter i hvordan kommunens virksomheter styres. I kapittel 4 har vi presentert våre funn fra gjennomgangen av tildelingsbrevene til Utdanningsetaten (UDE), Sykehjemsetaten (SYE), og de kommunale foretakene Omsorgsbygg (OBY) og Undervisningsbygg (UBF), og mener å ha funnet god støtte for denne arbeidshypotesen. Basert på tildelingsbrevene for 2017 finner vi at det er ulikheter i hvordan våre case-virksomheter styres, særlig med hensyn til grad av detaljering og instruksjon.

Omfanget av tildelingsbrevene til etatene er likt (19 sider), og omfanget i tildelingsbrevene til de to foretakene er også likt (10 sider). Vi observerer dermed at styring uttrykt i omfanget av tekst er ulikt. Vår tidsmessige avgrensning er knyttet til å undersøke tildelingsbrevene for året 2017, men vi finner det verdt å nevne at denne ulikheten i tildelingsbrevenes omfang har økt for våre fire virksomheter: For 2019 har tildelingsbrevene til foretakene økt med 1,5 sider, mens for SYE og UDE har volumet økt med henholdsvis 9 og 3 sider (Oslo kommune udatert).

Når det gjelder tildelingsbrevene for 2017 har vi registrert totalt 45 føringer som er uavhengig av sektor – de er kommunale fellesføringer – og angir sentrale krav til virksomhetsstyringen i Oslo kommune. Eksempler på slike fellesføringer er innenfor økonomistyring, risikostyring, krav til rapportering, samt føringer for områdene klimasatsning, digitalisering og krav til åpenhet. Vi ser disse fellesføringene som byrådsavdelingenes felles operasjonalisering av mål og resultatstyring innenfor sentrale tema for kommunens politiske og administrative ledelse. Noen fellesføringer er knyttet til konkrete politiske satsingsområder, som miljøengasjementet til særlig Miljøpartiet De Grønne, og satsinger om sosial dumping som vi oppfatter som særlige fokusområder for blant annet Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti. Andre fellesføringer er knyttet til administrative prinsipper om mål- og resultatstyring, håndheving av økonomireglementet samt effektiviseringsgrep knyttet til digitalisering.

I tildelingsbrevene til eiendomsforetakene observerer vi at innholdet er tilnærmet likt mellom dem. Vi har registrert 28 føringer som er spesifikke for eiendomsforetakene. I vår

gjennomgang finner vi at det bortsett fra at det er ulike størrelser i tallbudsjettene kun er tre verbalvedtak for hvert av foretakene, fra bystyret som skiller dem, resten av innholdet fremstår likt. Vi finner det relevant å påpeke at verbalvedtak er enkeltstående vedtak fattet av bystyrets flertall. Slike vedtak kommer da «på toppen» av den overordnede styringen fra byrådsavdelingene, og er ikke nødvendigvis et uttrykk for den aktuelle byrådsavdelings prioritering.

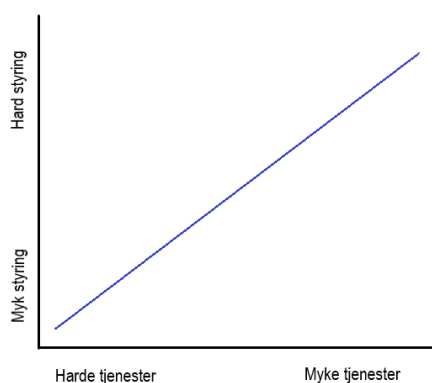
I tildelingsbrevene til etatene er de fleste føringer som ikke er felles for alle kommunens virksomheter, spesifikke for etaten tildelingsbrevet gjelder for. Det er få føringer som kun er felles for de to etatene. Flest spesifikke føringer har Utdanningsetaten med 104, mens det for Sykehjemsetaten er 77 unike føringer.

Som tabell 3 viste er det klare ulikheter mellom virksomhetene hvor mange spesifikke føringer de har. Det følger av vår hypotese ikke å si noe om hvorvidt dette er naturlig, men kun å undersøke at det faktisk er ulikt omfang av styring.

Våre informanter i byrådsavdelingene forteller den samme historien. Vi har fått formidlet flere poeng fra dem hvor det er et forutgående premiss at det *er* forskjeller, og informantene reflekterer ganske raskt i hvordan ulikhetene kommer til uttrykk i egen sektor, og undringer knyttet til hvorfor det er slik.

## **5.2 Styres virksomheter i hard sektor mykt og virksomheter i myk sektor hardt?**

Vår første uavhengige variabel knytter seg til hvorvidt det går et observerbart skille i hvordan styring utøves langs aksene harde vs. myke tjenester, altså at det er ulik styring av virksomheter knyttet til særegenheter ved tjenestene de leverer. Figur 4 gjengir denne hypotesen i figurform.



Figur 4: Vår hypotese om sammenheng mellom type styring og særpreg ved tjenestene som virksomheten leverer

Til grunn for hypotese 1 legger vi vår tidligere omtalte definisjon og avgrensninger av harde og myke tjenester. Parametrene «mindre detaljert [styring]» og «[styring] mindre preget av instruksjon» er i tråd med teorikapittelets del 2.1 å oppfatte som *myk styring*.

Vi mener at vårt datamateriale gir støtte til hypotesen om at virksomheter som leverer harde tjenester styres mindre detaljert og mindre preget av instruksjon enn virksomheter som leverer myke tjenester. Som tidligere beskrevet gir tildelingsbrevene et inntrykk av betydelige ulikheter i fordeling mellom spesifikke føringer og fellesføringer. I tillegg er det en grunnleggende ulikhet i selve størrelsen på tildelingsbrevene. De kommunale foretakene, d.v.s. de harde tjenestene, har markert mindre omfang i tildelingsbrevene enn etatene som leverer myke tjenester. Vi må understreke at vi ikke automatisk kan konkludere med at antall sider er av styringsmessig betydning, men når vi ser på antall sider og andel og volum av spesifikke føringer for foretakene opp mot etatene, finner vi at det er systematiske ulikheter etter det mønsteret vi har skissert i hypotesen.

Våre informanter i byrådsavdelingene gir støtte til denne hypotesen. Informantene i EHA og OVK forteller om virksomhetsstyring som er preget av hyppige etatsoppfølgings- og kontaktmøter, samt forberedelser mellom politisk og administrativ ledelse i forkant av møtene. Informanten i NOE forteller om få formelle styrings- og kontaktmøter mellom byrådsavdeling og foretak (ett foretaksmøte og to kontaktmøter). Utover dette forstår vi at de øvrige møtene mellom NOE og foretakene er mindre formelle, og bærer preg av å primært være for å gi og få relevant informasjon, og til å inneholde mindre grad av styring av virksomhetene.



### **5.3 Er det større politisk interesse for styring av myk sektor enn for hard?**

Som en uavhengig variabel har vi lansert politisk interesse knyttet til sektoren.

Oslo kommune er en politisk styrt organisasjon, og ble frem til valget i 2015 styrt av et høyredominert byråd før en rødgrønn koalisjon overtok ett år før tildelingsbrevene vi har brukt som kildemateriale ble forfattet. Det rødgrønne byrådet har, ikke uventet, store ambisjoner om å endre kommunens virksomhet, og dette gjøres gjennom nye satsinger og styringsgrep. Satsinger på miljø, motstand mot konkurranseutsetting og privatisering, og et uttalt oppgjør med noen av utslagene i kommunens mål- og resultatstyring, kan leses ut av byrådsplattformen (Arbeiderpartiet i Oslo, Miljøpartiet De Grønne i Oslo og Sosialistisk Venstreparti i Oslo 2015). Disse politiske styringsambisjonene uttrykkes i kommunebudsjettet og i tildelingsbrev, samt følges opp gjennom ulike møter mellom byrådsavdelingene og underliggende etater og foretak. Disse dokumentene og møtene representerer styring med litt ulikt opphav: Noe er styring med tydeligst kjennemerke fra politisk ledelse, mens andre elementer preges mer av administrativ ledelse. Selv om administrasjonen står på «egne bein» i styringen av de kommunale virksomheter, er den et verktøy for kommunens politiske ledelse, og har som oppgave å omsette politikernes mål til praktisk virkelighet. Det er dermed rimelig at det politikerne er mest opptatt av, blir oversatt til styringssignaler til den enkelte virksomhet.

Vår hypotese på dette området knytter seg til hvorvidt politikernes høyere interesse for myke tjenester enn harde tjenester resulterer i hardere styring. Hvis vi antar at det er en sammenheng mellom politisk interesse og grad av styring og at det samme gjelder motsatt, så tyder tildelingsbrevene på at det er lavere politisk interesse knyttet til KF-ene enn til etatene i vår studie. Empirien viser at tildelingsbrevene er langt kortere for KF-ene enn for etatene, og antallet flertallsmerknader fra bystyret som er gjengitt i tildelingsbrevene, er også langt færre for KF-ene enn for etatene. På overflaten ser det altså ut til å være langt mer politisk interessant å følge opp de myke tjenestene levert av etatene enn de harde tjenestene som KF-ene leverer. Vi vil presisere at vi anser dette å gjelde under ordinære forhold. I forbindelse med skandaler, som for eksempel innkjøpsskandalen i Boligbygg som ble rullet opp i 2018, var sannsynligvis det politiske trykket rettet mot dette foretaket vesentlig større enn det som er vanlig.

Det er flere mulige forklaringer på hvorfor de harde tjenestene levert av kommunale foretak i Oslo har mindre politisk oppmerksomhet enn myke tjenester. For det første kan det skyldes tjenestenes vesen. Vår informant i NOE sa det slik: «*Man trenger ikke mene så mye om eiendom.*» På den annen side fremhevet han at alle har gått på en skole, og kan i noen grad relatere seg til kvalitet i undervisningen. Vi kan også trekke en parallell til eldreomsorg: de fleste kan ha en personlig referanseramme til hjemmesykepleie eller kvaliteten på oppfølgingen på sykehjem som deres eldre slektninger mottar.

Én av våre informanter uttrykte at det er «lang vei fra rådhuset til lærerne i klasserommene», som en forklaring på hvorfor myke tjenester påkaller mer politisk interesse, og derved mer styring, og flere av våre informanter påpekte også at styring av personalintensive tjenester i myk sektor gir mening, fordi man kan stille flere forventninger til mennesker enn systemer. Det er nok en utbredt oppfatning at ansattes fagutøvelse har et kanskje ubegrenset spekter av faktorer som til sammen utgjør en viss faglig kvalitet, mens systemer i større grad har en av- og på-knapp. Enten fungerer bygget som det skal, eller så gjør det det ikke. Hvorvidt systemer er så enkle kan alltid være et diskusjonstema, men den politiske og offentlige interessen knyttet til fagene vil likevel primært farges av folks *oppfatning* av systemers enkelhet.

En del av skjevheten i politisk interesse kan være koblet til en av våre informanters uttrykk om at «det er ikke så mye å *mene* om eiendom», mens «alle har gått på skolen», og kan dermed forholde seg til kvalitet i utdanningen på en eller annen måte. Hva allmennheten kan være interessert i kan i noen grad kobles til grad av teknisk innsikt. Som nevnt vil mange av tjenestene som leveres i myk sektor være noe de fleste kan relatere seg til, men mer tekniske sektorer vil kreve økende grad av spesialkompetanse. En noenlunde faglig vurdering av tilstanden og hensiktsmessigheten til et sykehjem eller en skole forutsetter at man har grunnleggende kompetanse innenfor bygg og arkitektur.

Vår informant i NOE understreket også en annen mulig årsak til at politikere i mindre grad går inn i styringen av foretakene: Foretakene er konstruert slik at den politiske og administrative ledelsen har anledning til å benytte foretaksstyret som en buffer mellom seg selv og virksomheten. Riktignok er ikke foretaket et eget rettssubjekt, men en skandale som innkjøpsskandalen i Boligbygg (Deloitte 2018) fikk som konsekvens at styret og foretakets direktør måtte gå av, mens den politiske ledelse og ledelsen i relevant byrådsavdeling ble sittende. Dersom en tilsvarende skandale hadde skjedd i en etat som hadde tettere styring og

oppfølging fra politisk og administrativ ledelse, kunne resultatet fort blitt at byråden og kanskje byrådsleder ble tvunget til å gå av.

Sett i dette lyset kan ansvarsforholdene mellom politikerne og det kommunale foretaket være en årsak til at den politiske interessen knyttet til foretaket tilsynelatende er relativt lav. Vår informant i NOE fortalte at det ikke var noe prinsipielt i veien for at KF-ene kan styres like tett som en etat, men at en slik styring ville medført at politikerne også ble sittende med et mer direkte ansvar: Jo mer den politiske og administrative ledelse går inn i detaljstyringen av foretaket, jo mer vil de bli ansvarliggjort dersom noe går galt. Etter dagens styringspraksis går de ikke så langt i styringen, og påvirker ikke retningen i like stor grad, men samtidig har de fordelen i å kunne peke på styrets ansvar dersom det blir avdekket kritikkverdige eller uønskede forhold i foretakets virksomhet.

Ansvarsforholdet ved slik «styring på armlengdes avstand» kan altså være bekvemt for politikerne, og fremholdes av vår informant i NOE som et viktig aspekt ved foretaksmodellen. Vi er enige i at denne organiseringen kan være et viktig bidrag til den tilsynelatende lave politiske interessen knyttet til KF-enes levering av harde tjenester. Man kan diskutere hvorvidt politikernes ansvar er mindre all den tid politikerne i prinsippet har alle fullmakter knyttet til foretakenes virksomhet, herunder å utpeke styremedlemmer og styreleder, men så lenge politikerne på begge sider har en grunnleggende aksept for ansvarsforholdene vil dette i seg selv bidra til at KF-enes aktivitet er gjenstand for forholdsvis lite debatt.

Vi vil innvende at opposisjonspolitikere ikke trenger å bruke den samme logikken. Foretaksformen er riktignok lagt opp til at foretakene skal styres på armlengdes avstand og at kommunestyret ikke har direkte instruksjonsmyndighet, men som en av våre informanter påpeker så er det fullt mulig å styre et foretak like tett som en etat. Dette følger av kommuneloven: For det første så kan kommunens ledelse pålegge foretaket å utsette iverksettelsen av en sak til etter at kommunestyret har behandlet saken, for det andre har kommunestyret rett til å gi mer detaljerte instruksjoner, for eksempel gjennom å endre foretakets vedtekter. På denne bakgrunnen kunne opposisjonspolitikere tatt til orde for mer detaljert styring av foretakene, uten selv å risikere å måtte sitte med ansvar. Videre mener vi at dersom det skulle være ønskelig for politikerne å verge seg selv mot kritikk ved å styre på armlengdes avstand, så kunne politikerne tatt til orde for indirekte styring av flere tjenesteområder, men dette ville i så fall begrenset de samme politikernes evne til å styre kommunens virksomhet.

#### 5.4 Styres virksomhetene med stor økonomi mer enn de med liten økonomi?

Mintzbergs definisjon av strategi som plan og planlegging kan være aktuell for dette temaet. Et fokus på økonomisk forutsigbarhet kan være særlig formålstjenlig i sektorer som sysler med materielle investeringer. Et slikt perspektiv kan hindre overskridelser i byggeprosjekter og legge til rette for risikostyring med vekt på metodikk for å sikre kontrollerbare gjennomføringsløp i byggeprosesser og tilstrekkelig kapasitet for tjenestene som er avhengige av fysiske rammer for eldreomsorg og utdanning. Innenfor sektoren kan man anta relativt stabile omgivelser, og fokuset i virksomhetene kan være kostnadskontroll for å unngå overraskelser, samt risikostyring for å sikre en driftssikker infrastruktur (skolebygg og sykehjem) med tilstrekkelig kapasitet (riktig volum, til riktig tid og med akseptabel kvalitet) innenfor gitte økonomiske rammer.

Når vi ser på *hva* KF-ene styres etter, så ser vi at det er betydelig vekt på primært to aspekter: Det første aspektet er økonomi i eiendomsforvaltning og byggeprosjekter, mens det andre er miljø- og samfunnshensyn, særlig i forbindelse med bygg- og anleggsdrift. KF-ene forventes å drive bygg- og anleggsvirksomhet i tråd med miljøkrav som overgår det som følger av lovverket. Videre er det i føringene for foretakene lagt inn et betydelig ansvar for å motvirke sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Når vi ser etter formålene for sektorene som KF-ene leverer eiendom til, så er det først og fremst i etatenes oppdrag vi finner disse. Dette ser ut til å være et gjennomgående poeng i kommunens organisering. Eiendomsforetakene har som oppgave å produsere og drifte rammen av kommunens velferdsoppgave: De står for formålsbyggene, mens etatene står for alt av innholdstjenester inne i byggene. Slik sett representerer KF-ene en tilpasning til en forretningsmessig drift, hvor eiendomsdriften er koblet fra leveringen av innholdstjenester. Dette er i tråd med det mange oppfatter som en av hjørnesteinene ved *New Public Management*, eller *ny offentlig styring (NOS)* på norsk. Innen NOS er et vanlig organisatorisk grep å dele opp monolittiske enheter som håndterer flere formål i mindre ett-formålsenheter, og på denne måten å fordele funksjoner som provisjon og produksjon, i ulike virksomheter (Hood 1991, 5). I Oslo kommune er denne organisatoriske logikken fulgt ved at bestillerfunksjonen for våre foretak ligger i henholdsvis Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap (OVK) og Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid (EHA), mens utførerfunksjonen ligger i styringslinjen til Byrådsavdeling for næring og eierskap (NOE). Bakgrunnen for dette organisatoriske prinsippet synes å være blant annet oppgavespesialisering samt kostnadskontroll. Argumentet knyttet til spesialisering er at det skal være hensiktsmessig å spesialisere én organisasjon i bygg, anlegg og innkjøp av eiendom,

og en annen organisasjon til levering av selve undervisningen og drift av en skole i OVK-sektor og levering av sykehjemstjenester og barnehagetjenester i EHA-sektor. Argumentet om kostnadskontroll er knyttet til at store enheter som både har ansvaret for å skaffe fysisk eiendom og å levere innholdstjenester i disse byggene, antas å ikke ha de samme insentiver til kostnadskontroll. Det antas at de i større grad vil holde seg med for stor kapasitet, mens en mindre enhet som kun sørger for fysiske bygninger vil ha et fokus på å holde kostnadene nede på drift og vedlikehold. Det finnes naturlig nok motforestillinger mot logikken og prinsippene som ligger bak dette, men det er ikke tema for vår oppgave, og vi lar dette ligge i denne omgang.

Vår hypotese om økonomisk vesentlighet og risiko er oppsummert i tabell 5, og er knyttet til at det med «stor økonomi» i en virksomhet følger mer styring, i betydningen «hard styring».

Tabell 4: Hypotese 3 i tabellform, stor økonomi styres hardt, liten økonomi styres mykt

	Liten økonomi	Stor økonomi
Hard styring		Undervisningsbygg Oslo KF Omsorgsbygg Oslo KF
Myk styring	Sykehjemsetaten Utdanningsetaten	

Funnene i tildelingsbrev og i uttalelser fra våre informanter tyder på at det motsatte er tilfelle: Etatene i vår studie har etter vår definisjon en «mindre økonomi» i form av at de ikke forvalter stor egenkapital, men «kun» står for driftsmidler i form av lønn og sosiale kostnader i forbindelse med et stort antall ansatte, og driftsmidler blant annet til husleie.

Vår informant fra NOE påpekte i intervjuet at sektorens samlede eiendom og anlegg antas å ha en markedsverdi på om lag 300 mrd. kroner, og at dette er på nivå med eiendomsverdiene som forvaltes av Statsbygg. Styringen av virksomhetene som forvalter disse verdiene ivaretas i det daglige av ni årsverk, hvorav fire jobber direkte med virksomhetsstyringen (ett årsverk per eiendomsforetak). I staten utøves ifølge vår informant tilsvarende virksomhetsstyring av et 30-talls årsverk. Vår informant påpeker at det kan synes paradoksalt at så store verdier forvaltes med så få mennesker direkte involvert i styringslinjen.

Vi finner i våre studier at forvaltning av store verdier ikke resulterer i mer, hardere eller mer direkte styring fra byrådsavdelingene. Tatt i betraktning at vi har gjennomført en case-studie kan vi ikke uten videre si at stor økonomi tilsier mindre styring, vi kan kun konkludere med at vår hypotese *ikke støttes*. Dette funnet medfører at det motsatte av vår hypotese *kan* være tilfelle, eller det kan være at det ikke er noen sammenheng hverken den ene eller den andre veien. Sett i sammenheng med budsjettallene vi har angitt i diagrammene og beskrivelsen av eiendomsverdiene, mener vi at det kan være tilstrekkelig grunnlag til å anta at det ikke finnes noen sammenheng. De særlig store driftskostnadene til Utdanningsetaten virker i tildelingsbrevene ikke å bli tillagt større relativ vekt enn det som er tilfelle i for eksempel Sykehjemsetaten. Gjennom intervjuene med informantene i byrådsavdelingene finner vi det heller ikke sannsynliggjort at grad av økonomisk vesentlighet får noen innvirkning på grad av hard eller myk, mer eller mindre styring.

Vi kan innvende at det kan være andre aspekter ved økonomi som er utslagsgivende for graden av virksomhetsstyring av foretakene. For eksempel kan vi tenke oss at eiendomsverdi anses av kommunen som noe som i stor grad «ligger fast». Det kan ligge til grunn et uuttalt prinsipp om at så lenge man kan drive effektiv mål- og resultatstyring av bygg- og anskaffelsesprosjekter, samt vise til tilfredsstillende vedlikehold av bygningsmassen, så er dette virksomhetsstyring i et passende omfang.

Vi kan heller ikke si at vi har funnet forhold som tyder på at andre størrelser innen virksomhetenes økonomiske grunnforhold får effekt på hvor detaljert og omfattende styringen er. Det store driftsbudsjettet til Utdanningsetaten er for eksempel ikke løftet frem i tildelingsbrevet til etaten som en bakgrunn for en bestemt type styring. Våre informanter i byrådsavdelingene gir oss heller ikke innspill som tyder på at driftsbudsjettets størrelse i seg selv gjør det aktuelt med en bestemt grad av eller form for styring.

### **5.5 Styres virksomhetene ulikt på bakgrunn av tradisjon i dets styringsorgan?**

Styringstradisjon som den siste av våre uavhengige variabler er som nevnt krevende å måle i en casestudie uten tidsserie. Tildelingsbrevene vi har analysert er fra ett enkelt år, og kan i liten grad fortelle oss noe om tradisjon. Noe av det typiske med tradisjon slik den er formet av organisasjonskultur og vane, er at den har sin bakgrunn i *uformelle* normer og verdier som utvikles og kommer til uttrykk i formelle organisasjoner (Christensen, et al. 2015, 52). Organisasjonskultur oppleves ofte som noe som «sitter i veggene», og som organisasjonens medlemmer sosialiseres inn i (Christensen, et al. 2015, 53). På denne bakgrunnen er det

rimelig å anta at slike tradisjoner i hvert fall er delvis ubevisste, og dermed uttalte av de som bærer tradisjonene.

I våre intervjuer spurte vi våre informanter om hvordan de ville vurdere tradisjon og sedvanes preg på virksomhetsstyringen. Informantene våre formidlet jevnt over til oss at de var åpne for at tradisjon kunne ha en viss betydning, men de hadde ikke klare eksempler på hvilke utslag styringstradisjon alene gav.

Å utforske styringstradisjon gjennom intervjuer på ett tidspunkt er krevende av flere grunner. For det første har våre informanter begrenset med fartstid i organisasjonen de arbeider i, og kan vanskelig si noe sikkert om tiden før de ble en del av organisasjonen. En person vil ofte kunne gjøre rede for hva som er typisk for organisasjonen han eller hun er en del av, men ofte vil opphavet til tradisjonen være skjult for den samme representanten. For det andre fører et spørsmål om tradisjon raskt til et behov for å gjøre vurderinger av hvorfor det er slik, nærmere bestemt en årsakssammenheng. For det tredje så vil et positivt svar på at tradisjon har betydning raskt føre til refleksjon rundt *hvor mye* det betyr, sammenlignet med andre faktorer. For det fjerde antar vi at tradisjon ikke anses som en høyverdig begrunnelse for type eller grad av styring. Tradisjon på mange samfunnsområder vurderer vi som grunnleggende positivt. Hvordan vi utfører jobben vår derimot, tror vi de fleste mener at skal basere seg på bevisste og kalkulerte avgjørelser eller prinsipper.

Våre konklusjoner med hensyn til hypotese 4 baserer vi på denne bakgrunn som fortolkning av det våre informanter har fortalt oss. Vårt overordnede inntrykk er at det for det første foreligger et pågående arbeid med å styrke helhetlig styring på tvers av byrådsavdelinger/ sektorer. Vi oppfatter fra våre informanter at dette bunner i en opplevelse av at det ikke er like stor samordning på tvers som man kunne ønske i kommunen. Våre informanter gir oss videre inntrykk av at det er forholdsvis liten detaljkunnskap om hvordan styring i de andre sektorene faktisk foregår. Det er naturligvis kjent at alle virksomheter mottar tildelingsbrev, og at alle byrådsavdelinger følger visse maler og standarder, men innholdet i tildelingsbrevene er utover dette i liten grad kjent for de andre byrådsavdelingene. Det formidles også lav kunnskap om hva som er innholdet i etatsoppfølgingsmøter, foretaksmøter, og dialogmøter i de øvrige sektorene. Denne lave kunnskapen finner vi eksemplifisert ved at våre informanter i liten grad ønsker å uttale seg om på hvilken måte «deres» virksomhet styres annerledes enn virksomheter i andre sektorer. Den begrensede kunnskapen følger så langt våre informanter formidler til oss, ikke noe noen skillelinje langs aksene harde/myke tjenester. Med dette mener vi at vi ikke har funnet at vår informant i OVK har mer eller mindre kunnskap om

virksomhetene i NOE-sektor enn i EHA-sektor. Informanten fra EHA-sektor gir heller ikke uttrykk for mer eller mindre inngående kjennskap til virksomhetsstyringen i OVK-sektor enn i NOE-sektor. Samtidig mener vi som vist under omtalen av de andre variablene, at det foreligger større forskjell i hvor omfattende virksomhetsstyringen er *på tvers av* «hard» og «myk» sektor, enn forskjellen som finnes mellom virksomheter *innenfor* henholdsvis «hard» og «myk sektor».

På bakgrunn av det ovennevnte finner vi det rimelig å anta at forskjellene som finnes i virksomhetsstyringen i de ulike sektorene i noen grad har fått utvikle seg uten at det har vært sentrale prinsipper for styring som har ligget til grunn. På grunn av våre begrensede data som er knyttet til hvordan disse forskjellene har utviklet seg, er vi særlig tilbakeholdne med å konkludere for bastant. Vi velger å konkludere med at hypotese nummer 4 ikke har blitt tilbakevist av våre undersøkelser, og mener at det er mulig at tradisjon i de ulike sektorene har innflytelse på at styringen i de forskjellige sektorene er ulik.



## 6 Konklusjoner

Vi har i denne oppgaven definert begrepet *harde og myke tjenester* og utforsket hvordan dette kan brukes til å forstå virksomhetsstyring i store kommuner. I vår undersøkelse har vi funnet støtte for arbeidshypotesen og vårt grunnleggende premiss om at det er ulikheter i virksomhetsstyringen i Oslo kommune. Slik støtte finner vi ved at tildelingsbrevene for våre fire case-virksomheter er ulike i hvor omfattende og detaljerte de fremstår. At tildelingsbrev til ulike virksomheter som driver med ulike typer tjenester er forskjellige er opplagt, men det er altså ulikhetene i omfanget og grad av instruksjon eller detaljstyring vi anser som et hovedfunn.

Videre anser vi å ha funnet støtte for vår første hypotese, at virksomhetene blant vårt utvalg som leverer *myke tjenester*, det vil si etatene, styres i mer omfattende grad og styringen er mer detaljert, enn styringen er i de kommunale foretakene som altså leverer *harde tjenester*.

Vi finner også støtte for vår andre hypotese: at det er større politisk interesse knyttet til virksomheter som leverer myke tjenester enn virksomheter som leverer harde tjenester, og at dette resulterer i hardere styring. Dette underbygger vi med at byrådene, er tettere på i virksomhetsstyringen av «myke tjenester» enn «harde tjenester». Vi ser dette også tydeliggjort ved antallet flertallsmerknader fra bystyret som er angitt i tildelingsbrevene til virksomhetene. De kommunale foretakene har knapt blitt kommentert i flertallsmerknader, mens Sykehjemsetaten og Utdanningsetaten er gjenstand for til dels detaljerte instruksjoner i form av flertallsmerknader. Vi anser flertallsmerknadene i seg selv som et slags rendyrket uttrykk for politisk interesse: Mens tildelingsbrevene er en hybrid av den administrative og politiske ledelsens styringsambisjoner, så er flertallsmerknadene for en stor del frikoblet fra administrasjonens føringer, og noe som blir mekanisk overført til tildelingsbrevene. I tillegg til det vi finner i tildelingsbrevene forteller våre informanter at politisk ledelse er mer deltagende og «setter dagsorden» i styringsdialogen med etatene, i større grad enn med eiendomsforetakene. Dette styrker også vår hypotese om at det er større politisk interesse knyttet til etatene i vårt utvalg enn til foretakene.

Når det gjelder vår tredje hypotese om at med stor økonomisk vesentlighet følger hardere styring, så finner vi at denne hypotesen ikke er støttet. Vår definisjon av «stor økonomi» knytter seg til hele det økonomiske bildet, driftskostnader hentet fra budsjettet er opplagt

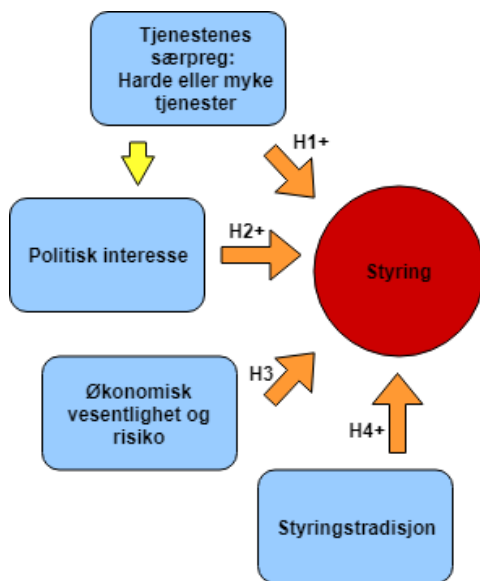
relevant, men det er også investeringsbudsjettet, verdiene som forvaltes og driftsinntektene. Når det gjelder driftskostnader er Utdanningsetaten i særklasse størst blant våre case-virksomheter, mens for investeringer og eiendeler står de kommunale foretakene for den største økonomien. Den økonomiske risikoen knyttet til etatene er primært knyttet til effektiv drift: Å ha tilstrekkelig antall årsverk med et passende lønnsnivå til å drifte tjenestene innenfor tildelt budsjett. Risikoen og vesentligheten knyttet til foretakene er på sin side primært knyttet til forvaltningen av eiendom til mange milliarder kroner, inntekter i form av husleie som faktureres blant annet etatene som inngår i vår studie. Dersom forvaltningen av eiendommene ikke er forsvarlig med hensyn til byggeprosjekter, vedlikehold m.m., risikerer kommunen store ekstrautgifter (økt vedlikeholdsetterslep) og tap av økonomiske verdier («arvesølvet») for kommende generasjoner. KF-ene følges naturlig nok opp med fokus på forsvarlig økonomisk drift, og mål- og resultatstyringsprinsippene er for alle praktiske formål like for de to foretakene vi har analysert, men som tidligere nevnt er omfang og detaljering av virksomhetsstyringen vesentlig mindre enn den er for etatene vi har undersøkt.

Vår konklusjon er dermed at det ikke kan påvises noen sammenheng med de grunnleggende økonomiske disposisjonene til en kommunal virksomhet og omfanget og detaljeringen av virksomhetsstyringen det er gjenstand for.

Vår fjerde og siste hypotese var knyttet til hvorvidt tradisjoner påvirket styringen av de ulike virksomhetene. Som omtalt i diskusjonskapittelet så er det utfordrende å si noe pålitelig om tradisjon i en studie som ikke inneholder noen tidsserie, og vår kilde til å analysere denne variabelen er intervjuene med informanter i byrådsavdelingene.

Vi mener å ha funnet støtte for denne hypotesen ved fortolkninger av det våre informanter har fortalt oss. Vårt inntrykk er at det er relativt liten detaljkunnskap om hvordan de ulike virksomhetene styres, og kanskje særlig tydelig på tvers av sektorgrensen harde/ myke tjenester. Det er naturlig nok grunnleggende kunnskap om de fellesføringer og malverk som er etablert i kommunen, men de finere detaljene er ikke i samme grad kjent. Vi tolker også det pågående arbeidet med tverrfaglig nettverksarbeid på tvers av byrådsavdelinger som et uttrykk for at kommunens ledelse vurderer at det er grunnlag for å få mer samordnet virksomhetsstyring. På denne bakgrunnen mener vi å finne støtte for vår hypotese om at styringstradisjon og vane kan ha fått utvikle seg i de ulike sektorene, og fått satt sitt preg på virksomhetsstyringen.

Vi finner det til slutt sannsynliggjort at det kan finnes en viss vekselvirkning mellom våre uavhengige variabler. Flere styringselementer kan forstås samtidig i lys av både tjenestenes særpreg, politisk interesse, økonomisk vesentlighet og risiko, og styringstradisjon. Vi finner at våre informanter i byrådsavdelingene støtter dette synet. De tar til orde for at det er større politisk interesse knyttet til myke tjenester, og at denne interessen både direkte og indirekte kan forsterke omfanget av styringen av virksomheten.



Figur 5: Konklusjoner oppsummert

Figur 5 oppsummerer våre konklusjoner som er at vi finner støtte for hypotesene 1, 2 og 4. Vi mener også å ha gjort funn som tyder på at tjenestenes særpreg påvirker den politiske interessen. Denne påvirkningen mener vi å se ved at det er større politisk interesse knyttet til de myke tjenestene som leveres av virksomhetene, og at tjenestenes særpreg dermed preger styringen indirekte, gjennom politisk interesse, samt direkte.

Svakheter ved vår studie er først og fremst dens begrensede omfang. Vi har studert kun én organisasjon, representert ved fire av dens virksomheter, og studien er gjort ved ett tidspunkt. Det lille utvalget og mangelen på tidsserie gjør at funnene må tolkes med forsiktighet.

Vi har i vår studie brakt inn begrepet *harde og myke tjenester* som forklarende variabel til styring. Begrepet er så vidt vi kan bedømme lite omtalt i litteraturen som omhandler styring, og kan være nyttig som teoretisk verktøy. Dette kan også ha betydning for praksisfeltet, og vi har fått bekreftet gjennom vår studie at begrepet er kjent i de kommunale virksomhetene, men ikke i samme grad som et begrep som kan bidra til å belyse styring.

Gjennom vår studie har vi sett flere behov for ytterligere forskning rundt temaet. En interessant innfallsvinkel er å gjøre en breddestudie som kunne sagt noe om teoriens nytte som modell for å forklare styring i alle store kommuner. Det kunne videre være aktuelt å undersøke om teorien eventuelt også er relevant for små kommuner. Videre kan det være svært interessant å vurdere om den også kunne være anvendbar for organisasjoner utenfor offentlig sektor som også har virksomhet med innslag av både harde og myke tjenester.

## 7 Referanser

- Arbeiderpartiet i Oslo, Miljøpartiet De Grønne i Oslo, og Sosialistisk Venstreparti i Oslo. 19. oktober 2015. «*Plattform for byrådssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti i Oslo 2015-2019.*»  
<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1376315/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Byr%C3%A5det/Plattform%20for%20byr%C3%A5dssamarbeid%20mellom%20Arbeiderpartiet%2C%20Milj%C3%B8partiet%20De%20Gr%C3%B8nne%20og%20Sosialistisk%20Venstreparti%20i> (funnet 20. april 2019).
- Baert, Patrick. 2005. *Philosophy Of The Social Sciences*. Cambridge: Polity Press.
- Bang, Henning. 2011. *Organisasjonskultur*. 4. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berg, Ole T. «Politikk». I *Store norske leksikon*. 12. juni 2018. <https://snl.no/politikk> (funnet 3. mai 2019)
- Bozeman, Barry. 1987. *All organizations are public. Bridging public and private organizational theories*. San Francisco & London: Jossey-Bass.
- Busch, Tor. 2013. *Akademisk Skrivning, for bachelor- og masterstudenter*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Busch, Tor, Erik Johnsen, og Jan Ole Vanebo. 2017. *Økonomistyring i det offentlige*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Byrådet. 2005. *Byrådssak 1237/05, Eierstrategi - de kommunale eiendomsforetakene*. Oslo: Oslo kommune, Byrådet.
- Byrådet. 2015. *Byrådssak 1070/15, Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune*. Oslo: Oslo kommune, Byrådet.
- Byrådet. 2017. *Sak 1 Byrådets forslag til budsjett 2018 og økonomiplan 2018-2021*. Oslo: Oslo kommune, Byrådet.
- Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid. 2017. *Kartlegging og nåsituasjonsbeskrivelse*. kartlegging, Oslo: Oslo kommune, Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid.

- Byrådsleders kontor. 11. april 2019. *Nettverk for virksomhetsstyring - gjennomgang av praksis*. Oslo: Oslo kommune, Byrådsleders kontor.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Lægreid, Paul G. Roness, og Kjell Arne Røvik. 2015. «*Organisasjonsteori for offentlig sektor*.» Oslo: Universitetsforlaget.
- Dagbladet. 2. oktober 2018. *Familien først*. <https://www.dagbladet.no/kultur/familien-forst/70269708> (funnet 9. april 2019).
- Deloitte. 2018. *Eiendomstransaksjoner – Boligbygg Oslo KF*. Gransking, Oslo: Deloitte.
- Direktoratet for økonomistyring. 15. januar 2019. *Er mål- og resultatstyring noe annet enn tillitsbasert styring?* <https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring/er-mal-og-resultatstyring-noe-annet-enn-tillitsbasert-styring> (funnet 12. april 2019).
- Dunleavy, Patrick, og Christopher Hood. 1994. «From Old Public Administration to New Public Management.» *Public Money & Management* Juli - september 1994: 9-16.
- Dye, Thomas. 1972. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Filmweb. Udatert. *Dei mjuke hendene - 1998 - Filmweb*. <https://www.filmweb.no/film/article876137.ece> (funnet 3. februar 2019).
- Hood, Christopher. 1991. A public management for all seasons? *Public Administration*. Royal Institute of Public Administration 69(1): 3-19.
- Howlett, Michael. 2011. *Designing Public Policies, Principles and instruments*. Oxon: Routledge.
- Johannessen, Asbjørn, Line Christoffersen, og Per Arne Tufte. 2011. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3. utgave. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johnsen, Åge. 2007. *Resultatstyring i offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnsen, Åge. 2010. «Hard og myk styring i offentlig sektor.» I *Ledelse og styring*, av Gro Ladegård og Signy Irene (red) Vabo, 175-190. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kuvaas, Bård. 27. februar 2017. «Sverige kan, så hvorfor ikke Norge?» *Dagens Næringsliv*. <https://www.dn.no/innlegg/sverige/norge/danmark/sverige-kan-sa-hvorfor-ikke-norge/2-1-43887> (funnet 12. april 2019).

- Kuvaas, Bård, og Anders Dysvik. 2008. *Lønnsomhet gjennom menneskelige ressurser*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ladegård, Gro, og Signy Irene Vabo. 2010. «Ledelse og styring - teoretisk rammeverk.» I *Ledelse og styring*, av Gro Ladegård og Signy Irene (red) Vabo, 15-38. Bergen: Fagbokforlaget.
- Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand, og Joseph Lampel. 2009. *Strategy Safari*. 2. utgave. FT Prentice Hall.
- Omsorgsbygg Oslo KF. 2018. *Årsberetning 2017*. Oslo: Oslo kommune, Omsorgsbygg Oslo KF.
- Opedal, Ståle, og Marie Stigen. 1999. *Hvem er mektigst i byen her, evaluering av forholdet mellom politikk og administrasjon. Det parlamentariske styringssystemet i Oslo Delrapport 2*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Oslo Kommune. 2018a. «Organisasjonskart.» *Oslo kommune*.  
<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1394346/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Slik%20styres%20Oslo/Organisasjonskart%20norsk.pdf> (funnet 19. januar 2019).
- Oslo kommune. 2018b. *Oslo kommunes statistikkbank*.  
<http://statistikkbanken.oslo.kommune.no/webview/> (funnet 30. april 2019).
- Oslo kommune. Udatert. *Oslo kommunes hjemmeside*.  
<https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/budsjett-regnskap-og-rapportering/tildelingsbrev/#gref> (funnet 30. april 2019).
- Røvik, Kjell Arne. 2007. *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundres organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Spacey, John. 16. juni 2017. «Simplicable.» *Soft Services vs Hard Services*. 16. juni 2017.  
<https://simplicable.com/new/soft-services-vs-hard-services> (funnet 21. oktober 2018).
- Standard Norge. Udatert. «Standard Norge.» *Fasilitetsstyring (FM)*.  
<https://www.standard.no/fagomrader/bygg-anlegg-og-eiendom/fasilitetsstyring/> (funnet 21. oktober 2018).

Undervisningsbygg Oslo KF. 2018. *Årsberetning 2017*. Oslo: Oslo kommune, Undervisningsbygg Oslo KF.

Utdanningsetaten. 2018. *Årsberetning for Utdanningsetaten 2017*. Oslo: Oslo kommune, Utdanningsetaten.

Vårt Oslo. 7. januar 2019. *Ny rapport om utdanningsetaten under Astrid Søgne: Ansatte fryktet represalier, detaljstyring og manglende åpenhet*. <https://vartoslo.no/ny-rapport-om-utdanningsetaten-under-astrid-sognen-ansatte-fryktet-represalier-detaljstyring-og-manglende-åpenhet/> (funnet 9. april 2019).

Yin, Robert K. 2018. *Case Study Research And Applications*. 6. utgave. Los Angeles: Sage Publications.



## Vedlegg 1 – Intervjuguide

Innledning: Avsatt 1 til 1,5 time til intervjuet.

Er det ok at vi tar lydopptak av intervjuet? Intervjuet vil bli transkribert i ettertid og lydopptakene vil bli slettet etterpå.

Sitater fra intervjuet som vi ønsker å ta inn i oppgaven vil bli endt deg til kommentering. Du kan endre, eller be om at ikke sitatet brukes.

Intervjuer Presenter tema og problemstillinger overordnet som innledning

- 
- 1) Hvordan vil du beskrive måten (den aktuelle) etaten/foretaket tjenestene i Oslo kommune styres på?
  - 2) Har det skjedd vesentlige endringer i måten sektoren/sektorene styres de siste 10 årene?
  - 3) I så fall: Hvordan vil du beskrive disse endringene?
  - 4) Hvis nei: Etter din oppfatning, hva kan være årsakene til at slike endringer ikke har skjedd?
  - 5) Etter ditt syn: Er det noen systematiske ulikheter/likheter i styringen av utdanningssektoren/ sykehjemssektoren/ kommunale eiendomsforetak?
  - 6) Langs hvilke skillelinjer er det eventuelt ulikheter? Kan du gi eksempler på dette?
  - 7) Vi spør nærmere om informantenes nærmere om vurdering av:
    - a. Harde og myke tjenester
    - b. Politisk interesse
    - c. Økonomisk vesentlighet og risiko
    - d. Styringstradisjon

Det vektlegges å få fram mest mulig informasjon fra informantene knyttet til virksomhetsstyringen og styringsdialogen mot virksomheten.

## Vedlegg 2 – Informasjonsskriv og samtykkeerklæring

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

«Overordnet styring av tjenester». Vår problemstilling er: *Hvordan påvirker særpreg ved tjenestene den overordnede styringen i store kommuner? Hva kan i så fall være sentrale forklaringer på forskjellene som observeres?*

Bakgrunn og formål

Prosjektet skal undersøke styring av tjenester. Prosjektet undersøker den overordnede styring fra politisk og administrativ ledelse i kommunen og hvordan denne styringen kan forstås rettet inn mot harde og myke tjenester. Ved hjelp av dokumentanalyser av sentrale styringsdokument og intervju med et utvalg prosjektdeltagere fra byrådsavdelingene (de som styrer) og fra etater/ foretak (de som blir styrt)

I oppgaven som vi skal skrive, vil vi diskutere eventuelle forskjeller og likheter mellom sektorene/tjenestene og undersøke hva som kan være viktige forskjeller, samt sentrale forklaringer på forskjeller som observeres opp mot teori om styring i offentlige organisasjoner. Prosjektet utføres som en masteroppgave ved OsloMet – storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap. Daglig ansvarlig er professor Åge Johnsen.

Utvalget består av ledere og fagansvarlige for virksomhetsstyringen i byrådsavdelingene (de som styrer) samt linjeledere og fagansvarlige for virksomhetsstyring i 2 etater (Sykehjemsetaten og Utdanningsetaten) og 2 kommunale foretak (Omsorgsbygg Oslo KF og Undervisningsbygg Oslo KF).

Utvalget rekrutteres av oppgavens forfattere som kontakter mulige informanter på telefon eller e-post etter stillingsbeskrivelser/telefonlister og "word-of-mouth"/ snøballmetoden.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Data fra intervju oppbevares/ lagres i tråd med personvernreglene hos NSD (norsk senter for forskningsdata).

Det blir ikke samlet inn sensitive personopplysninger. Deltakerne vil ikke kunne gjenkjennes i oppgaveteksten. Prosjektet skal etter planen avsluttes 31. april 2019 og alle personopplysninger slettes ved prosjektslutt.

### Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med Per Torgersen eller Ketil Wendelbo Aanensen på hhv tel 90650077 eller tel 91314270, eventuelt med veileder/daglig ansvarlig Åge Johnsen, Oslomet, tel 48106940

Studien er meldt til, og godkjent av Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS den 28.01.2019.

Samtykke til deltakelse i forskningsprosjektet «Overordnet styring av tjenester» –med case Oslo kommune - *Hvordan påvirker særpreg ved tjenestene den overordnede styringen i store kommuner? Hva kan i så fall være sentrale forklaringer på forskjellene som observeres?*

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)