



OsloMet - storbyuniversitetet

Vibeke Vennemo Dyrhol

**Översättning, demping og filtrering av
tillitsreformen i Oslo kommune. En studie i
to sektorer.**

Masteroppgave i Styring og ledelse

OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsfag, Oslo 04.05.2018

Forord

Jeg ønsker å rette en stor takk til forskningsdeltakerne i Oslo kommune som ga av sin tid, historier og refleksjoner til arbeidet med denne undersøkelsen. Takk også til medstudent Guri Vatn for samarbeidet i intervjufasen og til veiledere Inger Marie Stigen og Agnete Vabø ved Institutt for offentlig administrasjon og ledelse, Fakultetet for samfunnsfag ved OsloMet. En særlig varm takk til Agnete som kommenterte oppgaveutkast i påskeferien og ga vennlig oppmuntring og innspill til slutfasen av arbeidet.

Varm takk også til støttespillere og venner for gode samtaler i krevende stunder: Amalia og Silje, Ellen og Kari, Sara, Carolyn, Johanna, Johannes og dere andre. Dere vet hvem dere er, men kanskje ikke hva dere har bidratt med. Det er mye.

Min største takk går til de beste gutta; Emil Vennemo Dyrhol og Petter Ståle Dyrhol. Takk for uvurderlig moralsk og praktisk støtte til “mastertrillet i sin hule” gjennom hele studieperioden. Dere gjorde det mulig. Det blir ikke glemt.

Vibeke Vennemo Dyrhol

Oslo, 4. mai 2018

Sammendrag

Denne masteroppgaven omhandler tillitsreformen i Oslo kommune, henholdsvis i utdanningssektoren og den bydelsbaserte hjemmetjenesten. Tillitsreformen kan sees som et forsøk på å nedtone et omfattende output-orientert styringsregime i kommunen. Studien undersøker hvordan tillitsreformen tolkes i ulike deler av sektorene og diskuterer hvordan måten tillitsreformen tolkes på kan forklares. Mens studier av offentlige reformer gjerne anvender en top-down strukturell tilnærming, tar denne studien utgangspunkt i aktørene og hvordan de tillegger mening til reformen; sensemaking, for å forklare tolkning. For Oslo kommune som en stor og heterogen organisasjonsstruktur er Weicks perspektiv på organisasjonsstrukturer som skiftende og dialektisk koblede felleskap av sensemaking særlig relevant for analysene. Foruten dette og generelle perspektiver på reformer i offentlig sektor diskuteres også Andersen og Røviks analyse av oversettelse i organisasjonskontekst. Basert på dybdeintervjuer med sentrale aktører i sektorene og analyse av relevante dokumenter som bystyrevedtak og budsjettdokumenter fra før og etter tillitsreformen, viser de empiriske funnene ingen nedtoning av output-orienteringen i styringsregimet i sektorene, men snarere en demping av tillitsreformens ambisjonsnivå. I hjemmetjenestene fant denne studien likevel at tillitsreformen innebærer organisatoriske endringer som ser ut til å løse deler av et lengefølt problem med rot i et misforhold mellom disse aktørenes fagligprofesjonelle outcome-orienterte sensemaking og det rådende output-orienterte styringsregimet i kommunen. Denne oversettingen kan sies å utgjøre en reform avgrenset til hjemmetjenestene, med løs kobling til det øvrige styringsregimet som følge. I utdanningssektoren, gjennom Utdanningsetaten i Oslo, fant denne studien at ambisjonen om å nedtone det output-orienterte styringsregimet ble filtrert ut av styringsdialogen i sektoren og tillitsreformen ble oversatt til å gjelde oppfølging av arbeidsmiljøundersøkelsen 10-faktor. Funnene tyder på at denne tolkningen skyldes at tillitsreformen plasseres på en side av den nasjonale og lokale skoledebatten, der nasjonale og lokale politiske myndigheter i Oslo befinner seg på hver sin side, i sentrale aktørers sensemaking. Studien viser hvor viktig det er å anlegge en bottom-up analyse av aktørenes sensemaking, i relasjon til de spesifikke strukturelle handlingsrom, institusjonelle fellesskapene og fler-nivå politiske system de er situerte i, for å forstå hvordan tolkning og oversetting av offentlige reformer foregår i offentlige organisasjoner.

Abstract

This thesis studies the Trust Reform in two sectors within the Municipality of Oslo; the City District based Home Care Services and the local school sector respectively. The Trust Reform can be seen as an attempt to tone down a comprehensive output-oriented steering regime within the municipality. This study aims to examine how the Trust Reform is interpreted and translated by parts of these municipal sectors as well as to discuss possible explanations for any differing translations. While studies of public sector reforms often utilize a top-down structural perspective, this study takes an actor-based view on sensemaking, interpretation, and translation. As a large heterogeneous organizational structure, the Municipality of Oslo lends itself well to an analysis based on Karl Weick's theories of organizational structures as dialectically coupled through sensemaking narratives. In addition to this and general perspectives on public sector reform, this thesis also discuss Anderson and Røviks analysis of translation within an organizational context. Based on in-depth interviews and review of relevant City Council decisions and budget documents from before and after the Trust Reform, the empirical findings show no lessening of the output-oriented regime. Rather, the empirical findings show an attenuation of the Trust Reform. However, a translation of the Trust Reform may be ascribed to particular organizational changes within the Home Care Services. This seems to solve a long felt problem rooted in a mismatch between the actor's professional outcome-oriented sensemaking and the current output-oriented steering regime. These changes may be said to constitute a reform contained within the Home Care Services and are loosely coupled to surrounding steering practices and dialogue. The findings also show that the local school sector, through the Municipal Education Agency, filtered out the attempt to tone down the output-oriented steering practices and translated the Trust Reform to concern a follow-up of the working environment survey "10-factor". Findings also indicate this translation to be rooted in sensemaking that places the Trust Reform on one side of a national and local school debate involving national and municipal political leadership on opposing sides. This study shows the importance of a bottom-up analysis centered on the actor's sensemaking and interpretational practices within their specific structurally defined scope of action, institutional community and situation within a multi-leveled political system to understanding how public sector reform attempts are interpreted and translated by actors in public sector organizations.

OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsfag, Oslo 2018

Innhold

Forord	2
Sammendrag	3
Abstract	4
Innledning	7
1. Teoretisk perspektiv	9
1.1 Forskningsfeltet offentlige reformer.	9
1.2 Organisasjoner som dialektisk koblede strukturer av meningsfellesskap	11
2. Forskningsdesign og gjennomføring	15
2.1 Tillitsreformen i Oslo kommune som “ekstremt case”	15
2.2 Abduktiv tilnærming	15
2.3 Gyldighet, troverdighet og overførbarhet i undersøkelsen	16
2.4 Tolkning av tillitsreformen operasjonalisert	17
2.4.1 Tillitsreformen i styringsdialogen	17
2.4.2 Tillitsreformen i sentrale aktørers sensemaking	18
2.5 Forskningsetiske vurderinger	18
2.5.1 Personvern hensyn	18
2.5.2 Sitatbruk	19
2.6 Gjennomføring av undersøkelsen	19
3. Tolkning av tillitsreformen i de to sektorene - funn og analyse	23
3.1 Politisk og administrativ styring i Oslo kommune	23
3.2 Grunnlagsdokumentene for tillitsreformen	24
3.3 Mål- og resultatkrav i styringsdialogen før og etter tillitsreformen	26
3.3.1 Budsjetttildelingen fra bydelene til hjemmetjenestene	26
3.3.2 Budsjetttildelingen fra Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap til Utdanningssektoren	30
3.3.3 Budsjetttildelingen fra Utdanningsetaten til skolene	30
3.3.4 Hovedfunn fra styringsdialogen	31
3.4 Aktørenes sensemaking og tolkning av tillitsreformen	32
3.4.1 Politikeren	32
3.4.2 Toppbyråkraten	34
3.4.3 Mellomledere i bydel og hjemmetjenester	35
3.4.4 Utdanningsledere	40
3.4.5 Hovedfunn fra aktørintervjuene	44
4. Sammenfattende drøfting	46
4.1 Hovedfunn	46

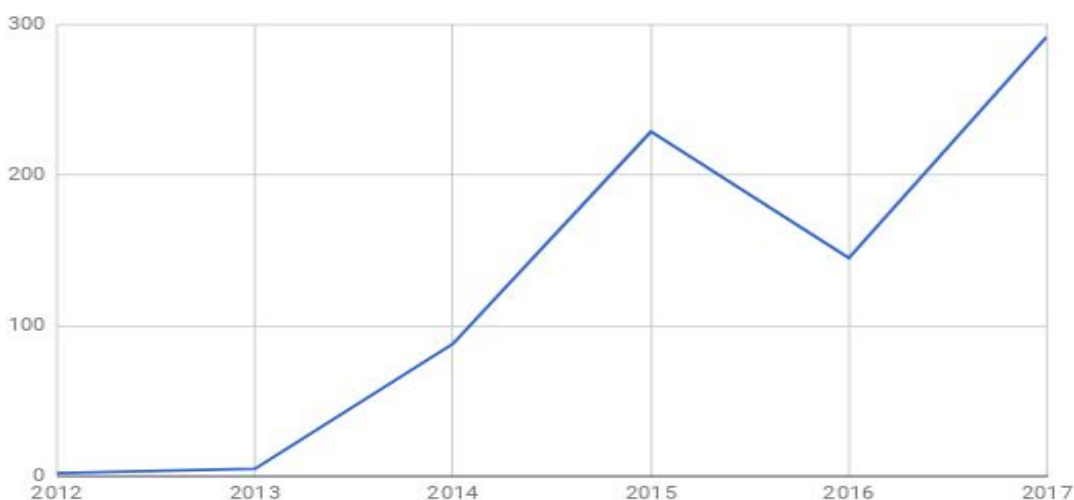
4.2 Vurdering av design	48
4.3 Forslag til videre forskning	49
4.4 Det teoretiske perspektivets anvendbarhet	49
Litteraturliste	51
Kilder	55
Budsjettdokumenter, Oslo kommune, fra byrådsavdelingene	55
Budsjettdokumenter, Oslo kommune, fra bydelene	55
Budsjettdokumenter, Oslo kommune, fra Utdanningsetaten	56
Vedleggsliste	57
Vedlegg 2. Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet	58
Vedlegg 3. Intervjuguide - tillitsreformen	59
Vedlegg 4. Godkjente sitater fra intervju med Tone Tellevik Dahl	60
Figurliste	
Figur 1: Avisartikler A-tekst de siste fem år - søk på tillitsreform*	7
Tabelliste	
Tabell 1: Antall mål- og resultatkrav til bydelenes hjemmetjenester fordelt på bydel og år i perioden 2016 til 2018.	28

Innledning

Spørsmål om tillit og kontroll er aktuelt. Tillit kan sies å handle om forventningen til fremtidig adferd og er dermed noe som må knyttes til et informasjonsproblem: Vi vet ikke hva som vil skje i fremtiden. Tillit kan derfor være et vågestykke. For å avlaste dette informasjonsproblemet og sikre fortsatt samhandling, kan en nytte kontrollsystemer (Bakken 2016). Tillit som oppstår på grunnlag av gode kontrollsystemer kan kalles mistillitsbasert tillit, eller *tynn* tillit. Ved å vise tillit i et normativt fellesskap uten å kontrollere, såkalt *tykk* tillit, kan en imidlertid oppnå kontroll som en bieffekt. (Axelson og Høyer, 2016).

De siste 40 års reformer i offentlig sektor kan sies å være resultatet av en økt etterspørsel etter outputbasert kontroll (se også neste kapittel). Derfor er det interessant når Oslo kommune lanserer en *tillitsreform* med formål om å gi “økt tillit til ledere og ansatte om overføring av faglig myndighet og ansvar, tilstrekkelig bemanning, åpenhet, dialog, kompetansehevingstiltak og forankring.” (Johansen m fl 2015:12).

Tillitsreformen har også “trendet” i media gjennom de siste fem år. Søk etter avisartikler i Atekst/Retriever viser en økning i antallet artikler som omhandler tillitsreformen fra 2012 til 2017, jf Figur 1.



Figur 1: Avisartikler A-tekst de siste fem år - søk på tillitsreform*

Søk i Oria viser imidlertid at *tillitsreformen* i Oslo kommune ikke er forsket på hittil. Det er per 3. mai 2018 en artikkel fra fagfelleverdert tidsskrift som inneholder ordet

tillitsreform* og det er en artikkel om sykehussektoren. I denne masteroppgaven skal jeg derfor undersøke noen sider ved *tillitsreformen* i Oslo kommune, nærmere bestemt hvordan *tillitsreformen* tolkes i to sektorer.

Som jeg kommer nærmere inn på i kapittel 1, kan reformer i offentlig sektor studeres ut fra ulike synsvinkler. I denne undersøkelsen er det anlagt et aktørperspektiv for å undersøke det som er oppgavens problemformulering:

Hvordan tolkes tillitsreformen i Oslo kommune i henholdsvis utdanningssektoren og de bydelsbaserte hjemmetjenestene i Oslo kommune? Hvordan kan eventuelle forskjeller og likheter i måten tillitsreformen tolkes på forklares?

Kapittel 1 gjør rede for det teoretiske perspektivet i undersøkelsen. I metodekapittelet, kapittel 2, begrunner jeg hvorfor Oslo kommune og disse to sektorene synes å være et interessant case, hvordan jeg operasjonaliserer det teoretiske perspektivet i undersøkelsen og hvilke empiriske kilder jeg har valgt for å belyse problemstillingen. I dette kapittelet gjør jeg også rede for hvilke valg jeg har tatt for å sikre at undersøkelsen gjennomføres på en forskningsetisk forsvarlig måte.

De empiriske funnene legges fram og analyseres i kapittel 3. I kapittel 4 sammenfatter jeg funnene, diskuterer forskningsdesignet og angir noen forslag til videre forskning. Til slutt diskuterer hvilken betydning funnene og det teoretiske perspektivet kan ha for forståelsen av hvordan reformer tolkes i organisasjoner.

1. Teoretisk perspektiv

1.1 Forskningsfeltet offentlige reformer.

Reformtaket i offentlig sektor kan kalles høy. Siden 1970-årene har OECD-land i Vest-Europa, samt Australia og New Zealand reformert seg bort fra det tradisjonelle, prosedyrebaserte forvaltningsbyråkratiet til en mer output-styrt offentlig tjenesteproduksjon, ofte kalt New Public Management (NPM), inspirert av scientific management-teorier og ny-institusjonell økonomisk teori (Hood 1991).

Her i landet pågår det i skrivende stund både en kommunereform og en politireform. Vi har også hatt en rekke store norske reformer siden 1980-årene med foretaksorganisering og konkurranseutsetting av tidligere offentlige institusjoner som Televerket, Veivesenet og i senere tid Jernbaneverket. Fra 2000-årene har vi dessuten hatt både omorganiserings- og store innholdsreformer i henholdsvis velferdssektoren, sykehussektoren og utdanningssektoren gjennom blant annet NAV-reformen, Samhandlingsreformen, statlig foretaksorganisering av sykehusene, Kunnskapsløftet i skolen og Kvalitetsreformen i høyere utdanning.

Reformer i offentlig sektor kan studeres fra mange synsvinkler. For det første kan påvirkningskrefter eller drivere til offentlige reformer studeres, slik Hood (1991) diskuterer noen overordnede drivere. Viktige drivere for NPM-reformene i en del OECD-land, som Hood (1991) blant annet nevner, er framveksten av “post-fordistisk” teknologi og en økende heterogen middelklasse. Andre og mer lokale eller nasjonale drivere som kan studeres er landets økonomiske situasjon, som lavkonjunkturer og økonomisk krise eller “teknisk press” (Christensen 2006), behovet for å gjenopprette tilliten etter plutselige hendelser/sjokk eller etter press og kritikk fra politiske partier og andre i omgivelsene, forsøk på å nøytralisere konkurrenter eller motstandere eller for å vise at man “følger med i tiden” og organiserer seg på måter som synes effektive og moderne ved å overta organisasjonstrender og mytepregede “oppskrifter” (Røvik 2007). Hood refererer også til det han kaller “cargo cult”-adferd; altså ritualer og magisk tenkning (Hood 1991). Globalisering og økende internasjonal inderpendens¹ innskrenker også de nasjonale politiske myndighetenes handlingsrom på mange felt. Dette kan gjøre det desto mer interessant for politiske partier å markere seg gjennom organiseringen av egen offentlig sektor. Ofte kan det være flere drivere i reformpolitikken. Hermansen og Stigen viser til at foretaksorganiseringen og

¹ Gjensidig avhengighet mellom to eller fler.

konkurransetsettingen av de tidligere offentlige institusjonene i Norge siden 1980-tallet “dels har vært et resultat av tilpasninger til til samfunnstrender og endrede behov, og dels et resultat av politiske initiativ med basis i liberalistiske ideer.” (Hermansen og Stigen 2013:158). Offentlige organisasjoners behov for legitimitet kan sees som en sentral motivasjon for hvordan reformimpulser oppstår. (Røvik 2007).

Reformmodellen til Pollitt og Bouckaert (2011) illustrerer hvilke krefter/motkrefter og faktorer som påvirker en reform og kan benyttes som et generelt rammeverk til å analysere ulike offentlige reformer. Den beslutningstakende eliten står i sentrum av dette rammeverket som ellers strukturerer tre sentrale grupper av påvirkningskrefter rundt disse beslutningstakerne; sosioøkonomiske krefter, det politiske systemet og det administrative systemet. I tillegg viser denne modellen også til at plutselige hendelser, sjokk og katastrofer kan utløse reformer direkte og/eller indirekte.

Reformer kan også studeres eller evalueres med henblikk på deres resultater, effekter og konsekvenser, enten gjennom følgeforskning eller post ante. Sentrale spørsmål kan være: Oppnådde man målsettingene med reformen, oppnådde man noe helt annet eller viste det seg at reformen kanskje fikk negative konsekvenser eller utilsiktede effekter? Offentlig sektor skal løse komplekse og vanskelige problemer, *wicked problems*, og særlig når større gjennomgripende reformer presenteres som løsningen på slike problemer er det en tendens til at kompleksiteten i problemene undervurderes og reformen overselges. Som Aberbach og Christensen peker på, er NAV-reformen et norsk eksempel på dette (Aberbach og Christensen 2014). Årsaken til at reformer feiler eller ikke leverer som forventet kan imidlertid være mange. Kanskje var selve programteorien feil slik at de årsakssammenhengene man antok og de forutsetningene man la til grunn var feilaktige. Kanskje forandret utenforliggende, *eksogene*, politiske, demografiske eller økonomiske forutsetninger seg underveis eller kanskje var det selve den *endogene* implementeringen i den eller de organisasjonene som skulle gjennomføre reformen som ikke ble slik man hadde planlagt eller tenkt seg på forhånd. Kanskje viser det seg problematisk å avgjøre om endringene som oppstår etter en reform skyldes egenskaper ved reformen eller andre faktorer.

Selve iverksettingen eller implementeringen av en reform i, eller av, en organisasjon kan også studeres fra ulike synsvinkler eller perspektiver. Det beslutningsorienterte perspektivet, *top-down*, tar utgangspunkt i det formelle vedtaket og iverksettingen studeres i henhold til samsvaret mellom sentrale målsettinger for reformen og de lokale aktivitetene. Det

proessorienterte perspektivet, *bottom-up*, tar utgangspunkt i det som skjer “på gølv”, *street level*, og studerer hvordan reformen eller politikken i praksis utformes og iverksettes der. Med utgangspunkt i et slikt perspektiv kan en studere hvordan ulike aktørers oversetting, tolkning eller *sensemaking* av en reform eller andre tiltak påvirker måten hvordan endring foregår i organisasjoner. Dette perspektivet har blant annet Andersen og Røvik (2015) brukt i sin studie av hvordan kvalitetsforbedringsverktøyet Lean ble oversatt av ulike aktørgrupper på sin reise gjennom et norsk sykehus.

Karl Weicks begrep *sensemaking* er beslektet med oversettingsbegrepet, men peker mot en mer grunnleggende kognitiv prosess. På norsk kan en kanskje lage verb som “begriping” eller “meningsskaping” til å oversette *sensemaking* med. Jeg har valgt å perspektivere mine empiriske funn om *tillitsreformen* med Weicks teorier, jamfør kapittel 2.2 om abduktiv tilnærming, og gjør nærmere rede for dem i kapittel 1.2, under. Som jeg kommer mer inn på i kapittel 2.1 er det sider ved tillitsreformen som gjør den spesielt interessant å studere på denne måten.

1.2 Organisasjoner som dialektisk koblede strukturer av meningsfellesskap

Organisasjonsteori deles gjerne opp i to fagtradisjoner eller hovedperspektiver; det instrumentelle og det institusjonelle.

Det instrumentelle organisasjonsperspektivet har som hovedantakelse at organisasjonen er et instrument eller verktøy som står til disposisjon for ledernes styring. Organisasjonens mål er enten gitt utenfra eller formulert av den formelle lederen/ledelsen, noe som kan skje hierarkisk eller gjennom forhandling. Styringen skjer delvis gjennom utforming av selve organisasjonsstrukturen - som består av et sett posisjoner med regler for hvem som bør eller kan gjøre hva og regler for hvordan ulike oppgaver bør eller skal utføres - og delvis gjennom formålsrasjonelle handlinger som utøves innenfor denne formelle strukturen. Leder eller ledelsen antas å ha evne til styring gjennom formålsrasjonell kalkulasjon og sosial og politisk kontroll, eventuelt med visse begrensninger i disse evnene. Organisasjonsendring ses som en rasjonell og styrt tilpasning til nye mål og styringssignaler eller til skiftende ytre krav. Det instrumentelle perspektivet er lite fokusert på ledelse og organisasjonskultur og hovedsakelig opptatt av spesialiseringsprinsipper, rutiner, prosedyrer og beslutningshierarkier

(Christensen med fler 2009). Iverksettingsprosesser studeres gjerne med et *top-down* perspektiv som har fokus på betingelsene for overordnet styring og kontroll.

Det institusjonelle perspektivet legger vekt på organisasjoner som unike, stivhengige, gjennomsyret av egenutviklede og uformelle verdier, normer og tenkemåter og tilbøyelige til å oversette myte- eller motepregede organisasjonsoppskrifter til egen praksis. Iverksettings- og endringsprosesser studeres gjerne med et *bottom-up* perspektiv, der iverksettingsprosessen ses på som en stadig fortolkning og reformulering av det opprinnelige tiltaket.

For å perspektivere og tolke funnene fra undersøkelsen har jeg valgt noen begreper og konsepter fra Karl E Weicks organisasjonsteorier. Hans teorier kan sies å helle i en humanorientert institusjonell retning. Weick er opprinnelig utdannet organisasjonspsykolog og undersøker måten vi organiserer erfaringen i meningsbærende narrativer - *sensemaking* - i organisasjonsstrukturer.

Tekstene hans, noe over 70 vitenskapelige verk i form av avhandlinger, artikler og anmeldelser, kan være nokså eklektiske og vanskelig tilgjengelig og det kan synes som om han i en viss grad bruker teksten til å bryte opp vante mønster for organisering av mening for bedre å kunne teoretisere om meningsdanning på et metanivå. Dennis Gioia skriver om sin erfaring med Weicks tekster

Oh my god; I wasn't even sure this was English. The language, as well as the ideas, at first seemed to me confusing, contrived, and even convoluted. Yet, they also seemed rich with possibility and obviously were rendered by someone who wrote as if he knew what he was talking about. (2006:1710)

Weick har derfor, til sin glede, blitt kalt en poetisk organisasjonsteoretiker (Weick 2009:11). Han ligner menneskets trang til å skape mening, *sensemaking*, fra uorganisert erfaring som en bevegelse fra formløs og opak antenarrativ røyk til permanent, klar, avgrenset og narrativ krystall (Weick 2009). Bevegelsen fra røyk til krystall skapes gjennom talt eller nedtegnet tekst, men ikke i isolasjon. I følge Weick organiseres den menneskelige erfaringen ikke bare når vi vet hva vi selv sier, men når vi vet hva vi sier om det andre sier. (Weick m fl 2005:412). Ordbildet om bevegelsen fra røyk til krystall har han selv hentet fra Taylor og Van Every: "Organization is talked into existence when portions of smoke-like conversation is preserved in crystal-like texts that are then articulated by agents speaking on behalf of an emerging collectivity." (Taylor og Van Every sitert i Weick 2009:3). Oversatt til norsk

dagligtale, og i min tolkning, kan vi si at Weick ser organisasjonsstrukturer som et stadig skiftende felleskap av fortellinger om hvem vi er, hva vi gjør og hvorfor og der elementer i fortellingene hele tiden utvikles og deles, aksepteres som meningsgivende krystall eller avvises som meningsløs røyk.

I artikkelen “Organizing and the Process of Sensemaking” med Sutcliffe og Obsfeld, utdypes hvordan denne meningsskapende prosessen foregår. Det er typisk at en finner mening i kognitive representasjoner, *labeling*, som kan deles av flere og skaper gjentakende adferd. Disse representasjonene baseres på erfaringer, men er som regel ikke identiske med det tidligere erfarte. Prosessen er *sosial* fordi den skjer på bakgrunn av tidligere sosiale interaksjoner og *systematisk* fordi den skjer i et sosialt system. Dermed er prosessen også *organiserende*, mener forfatterne (Weick m fl 2005).

Tanken om at organisasjonsstrukturer kan analyseres etter hvordan de er *koblet* er tydeligst forklart i artikkelen “Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization” (Orton og Weick 1990). Selve koblingsbegrepet karakteriserer forfatterne selv som underspesifisert og kontroversielt, men de peker på at den vide anvendelsen av begrepet viser at dette og lignende underspesifiserte begreper likevel kan være nyttige redskaper, *vehicles*, å analysere med. Koblingsbegrepet omtales slik, forøvrig med en språkbruk som er karakteristisk for Weicks ofte utilgjengelige og kronglete tekster:

If there is neither responsiveness nor distinctiveness, the system is not really a system, and it can be defined as a noncoupled system. If there is responsiveness without distinctiveness, the system is tightly coupled. If there is distinctiveness without responsiveness, the system is decoupled. If there is both distinctiveness and responsiveness, the system is loosely coupled. This general image is described here as the dialectical interpretation of loose coupling. (Orton og Weick 1990:205)

Response kan oversettes med tilsvar eller reaksjon på stimuli og *distinct* med forskjellig eller separat. Slik jeg tolker utsagnet må det foreligge separate og forskjellige deler, og delene må på en eller annen måte respondere på stimuli fra hverandre, for at en skal kunne kalle noe en organisasjonsstruktur. Dersom delene ikke responderer på stimuli fra hverandre er de *frakoblet*. Dersom det forekommer responser mellom deler som ikke er forskjellige fra hverandre, er delene *tett koblet*. Dersom det forekommer responser mellom deler som er forskjellige fra hverandre er delene *løst koblet*. Begrepet *distinctiveness* her ser ut til å også peke mot egenskaper ved responsen; den må også avvike fra eller være noe annet enn det som etterspørres eller forventes.

Koblinger kan finnes mellom individer, underenheter, organisasjoner, hierarkiske nivåer, aktiviteter, ideer, mellom organisasjoner og omgivelser og mellom intensjoner og handlinger, slik jeg tolker Orton og Weick. Løse kobling i en organisasjonsstruktur vil en typisk finne dersom noen - for eksempel grupper, avdelinger eller hierarkiske nivåer - må *oversette, dempe* eller *filtrere* kommunikasjonen seg imellom - fra den ene gruppen til den andre - for at den skal passe inn i fortellingen om hvem vi er, hva vi gjør og hvorfor og dermed gi mening. Tett kobling vil en finne dersom det er enighet eller samsvar mellom slike grupper, intensjon og handling, hierarkiske nivåer og så videre som nevnt over.

Løse koblinger trenger ikke nødvendigvis være negativt. Løse koblinger kan innebære modularitet, adferdsmessig frihet eller *behavioral discretion* og et stort nok handlingsrepertoire til å kunne håndtere de problemtypene som måtte oppstå, såkalt *requisite variety* (Orton og Weick 1990:210). Løse koblinger kan dermed gi organisasjonsstrukturen fleksibilitet og tilgang til ressurser som setter den i stand til å løse oppgaver og problemer som en tettere koblet struktur, mer preget av gjennomgående gruppetenkning, kan ha vanskelig med å finne ut av.

Organisasjonsstrukturer vil typisk inneha både tette og løse koblinger og bør i følge Orton og Weick analyseres *dialektisk*, det vil si som mønstre av ulike koblinger, (1990:218).

Det er interessant å studere *tillitsreformen* i lys av disse begrepene. For hvordan tolkes den delen av *tillitsreformen* som jeg har valgt å undersøke i de to kommunale sektorene? Er det slik at aktørene gjennom sin *sensemaking* oversetter, demper eller filtrerer *tillitsreformen* og hva kan i så fall forklare dette? Neste kapittel redegjør blant annet for hvordan jeg operasjonaliserer disse spørsmålene for å belyse det empiriske materialet.

2. Forskningsdesign og gjennomføring

2.1 Tillitsreformen i Oslo kommune som “ekstremt case”

Tillitsreformen i Oslo kommune kan sies å være et ekstremt case i Flyvbjergs forstand, det vil si at kommunen skiller seg særlig ut på interessante måter fra mengden av mulige case for implementering av en mulig post-New Public Management-reform (Flyvbjerg 2006:128). Som Berg (2014) og Skedsmo og Mausethagen (2017) har vist, har styringspraksis i Oslo kommune fram til 2015 vært særlig preget av mål-og resultatstyring og bestiller-utførermodell, noe som også diskuteres i kapitlene 3.1 og 3.4.2. Det kan derfor hende at stivhengigheten til slike styringsprinsipper er sterk i Oslo. Nå når det er det ny politisk ledelse er kommunen derfor interessant å studere med henblikk på å forstå hvordan en eventuell ny styringspraksis - der slike prinsipper kanskje erstattes eller modifiseres - tolkes.

Undersøkelsen har også et innebygget, eller *embedded*, komparativt design. De to kommunale sektorene som sammenlignes er like i at de tilhører samme kommune og er ledet av en ansvarlig byråd, henholdsvis byråd for eldre, helse og sosiale tjenester og byråd for kunnskap og utdanning. Samtidig skiller sektorene seg fra hverandre ved at de har ulike oppgaver og mål, ulike profesjoner, ulike målgrupper for tjenestene, ulik organisering og ulik grad av lokal politisk styring og kanskje nasjonal oppmerksomhet. Sektorene kan derfor være institusjonaliserte på ulikt vis med hver sine forhistorier, aktørgrupper, passendelogikk og praksis, noe som kan ha betydning for hvordan *tillitsreformen* tolkes.

2.2 Abduktiv tilnærming

Ringdal kaller forskningsprosessen en ”iterativ² prosess der forskeren er innom konkluderingsfasen flere ganger og foreløpige konklusjoner kan lede til innsamling av mer data” (Ringdal 2013:249). Dette forskningsprosjektet ble utviklet gjennom en slik prosess og startet med undring over om en organisasjon som Oslo kommune kunne vedta tillitsbasert styring etter mange år med det som framsto som et outputorientert styringsregime og så med rimelighet forvente at organisasjonen endret praksis. Det ble derfor naturlig å lese implementeringsforskning og organisasjonsteori, noe som ga en forståelse av at det kunne være interessant å undersøke eventuelle institusjonelle implementeringshindre, særlig trekk ved organisasjonskulturen, for endret styringspraksis i kommunen. I denne fasen ble

² Skrittvis

intervjuveilederen utviklet og det ble innhentet tillatelse fra personvernombudet for forskning, (se vedleggene 3 og 1). Som jeg skal komme nærmere inn på i neste kapittel, viste intervjuene imidlertid at deltakerne syntes mer interessert i å forklare sine syn på hva *tillitsreformen* “er” og hvordan de organiserer arbeidet med bakgrunn i denne forståelsen enn i å snakke om sin organisasjonskultur. Det ble derfor interessant å finne et teoretisk utgangspunkt som kunne bidra til å fortolke og perspektivere de empiriske funnene, snarere enn å konsentrere seg om implementeringsteori og organisasjonskultur. Denne fremgangsmåten, der empirien påvirker teorivalget og teorien bidrar til å fortolke de empiriske funnene, kalles gjerne en *abduktiv tilnærming* (Järvinen og Mik-Meyer 2017:11).

2.3 Gyldighet, troverdighet og overførbarhet i undersøkelsen

Forskningsmessig validitet betegner “i hvilken grad man ut fra resultatene av et forsøk eller en studie kan trekke gyldige slutninger om det man har satt seg som formål å undersøke.” (Dahlum 2018). I følge Johannesen, Christoffersen og Tufte dreier gyldighet i kvalitative undersøkelser seg om ”i hvilken grad forskerens framgangsmåter og funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten.” (Johannesen, Christoffersen, Tufte 2011:244). Det er en rekke metodefeil eller metodiske skjevheter som kan oppstå og svekke troverdigheten til kvalitative undersøkelser fordi all informasjonen ”sies gjennom forskeren” og dermed vil være subjektiv. Forskeren må derfor være klar over og drøfte metodiske skjevheter i arbeidet som er gjort (Johannesen, Christoffersen, Tufte 2011:245).

Dette virkelighetssynet problematiseres hos Kvale og Brinkmann (2015). De bruker en gullgravermetafor på idéen om at det empiriske materialet skulle være gitt, altså som en virkelighet eller sannhet utenfor forskeren. “Gullgraveren” er forskeren og det empiriske materialet sees som “gullet” eller Sannheten med stor S, som ligger klart og bare venter på å bli funnet, silt og vasket rent. Dette er et vitenskapssyn som både *kan* diskuteres og som *har* vært gjenstand for intense diskusjoner, mener de. Forfatterne viser blant annet til den postmoderne tenkningens antiessensialisme som hevder at enhver forståelse kan sies å være basert på et perspektiv og bygge på en tolkning (Kvale og Brinkmann 2015:50-71).

Slik kan det hevdes at det eksisterer mange sannheter om virkeligheten i form av begreper og kategorier som kan anvendes på en innsiktsgivende måte i samfunnsvitenskapen, men lite - om noe - som med sikkerhet kan sies å være egentlig sant eller virkelig uavhengig

av vår forståelse. Et eksempel er intervjusituasjonen eller spørreskjemaundersøkelsen der forskningsdeltakeren kan få spørsmål vedkommende ikke selv har stilt seg eller tenkt over tidligere. Dataene eller svarene kan dermed sies å bli helt eller delvis konstruert av selve forskningsprosessen. Troverdighet og kvalitet i forskningen handler mer om at vurderingene og valgene forskeren tar skal være transparente og underbygget på en måte som de fleste lesere i faget kan synes er rimelig og opplysende, kan det derfor hevdes, enn om i hvilken grad forskeren greier å “grave opp gull” som “er der” som fenomen uavhengig av forskningsprosessen.

Ringdal (2013) mener det kan diskuteres om validitets-, reliabilitets- og generaliserbarhetsbegrepene har relevans for kvalitative data, men mener begrepene likevel er nyttige fordi de er innarbeidede og generelle. I kvalitative undersøkelser vil en vurdering av dataenes reliabilitet eller troverdighet gjelde forskerens refleksjon over mulige feilkilder i hvordan datainnsamlingen har foregått. Validitet eller bekreftbarhet knyttes til kvaliteten av tolkningene som forskeren gjør og om de for eksempel støttes av forskningsdeltakerne eller andre undersøkelser. Overførbarhet eller generaliserbarhet i undersøkelser dreier seg om hvorvidt resultatene vil gjelde i andre situasjoner eller andre steder og Ringdal viser til at en måte å argumentere for mer generell gyldighet av funnene fra en kvalitativ undersøkelse kan være ved bruk av komparativt design (Ringdal 2013:248). I det følgende vil jeg derfor gjøre rede for hvordan datainnsamlingen har foregått og mulige feilkilder, bruken av kommunikativ validering og hvorvidt funnene kan sies å støttes av annen forskning og ha noen generell gyldighet.

2.4 Tolkning av *tillitsreformen* operasjonalisert

2.4.1 Tillitsreformen i styringsdialogen

I kapittel 3 går jeg nærmere inn på hva som står i grunnlagsdokumentene for *tillitsreformen*, men som nevnt ser *tillitsreformen* blant annet ut til å angi en endring av styringspraksisen i kommunen ved at styringen skal skje gjennom færre resultatmål og mindre detaljstyring enn tidligere. For å få et “mål” på hvordan *tillitsreformen* tolkes er derfor interessant å undersøke hvordan dette praktiseres i styringsdialogen.

Jeg velger å gjennomgå bydelsbudsjettene og tildelingsbrev/rammebrev fordi de er henholdsvis bydelenes og etatenes viktigste styringsdokumenter. Dersom sektorene er tett koblet til *tillitsreformen*, vil jeg forvente å finne nettopp færre mål og resultatkrav i

dokumentene etter *tillitsreformen* enn før *tillitsreformen*. Sagt med begrepene fra Weick, Sutcliffe og Obsfeld, (2005), betyr dette antakelig at reformen, eller ihvertfall deler av den, *makes sense* for de som benytter styringsdokumentene i sin praktiske hverdag. Tilsvarende vil jeg forvente ingen endring eller endring i motsatt retning dersom sektorene er løst koblet eller t o m frakoblet denne delen av *tillitsreformen*.

Styringsdialogen består imidlertid av mer enn disse budsjettokumentene. Blant annet foregår det styringsdialog i oppfølgingsmøter, medarbeidersamtaler og i bruken av interne datasystemer, så dokumentgjennomgangen kan ikke sies å dekke hele styringsdialogen. Jeg gjør heller ingen annen vurdering av detaljnivået i styringsdokumentene enn at jeg sammenligner mengden mål og resultatkrav som overordnet nivå krever at underordnet nivå skal gjennomføre år for år i perioden fra 2016 til 2018, altså fra før og etter *tillitsreformen*. Dette synes likevel tilstrekkelig til å danne seg et detaljert nok bilde av hvordan sektorenes styringspraksis hittil er koblet til *tillitsreformen*, som et uttrykk for deres tolkning av reformen. De empiriske funnene presenteres og analyseres i kapittel 3.

2.4.2 Tillitsreformen i sentrale aktørers sensemaking

Som nevnt i kapittel 2.2 har denne undersøkelsen en abduktiv tilnærming. Etter initielle intervjuer med noen sentrale aktører i de to sektorene i kommunen, viste det seg at disse synes å ha nokså ulik omtale av hva *tillitsreformen* “er” og av hvordan den praktiseres eller bør praktiseres. Det er derfor interessant å undersøke nærmere hvordan aktørene *sensemaking* kan forklare disse tolkningene og analysere hvordan dette kan ha sammenheng med tilhørighet til profesjonsgruppe, rolle og situering i organisasjonstrukturen med sin praksis, handlingsrom, forhistorie og passendelogikk. Nærmere om utvalg og gjennomføring av intervjuene beskrives i kapittel 2.6. og funnene presenteres og analyseres i kapittel 3.

2.5 Forskningsetiske vurderinger

2.5.1 Personvern hensyn

Intervjudelen av undersøkelsen ble meldt til personvernombudet for forskning ved Norsk senter for forskningsdata (NSD) 05.oktober 2017 og godkjent av ombudet 11. oktober samme år. Alle personopplysninger om deltakerne, (navn, arbeidssted, e-postadresser og telefonnummer) ble slettet 20. januar 2018 og slettingen meldt til NSD slik deres godkjenning forutsatte.

I forkant av intervjuene fikk deltakere tilsendt et informasjonsskriv med samtykkeerklæring og/eller en e-post som beskriver undersøkelsen og informerte om at de når som helst kan trekke sin deltakelse. Deltakerne ble også informert over e-post, muntlig og i telefonsamtaler om hva undersøkelsen innebar for dem. Ingen av deltakerne har trukket seg. Med unntak av byråd Tone Tellevik Dahl, ble alle deltakerne forsikret anonymitet. For Tellevik Dahls del, gjør hennes rolle som byråd det vanskelig å anonymisere hennes uttalelser i denne undersøkelsen. Hun har derfor fått oversendt transkriberte sitater fra intervjuet med henne, (vedlegg 4), og har fått anledning til å kommentere eller trekke sin godkjenning av at disse siteres, refereres eller omtales som hennes uttalelser, noe hun ikke har gjort. Godkjenningen fra NSD og informasjonsskrivet til deltakerne er også vedlagt (vedleggene 1 og 2).

2.5.2 Sitatbruk

Transkribering av intervjuer fra lydfiler til skriftlig tekst bør, i følge Kvale og Brinkmann (2015), sees som en oversetting fra et språk til et annet og noe som innebærer en rekke valg. De språklige reglene for tale og skrift er forskjellige og et velformulert muntlig uttrykk kan virke usammenhengende i skriftlig form (Kvale og Brinkmann 2015:205). Dette har både metodiske og forskningsetiske implikasjoner. Metodiske fordi skriftlig oversettelse medfører tap av meningen som legges i kroppsspråk, hjelpelyder og intonasjon og etisk fordi talespråket, med sine hjelpelyder, pauser og gester, kan “se dumt ut” dersom det blir forsøkt gjengitt ordrett i skrift. Intervjusitatene som gjengis i det følgende er derfor bearbeidet to ganger. Først er intervjuene transkribert og så er en del hjelpelyder og kommunikative hjelpeord som “ikke sant”, “på en måte”, “kan du si” og lignende i hovedsak fjernet fra sitatene.

2.6 Gjennomføring av undersøkelsen

Ingen av de forespurte takket nei til å delta i undersøkelsen. Snøballmetoden ble valgt for å finne fram til personer som på ulikt vis jobber med å iverksette *tillitsreformen* gjennom å styre på en annen måte enn tidligere. Fire av de åtte forskningsdeltakerne ble valgt etter snøballmetoden. Snøballmetoden brukes for å finne forskningsdeltakere med spesielle egenskaper eller kunnskaper som det ved hjelp av andre rekrutteringsmetoder kan være vanskelig å finne fram til. Forskeren spør etter personer som vet mye om temaet og ber dem

vise til andre som kan være aktuelle som deltakere i undersøkelsen. Utvalget blir dermed mer intensivt, eller rikt på informasjon, enn ved andre utvalgsmetoder. Ulempen med å bruke snøballmetoden kan være at det blir mindre variasjon mellom deltakerne enn dersom en bruker mer tilfeldige utvalgsmetoder. (Johannessen med fler 2011:111-113) En annen ulempe med snøballmetoden er at det kan tenkes at forskningsdeltakere som kjenner til og anbefaler hverandre vil ha utviklet mer sammenfallende synspunkter på intervjutemaene enn folk som ikke kjenner til hverandre. Det kan også tenkes at en deltaker etter intervjuet snakker om samtalen med personer vedkommende har anbefalt, selv om de ikke kan vite hvem vi kommer til å snakke med, og slik påvirker synspunktene til de andre forskningsdeltakerne. Dersom deltakerne har høy grad av sammenfallende synspunkter på intervjutemaene kan det derfor skyldes utvalgsmetoden.

To av intervjuene er gjennomført andre steder enn på intervjupersonens arbeidsplass. Det ene av intervjuene ble gjennomført i et støyende kafélokale etter ønske fra deltakeren. Støyen og den hektiske stemningen i lokalet gjorde det til tider vanskelig å konsentrere seg om saken og på flere steder i lydopptaket er det vanskelig å forstå hva som blir sagt. Det andre intervjuet ble gjennomført hjemme hos informanten og fikk et preg av sosial sammenkomst. Dette skapte både ulempe og fordel. Ulempen er at samtalen fikk en mer springende struktur enn den systematiske spørsmål-svar-oppfølging/nytt spørsmål-strukturen som bør kjennetegne et forskningsintervju, men fordelen er at forskningsdeltakeren kan ha uttalt seg friere enn det vedkommende ville ha gjort på arbeidsplassen.

Det synes tilstrekkelig å intervju kun en skoleleder/rektor og en leder fra Utdanningsetaten. I motsetning til de bydelsbaserte hjemmetjenestene er skolene er sentralstyrt gjennom Utdanningsetaten i kommunen og som jeg skal komme tilbake til i senere kapitler, viser undersøkelsen at Utdanningsetaten foreløpig synes løst koblet til *tillitsreformen*. Skolene er dermed lite berørt av *tillitsreformen* og det syntes derfor ikke hensiktsmessig å gjennomføre flere intervjuer med lokale skoleledere. En skoleleder ble likevel intervjuet.

Hjemmetjenestene er styrt i bydelene og det kan være lokale variasjoner i hvordan *tillitsreformen* omtales. Derfor ble det interessant å finne fram til et utvalg av disse. En bydelsleder og tre mellomledere fra lokale hjemmetjenester ble derfor valgt etter snøballmetoden.

Det er også naturlig å søke innblikk i hvordan noen fra politisk ledelse og miljøet rundt omtaler *tillitsreformen*. Derfor ble to sentrale aktører intervjuet; daværende byråd for oppvekst og utdanning Tone Tellevik Dahl, og en administrativ leder med ansvar for styringspraksis i kommunen. Tilsammen ble åtte personer intervjuet i løpet av september, oktober og november 2017. Med unntak av byråd Tone Tellevik Dahl og rektoren er samtlige deltakere mellomledere. Intervjuene ble gjennomført i samarbeid med medstudent Guri Vatn, tatt lydopptak av og transkribert.

I et av intervjuene med lokal leder i hjemmetjenestene sviktet det tekniske opptaksutstyret etter fem minutter. Resten av denne samtalen er kun referert skriftlig og informasjonen derfra er dermed vesentlig dårligere enn fra de andre intervjuene. Det ble derfor gjennomført et ekstra intervju med en hjemmetjenesteleder.

Kvale og Brinkmann legger vekt på at kommunikativ validering, eller testing av gyldigheten av påstandene i en samtale i kvalitative intervjuer, er en god måte å styrke den indre validiteten eller det Ringdal kaller troverdighet. Kommunikativ validering skjer ved at intervjueren oppsummerer deltakerens utsagn underveis og ber deltakeren vurdere oppsummeringen. Slik trekkes forskningsdeltakeren inn i et valideringsfellesskap med forskeren (Kvale og Brinkmann 2015:278).

Under intervjuene ble det derfor lagt vekt på å oppsummere deltakernes utsagn minst en gang og sjekke ut om oppsummeringen hørtes riktig ut for deltakeren. I praksis har dette ikke vært bare enkelt å få til i alle intervjuene. Forskningsdeltakerne hadde ofte så mye å si at det følte uvant og nesten litt upassende å skulle oppsummere og sjekke ut egen forståelse hva de sa. Alle intervjuene inneholder likevel kommunikativ validering av viktige utsagn.

Som tidligere nevnt, virket det ikke som spørsmålene om egen organisasjonskultur ga særlig mening for forskningsdeltakerne og intervju spørsmålene mine ble derfor lagt om. De mindre fruktbare kulturspørsmålene ble satt til side til fordel for spørsmål som kunne gi informasjon om hvordan tillitsreformen eventuelt ble oversatt, dempet og filtrert og om hvordan forskningsdeltakerne opplevde koblingen mellom egen virksomhet/enhet og det øvrige organisasjonssystemet. De nye nøkkelspørsmålene ble “Hvordan jobber dere med å iverksette *tillitsreformen*?”, “Hvilke problemer synes du dette løser?”, “Hvilke suksessfaktorer eller -hindre ser du for arbeidet med *tillitsreformen*?”. Disse mer praksisnære spørsmålene så ut til å fungere. Deltakerne kom på glid og de fleste ga fortellinger og fyldige beskrivelser av hvordan de anså *tillitsreformen*, jobbet med den og hvorfor.

I tillegg til intervjuene består det empiriske materialet i denne undersøkelsen også av styringsdokumenter i form av bystyrevedtak og budsjettdokumenter som skal være offentlig tilgjengelige (Offentleglova 2016).

Dokumentene var stort sett enkle å innhente gjennom nettsøk eller direkte henvendelser til de respektive kommunale myndighetene, men med to unntak. Bydel Vestre Aker hadde ett av de tre dokumentene til denne undersøkelsen tilgjengelig på sine nettsider. Etter en initiell forespørsel om de to andre dokumentene svarte bydelen forsåvidt med en henvisning til sine nettsider, men unnlot å tilgjengeliggjøre de aktuelle dokumentene. Bydel Bjerke har ikke tilgjengeliggjort sine budsjettdokumenter for de aktuelle årene når dette skrives i utgangen av april 2018. Begge bydelene ble purret to ganger etter den initielle henvendelsen i forbindelse med denne undersøkelsen. Bydel Bjerke har ikke svart på noen av de tre henvendelsene til dem.

3. Tolkning av tillitsreformen i de to sektorene - funn og analyse

3.1 Politisk og administrativ styring i Oslo kommune

Oslo kommune styres politisk etter en parlamentarisk styringsmodell. Bystyret består av 59 representanter og ledes av et ansvarlig byråd eller “by-regjering”, på lignende måte som regjeringen står ansvarlig overfor Stortinget. Byrådet leder kommunens administrasjon, innstiller saker til bystyret og er ansvarlig for gjennomføring av vedtak gjort i bystyret. De åtte byrådene i Oslo har hver sin “byminister”-rolle, der de er både etatsledere og parlamentarikere og har instruksjonsmyndighet overfor underliggende kommunale etater.

Kommunen styres også etter en desentralisert modell, der en del oppgaver er lagt til 15 lokale bydeler ledet av hvert sitt bydelsutvalg. Bydelsutvalgene består av inntil 15 folkevalgte medlemmer, som i likhet med bystyret velges for 4 år av gangen. Det er innbyggerne i de respektive bydelene som velger representantene til bydelsutvalgene.

Etter lokalvalgene i 2015 fikk Oslo et politisk skifte. I de forrige tre periodene, valgene 2003, 2007 og 2011, hadde bystyret borgerlig eller ikke-sosialistisk flertall og Høyre-ledet byråd, men fra 2015 fikk Arbeiderpartiet, SV og Miljøpartiet de Grønne flertall i bystyret og det såkalte “rød-grønne” byrådet konstituerte seg under Arbeiderpartiets ledelse ved byrådsleder Raymond Johansen.

Oslo er både hovedstad og landets største kommune med nærmere 670 000 av Norges rundt 5,3 mill innbyggere (SSB 2018). Dette gjør at Oslo kommune, kanskje i større grad enn de andre store norske byene som Bergen og Trondheim, kan sies å være “utstillingsvindu” for partienes politikk. Holm med fler (2018) påpeker blant annet at både “Osloskolen” og den kommunale parlamentarismen i Oslo har blitt lagt merke til og inspirert nasjonale løsninger og lovendringer (2018:24). Gjennom store deler av etterkrigstiden har Oslo kommune hatt en annen politisk farge enn sittende regjering. Holm med flere påpeker likevel at forholdet mellom staten og Oslo kommune kan karakteriseres av partnerskap og samarbeid (2018:26). I de to foregående periodene til denne; etter 2007- og 2011-valgene, har det imidlertid vært borgerlig ledelse begge steder og, som jeg kommer tilbake til senere i dette hovedkapittelet, kan det se ut til at det politiske skiftet fra 2015 har medført en viss partipolitisk drakamp på det skolepolitiske området mellom staten ved det Høyrestyrte Kunnskapsdepartementet på den ene siden og de kommunale “rød-grønne” politiske myndighetene i Oslo på den andre siden.

Oslo kommune skal styres administrativt etter “Prinsipper for virksomhetsstyring i Oslo kommune” fra 2011. Styring og ledelse betegner begge påvirkningsprosesser, men virkemidlene en bruker til påvirkningen er ulike:

Mens ledelse handler om desentralisert, direkte og gjerne dialogbasert påvirkning primært utøvd i relasjonen mellom den enkelte leder og ansatte, handler styring mer om sentralisert, direktivlignende påvirkning utøvd indirekte, bl.a. gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner. I etymologisk forstand betyr «styring» det «å kunne gi retning til en bil eller et skips bevegelser ved hjelp av ratt eller ror». (Røvik 2010:65)

I “Prinsipper for virksomhetsstyring i Oslo kommune” heter det at:
«Virksomhetsstyringen skal baseres på mål- og resultatstyring som overordnet styringsprinsipp.» og at styringsdokumentene skal “inneholde rammer, mål og krav og utgjøre grunnlaget for operasjonalisering og videre planlegging gjennom styringsdialogen.” (Oslo kommune, Byrådsavdeling for finans 2011:5). Som blant annet Lesjø og Røvik påpeker har mål- og resultatstyring blitt den allmenne styringsoppskriften i offentlig sektor i løpet av de siste tretti årene (Lesjø 2016, Røvik 2010). Som Lesjø dessuten også påpeker var mål- og resultatstyringens grunnidé opprinnelig å vise underliggende forvaltningsnivåer tillit gjennom å gi dem overordnede mål og vide rammer, men styringsformen har i praksis ofte vist seg å forlate denne idéen gjennom at det utvikles omfattende og detaljerte mål- og resultatkravsbatterier fra overordnet til underordnet nivå (Lesjø 2016).

3.2 Grunnlagsdokumentene for tillitsreformen

Det er hovedsakelig to dokumenter som forteller om *tillitsreformen* i Oslo kommune; “Plattform for byrådssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti i Oslo 2015-2019” (Johansen m fl 2015), heretter kalt byrådserklæringen og byrådssaken “Tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune” (Byrådssak 1055/17 2017).

I byrådserklæringen heter det under overskriften “Kommunen som arbeidsgiver” at:

Byrådet vil gjennomføre en tillitsreform for å sikre bedre samhandling mellom ledelse og ansatte, en bedre utnyttelse av de ansattes kompetanse, mer brukerdeltagelse, bedre tjenester og en mer effektiv bruk av kommunens ressurser. De samlede rapporteringskravene i ulike sektorer skal gjennomgås, med sikte på å avbyråkratisere tjenesteproduksjonen. (Johansen m fl 2015:12)

Erklæringen har også en formulering om at: “For byrådet handler økt tillit til ledere og ansatte om overføring av faglig myndighet og ansvar, tilstrekkelig bemanning, åpenhet, dialog, kompetansehevingstiltak og forankring.” (Johansen m fl 2015:12).

I byrådssaken heter det blant annet at “Tillitsbasert styring og ledelse skal kjennetegnes av: Få og tydelige mål. Redusert detaljstyring” og at “Dette skal følges opp i linjen og danne grunnlag for videre arbeid i hele kommunen.” (Byrådssak 1055/17 2017:1). Mål- og resultatstyring skal fortsatt praktiseres, men: “Det skal legges mer vekt på tydelige mål, forventninger til resultater og effekter. Det skal legges mindre vekt på kontroll, detaljrapportering og måling av aktiviteter, tiltak og virkemidler.” (Byrådssak 1055/17 2017:2).

Det ser altså ut til at *tillitsreformen*, slik den omtales i grunnlagsdokumentene, ikke fremstilles som noen erstatning for mål- og resultatstyringen som det rådende styringsprinsippet i Oslo kommune. Snarere kan formuleringene om redusert detaljstyring og få, tydelige mål se ut til å uttrykke en ambisjon om å begrense den tendensen Lesjø (2016) viser til og som Hans de Bruijn kaller “mushrooming” eller “The Law of Mushrooming” (2007:39). “Mushrooming” betegner nettopp tendensen til at det utvikles stadig fler og mer spesifikke mål- og resultatkrav i en organisasjon. I følge de Bruijn vil både styrende og styrte kunne bidra til denne “soppvekst”-effekten: Et sett med mål- og resultatkrav vil alltid gi et begrenset og forenklet bilde av virkeligheten. Derfor kan overordnet myndighet mistenke strategisk adferd i det underordnede nivået og derfor ønske å utvikle stadig nye mål- og resultatkrav for å komme slik adferd i forkjøpet. Underordnet nivå kan dessuten også ha interesse av at det utvikles flere mål- og resultatkrav slik at deres innsats kan dokumenteres i sin fulle bredde og kompleksitet (de Bruijn 2007:40).

Byrådssaken inneholder også formuleringer om innbyggerinvolvering, samhandling med organisasjonene og utvikling av digitale tjenester, blant annet. Det er imidlertid formuleringene om at redusert detaljstyring og mere vekt på at få og tydelige mål skal danne grunnlaget for det videre arbeid i hele kommunen, som gir den mest konkrete anvisningen til en eventuelt endret eller justert styringspraksis og som derfor undersøkes nærmere i det følgende.

Reformer kan defineres som «aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å endre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjoner» (Christensen 2009:149). Hva som kan betegnes som aktive og bevisste forsøk er et vurderingsspørsmål.

Formuleringene fra byrådsberklæringen om at “De samlede rapporteringskravene i ulike sektorer skal gjennomgås” og at dette skal “avbyråkratisere tjenesteproduksjonen” (Johansen m fl 2015:12), synes å være uttrykk for en intensjon om slike aktive forsøk, om enn noe underspesifiserte, særlig når konteksten tilsier en *tillitsreform* som byrådet vil innføre. Det er imidlertid kun i byrådsberklæringen at begrepet *tillitsreform* brukes. I byrådsaken er *tillitsreform* erstattet med formuleringen *tillitsbasert styring og ledelse*, noe som gir inntrykk av at byrådsaken demper formuleringene - og dermed kanskje ambisjonsnivået - fra byrådsberklæringen. Kapittel 3.4 omtaler blant annet forskningsdeltakernes bruk av uttrykkene *tillitsreform* og *tillitsbasert styring og ledelse*, nærmere. Noen bruker *tillitsreform* konsekvent, mens andre legger vekt på at *tillitsbasert styring og ledelse* ikke er noen reform.

3.3 Mål- og resultatkrav i styringsdialogen før og etter *tillitsreformen*

I Oslo kommunes prinsipper for virksomhetsstyring heter det at styringsdialogen betegner: “den formelle kommunikasjonen mellom byrådsavdeling og underliggende virksomhet samt internt i virksomheten og hvordan denne kommunikasjonen organiseres og dokumenteres.” (Oslo kommune, Byrådsavdeling for finans 2011:4)

Jeg har valgt å se på endringer fra 2016 til 2018 i tildelings- og budsjettokumentene. Det er hovedsakelig i disse dokumentene at mål- og resultatkrav, og dermed “samlede rapporteringskrav” (Johansen m fl 2015:12), fra overordnet til underordnet nivå skal fremsettes og dokumenteres og det er også i disse dokumentene at eventuelle endringer i omfanget av slike krav kan forventes å kunne observeres. 2016-dokumentene ble utarbeidet i 2015 under det forrige, borgerlige byrådet, altså før det nåværende byrådet tiltrådte. 2017-dokumentene er de første som ble utarbeidet under det nåværende byrådet og 2018-dokumentene er de første som ble utarbeidet etter byrådsaken om *tillitsbasert styring og ledelse*. Det er derfor også interessant å undersøke om det har funnet sted en gradvis nedbygging av omfanget av mål- og resultatkrav, jamfør kapittel 2.4.1. Med *tillitsreformen* kan det forventes at omfanget er redusert under dette byråds tid fra innsettelsen og det forrige byråds budsjetter i 2016, til den første runden med dette byråds budsjetter i 2017 og fram til nå, våren 2018, med den andre runden budsjetter som er utarbeidet under dette byrådet.

3.3.1 Budsjettildelingen fra bydelene til hjemmetjenestene

Bydelene, som har ansvar for hjemmetjenestene, får sine økonomiske midler fordelt til seg gjennom et kriteriesystem besluttet i bystyret. Midlene tildeles i form av en ramme som bydelsutvalgene kan prioritere innenfor, med forutsetning om at overordnet regelverk og retningslinjer fra de aktuelle byrådsavdelingene overholdes. Tildelingsbrevene for 2016 -2018 fra byrådsavd for eldre, helse og sosiale tjenester til helseetaten angir ingen spesifikke mål- og resultatkrav for hjemmetjenestene, men hjemmetjenestene nevnes med styrking av bemanningen i 2018.

Hjemmetjenestene er hjemlet i Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (Helse- og omsorgstjenesteloven 2011). Helsetjenester i hjemmet gis som hjemmesykepleie, personlig assistanse og praktisk bistand og opplæring. Tjenestene organiseres i bydelene som et heldøgns helse- og omsorgstilbud og gir pleie og omsorgstjenester til ulike pasientgrupper med forskjellig hjelpebehov, uavhengig av alder eller diagnose.

Administrativt ledes bydelene av bydelsdirektører som utarbeider og fremlegger bydelens budsjett. Budsjettet behandles politisk i bydelsutvalget og utgjør bydelenes viktigste styringsdokumenter. De mål- og resultatkravene som gjelder for de ulike oppgavene i bydelene nedfelles i bydelsbudsjettene og de økonomiske midlene tildeles hjemmetjenestene under forutsetning av at disse målene og resultatene oppnås. For å undersøke hvilket mål- og resultatkravsregime som gjelder hjemmetjenestene i bydelene etter *tillitsreformen* har jeg derfor gjennomgått de av de femten bydelenes budsjetter for de siste tre årene som det har vært mulig å få tak i til denne undersøkelsen, se også kapittel 2.6.

I gjennomgangen har jeg talt opp de resultatmålene og kravene til tiltak som spesifikt er definert til hjemmetjenestens arbeid i de respektive bydelene, se tabell nr 1. I tillegg til disse mål- og resultatkravene definerer budsjettene også nøkkeltall og/eller måltall. Disse er utelatt fra tabellen fordi det ikke har latt seg bestemme, uten nærmere undersøkelser, i hvilken grad de bør forstås som resultatkrav eller mer som prognoser og plangrunnlag i bydelene. Slike nærmere undersøkelser synes ikke nødvendige å gjennomføre for å få en god nok indikasjon på tolkningen av *tillitsreformen* hittil.

Tabell 1. Antall mål- og resultatkrav til bydelenes hjemmetjenester fordelt på bydel og år i perioden 2016 til 2018 og endringer fra 2016 til 2017, 2017 til 2018 og 2016 til 2018.

Kilder: Respektive bydelsbudsjett for hvert av årene 2016, 2017 og 2018

Bydel	2016	2017	Endring 2016 til 2017	2018	Endring 2017 til 2018	Endring 2016 til 2018
Bydel Alna	4	9	5	35	30	29
Bydel Bjerke ³						
Bydel Frogner	11	20	9	22	2	11
Bydel Gamle Oslo	14	7	-7	13	6	-1
Bydel Grorud	27	39	12	23	-16	-4
Bydel Grünerløkka	14	19	5	2	-3	-12
Bydel Nordre Aker	5	10	5	19	14	9
Bydel Nordstrand	44	21	-23	0 ⁴	0	-44
Bydel Sagene	7	11	4	13	2	6
Bydel St. Hanshaugen	7	20	13	24	11	17
Bydel Stovner	10	27	17	9	8	-2
Bydel Søndre Nordstrand	16	22	6	13	-9	-3
Bydel Ullern	7	3	-4	0	-3	-7
Bydel Vestre Aker ⁵				32		
Bydel Østensjø	15	17	2	8	-9	-7

Oversikten i Tabell 1, høyre kolonne, viser ingen gjennomgående reduksjon i antallet mål- og resultatkrav fra 2017 til 2018. 5 bydeler har satt opp flere mål- og resultatkrav til

³ Dokumentasjon ikke tilgjengelig, se kapittel 2.6.

⁴ Budsjettdokumentet for bydel Nordstrand endret struktur vesentlig fra 2017 til 2018. Dokumentet for 2018 inneholder ikke resultatkrav eller krav til tiltak for hjemmetjenestene, men viser til lovverket.

⁵ Dokumentasjon delvis tilgjengelig, se kapittel 2.6.

hjemmetjenesten i 2018 enn i 2017 og 2017. Bydel Alna og bydel St Hanshaugen har endret sine budsjetter fra å inneholde relativt få mål i 2016, henholdsvis 4 og 7 mål, til relativt mange mål i 2018 med henholdsvis 24 og 35. For bydel Alnas del, innebærer det at antallet mål- og resultatkrav til hjemmetjenestene har økt med 30 fra 2016 til 2018. For bydel St Hanshaugens del innebærer det at antallet mål- og resultatkrav til hjemmetjenestene har økt med 17 fra 2016 til 2018.

For noen av bydelene har antallet mål- og resultatkrav som stilles til hjemmetjenestene økt mindre siste år, fra 2017 til 2018, enn forrige år, fra 2016 til 2017. Dette gjelder bydelene Frogner, Sagene og Stovner.

I alt 8 av de 15 bydelene retter likevel færre mål- og resultatkrav til hjemmetjenestene i 2018 enn i 2016, se høyre kolonne i tabellen for differanse mellom 2016 og 2018. Dette gjelder bydelene Gamle Oslo, Grorud, Grünerløkka, Nordstrand, Sagene, Søndre Nordstrand, Ullern og Østensjø. Gamle Oslo har ett målkrav mindre i 2018 enn i 2016. Bydel Grorud har redusert mål- og resultatkravene til hjemmetjenestene med 4 gjennom perioden, bydel Grünerløkka har redusert med 12, bydel Nordstrand med hele 44, bydel Stovner med 2, Søndre Nordstrand med 3, bydel Ullern med 7 og bydel Østensjø har også redusert antallet mål og resultatkrav som rettes til hjemmetjenestene med 7 fra 2016 til 2018.

Budsjettdokumentet for bydel Nordstrand for 2018 er lagt om fra tidligere år og viser kun til lovverket for hjemmetjenesten. Dette var såpass interessant at jeg forespurte økonomisjefen i bydelen, Roger Westgaard, om hva endringene skyldtes. I korrespondansen til meg viste Westgaard til en omorganisering i bydelsadministrasjonen og hensynet til bydelspolitikernes ønske om å forholde seg til mindre tekst:

Dette er nok både et resultat av omorganiseringen, og en erkjennelse av at budsjettdokumentene våre var litt vel lange. Versjonen som ligger på våre nettsider er betraktelig kortere, og dette skyldes at BU⁶ vedtok at kun noen få utvalgte kapitler skulle utgjøre selve budsjettdokumentet. Tror ikke at dette var politisk motivert, men heller et ønske om å kunne forholde seg til atskillig mindre tekst. Så får det bli en diskusjon med BU til høsten igjen at deler av det som ble utelatt nok helt klart bør inngå i en bydels budsjettdokument. (Roger Westgaard, økonomisjef i Bydel Nordstrand, personlig kommunikasjon i e-post 30. april 2018)

Budsjettdokumentet til bydel Nordstrand i 2016 var på 160 sider, mens dokumentet for 2018 var på 22 sider.

⁶ Bydelsutvalget

3.3.2 Budsjetttildelingen fra Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap til Utdanningssektoren

Tildelingsbrevet for 2016 fra byrådsavdelingen til Utdanningsetaten inneholder 5 overordnede mål og viser ellers til sak 1 for 2016⁷. (Tildelingsbrev 2016 - Utdanningsetaten, 2016)

Tildelingsbrevet for 2017 omtaler at rapporteringspunkter skal reduseres og forenkles. “Særskilt rapportering på klimaarbeidet” ser ut til å være et nytt rapporteringspunkt. Brevet angir 6 hovedmål, nummerert fra 1-2 og fra 5-8. Under hvert av målene angis “tiltak” og “resultatindikatorer” i tillegg til “innsatsområder” som vil “være viktige for måloppnåelsen”. Innsatsområdene kan være alt fra deltakelse i tverrgående prosjekter til å følge opp særskilte handlingsplaner eller nye ordninger. De fleste innsatsområdene utgjør spesifikke oppdrag og det varsles om tilleggs-tildelingsbrev for innsatsområdene i løpet av året. Til sammen utgjør hovedmål, tiltak, resultatindikatorer og innsatsområder 78 mål- og resultatkrav for 2017. (Tildelingsbrev 2017 - Utdanningsetaten, 2017)

Brevet for 2018 inneholder et tekstavsnitt om “Tillit og handlingsrom” der det blant annet trekkes fram at: “Krav om rapporteringer og standardisering skal holdes på et minimum. Det skal tas sikte på å frigjøre mer tid til pedagogisk ledelse og utviklingsarbeid lokalt.” (Tildelingsbrev 2018 - Utdanningsetaten, 2018:5-6) Denne teksten synes mindre forpliktende enn teksten i byrådsvedtaket om at kravene skal *reduseres* og kan dermed synes å uttrykke en ytterligere demping av ambisjonene for *tillitsreformen*.

Brevet angir også 6 nye, langsiktige strategimål og følger forøvrig samme systematikk som for 2017 med “hovedmål”, “tiltak”, “resultatindikatorer” og “innsatsområder”. Til sammen utgjør strategimål, hovedmål, tiltak, resultatindikatorer og innsatsområder 85 mål- og resultatkrav for 2018. Fra 2017 til 2018 har antallet mål- og resultatkrav dermed økt med 7. (Tildelingsbrev 2018 - Utdanningsetaten, 2018)

3.3.3 Budsjetttildelingen fra Utdanningsetaten til skolene

⁷ Sak 1 i bystyret 2016 gjaldt kommunens overordnede budsjett.

Rammebrevene fra Utdanningsetaten til skolene *gjengir* de målene og tiltakene som kommer fra byrådsavdelingen. Brevene viser til et strategisk kart for skolene presentert i rektormøte og et internt datasystem, NYPOS, der disse målsettingene, etter det jeg forstår, operasjonaliseres for og/eller av skolene (Rammebrev 2016, Rammebrev 2017, Rammebrev 2018).

NYPOS og rektormøter er det ikke offentlig innsyn i, slik at det lar seg ikke uten videre gjøre å undersøke om omfanget av de formelle mål- og resultatkravene som stilles fra Utdanningsetaten til skolene har endret seg etter *tillitsreformen*. Som det fremkommer av intervjuene omtalt senere i dette kapittelet, uttaler imidlertid deltakerne fra skolesektoren at omfanget av disse mål- og resultatkravene ikke er redusert i etterkant av *tillitsreformen*.

3.3.4 Hovedfunn fra styringsdialogen

Dokumentgjennomgangen indikerer ingen gjennomgående nedbygging av mål- og resultatkravsomfanget i de to sektorene etter tillitsreformen. Antallet mål- og resultatkrav har tvert imot økt i begge sektorene i den perioden jeg har undersøkt, men med unntak for bydelene Gamle Oslo, Grorud, Grünerløkka, Nordstrand, Sagene, Søndre Nordstrand, Ullern og Østensjø. Med unntak av disse, synes det derfor som om bystyrevedtaket om at arbeidet med redusert detaljstyring og få og tydelige mål skal følges opp i linjen hittil ikke har nedfelt seg i styringsdialogen i de to sektorene. En bredere anlagt undersøkelse, med gjennomgang av tilleggstilordninger, tilbakerapportering, referater fra styringsdialogmøter, analyse av bruken av NYPOS og andre databaser kunne gitt et mer nyansert bilde, men funnene synes entydige nok for denne undersøkelsens formål. Koblingen til tillitsreformen synes løs og, med nevnte unntak, ser det ut til at ambisjonen om redusert detaljstyring og mere vekt på få og tydelige mål er filtrert ut av styringsdialogen i utdanningssektoren og i flere bydeler.

Isolert sett kan disse funnene tyde på at *tillitsreformen* ikke gir særlig mening for aktørene i de to sektorene, eller at den delen av *tillitsreformen* som uttrykker ambisjoner om mindre detaljstyring oppfattes som mindre viktig enn andre hensyn i aktørenes *sensemaking*. Slike andre hensyn eller faktorer som spiller inn kan være en institusjonalisert tendens til “mushrooming”, et særlig detaljorientert bydelsutvalg eller det motsatte; nærmest overinformerte bydelspolitikere, jf sitatet fra Roger Westgaard, Bydel Nordstrand, i kapittel 3.3.1.

Den politiske sammensetningen av bydelsutvalgene kan også spille inn, men det er i så fall ikke noe entydig funn i denne undersøkelsen: Bydel Nordstrand, som har den største reduksjonen av detaljstyring av hjemmetjenestene, er Høyre-ledet men det er også bydel Frogner, som har økt antallet mål- og resultatkrav til hjemmetjenestene. Bydel Alna, som har økt antallet mål- og resultatkrav til hjemmetjenestene relativt kraftig, er Arbeiderparti-ledet og det samme er bydel Stovner, som har redusert antallet mål- og resultatkrav til hjemmetjenestene. Av de 7 bydelene som har redusert mål- og resultatkravene til hjemmetjenestene; bydelene Gamle Oslo, Grorud, Grünerløkka, Nordstrand, Sagene, Søndre Nordstrand, Ullern og Østensjø, er imidlertid kun to borgerlig ledet. Det er derfor interessant å belyse funnene med nærmere kunnskap om aktørenes *sensemaking* og tolkning av *tillitsreformen*.

3.4 Aktørenes sensemaking og tolkning av *tillitsreformen*

3.4.1 Politikeren

Tone Tellevik Dahl, Arbeiderpartiet, er en erfaren politiker som har sittet i opposisjon i bystyret siden 2003 og i byrådet fra 2015. På intervjutidspunktet var Tellevik Dahl byråd for oppvekst og kunnskap. Hun hadde derfor ansvaret for å tildele økonomiske midler og rette mål- og resultatkrav til Utdanningsetaten i Oslo og gjennom dem til skolene.

I intervjuet med Tellevik Dahl svarte hun slik på spørsmålet om hva som var bakgrunnen for formuleringene om *tillitsreform* i tiltredelseserklæringen:

Tillit er jo på en måte nøkkelen til at det skal kunne fungere. Så det var jo ikke det at vi mente det ikke var tillit, men det var viktig for oss som byråd å signalisere at det var et styringsprinsipp vi legger ganske stor vekt på. Og når man skal lage en erklæring som sier noe om ganske mye som vi har lyst til å gjøre, rent sånn spesifikt på hver enkelt sektor, så er det også viktig for oss å vise hvordan vi ønsker å fremstå også som arbeidsgiver.

I intervjuet sa Tellevik Dahl videre at det er viktig for bystyret at tillitsbasert styring og ledelse ikke betyr fravær av styring, men å sette høye, ambisiøse mål og angi retning for kommunens virksomheter. Det er opp til profesjonene å gjøre de faglige vurderingene.

Tellevik Dahl brukte ellers konsekvent betegnelsen “tillitsbasert styring og ledelse” og ikke *tillitsreform* i videre omtale.

På spørsmål om hvilke problemer dette skal løse trakk hun fram at Høyrebyrådet⁸, etter hennes mening, hadde overdreven tro på detaljstyring og detaljkontroll. Som eksempel på det, nevnte hun blant flere eksempler bystyrets vedtak om bruk av *TRAS*⁹ i Oslos barnehager:

Jeg tror ikke noen i bystyret har kompetanse til å vurdere om TRAS er et velegnet verktøy. Men allikevel så bestemte vi det. Det synes jeg er uansvarlig. Så da fjernet vi det og så tenkte vi at; nei, det må fagligheten bestemme.

På spørsmål om dette betyr at profesjonene nå har fått mer makt var svaret nei. Hun presiserte at det er *ansvaret* som er tydeliggjort og flyttet nedover i organisasjonen. Også skolene har fått større ansvar ved at de nå kan velge bort tester som tidligere var obligatoriske i Oslo og ha flere timer i praktisk-estetiske fag enn det nasjonale minimum, la hun til. Videre sa hun at skolene har hatt en del handlingsrom hele tiden, men at de ikke har vært oppmuntret til å bruke det. Nå er det fler og fler skoler som tar i bruk dette handlingsrommet.

På spørsmål om det går et skille langs høyre-venstre-aksen når det gjelder skolepolitikk eller offentlig styring var svaret begge deler. Igjen var narrativet at det nåværende bystyret legger opp til mindre kontroll i motsetning til sånn som det var med høyrepolitikken; “det som var høyrepolitikken var jo at de ønsket ekstremt mange kontrollpunkter.”

Politikerens oppgave er blant annet å synliggjøre og kommunisere politiske forskjeller mellom sitt eget parti og politiske motstandere, så det er ikke overraskende at Tellevik Dahls *sensemaking* virker å handle om “signalisering” og å markere avstanden til høyrebyrådet. Tiltroen til henholdsvis private eller offentlige løsninger følger tradisjonelt høyre-venstre-aksen også i norsk politikk og, som jeg viste til i kapittel 1, kan den output-basert styring av offentlig sektor sies å være inspirert av liberalistisk tankegods der troen på private markedsstyrte løsninger er sterk. Som arbeiderpartipolitiker, med røtter i den sosialdemokratiske ekspansjonsstaten og med flere velgere som er ansatt i offentlig enn i privat sektor (Aftenposten 28. juni 2017) kan det derfor være viktig å signalisere tiltro eller “tykk institusjonell tillit” (Høyer m fl 2015) til både offentlig sektor generelt og til offentlig ansatte, inkludert kommunens egne lærere.

⁸ Bystyret hadde borgerlig ledelse fra 1997 til 2015.

⁹ Forkortelse for “Tidlig registrering av språkutvikling”. Kartleggingsverktøy basert på observasjon av barns språk i daglig samspill.

Som lokal “minister” for utdanningssektoren i Oslo kommune er imidlertid byråden bundet av den statlige styringen av sektoren. Instruksjonsmyndigheten som skolebyråd er begrenset av den statlige skolepolitikken som føres gjennom Kunnskapsdepartementet. Kunnskapsdepartementet styrer gjennom blant annet Opplæringsloven (Opplæringslova 1998) med tilhørende forskrifter og regelverk og via Utdanningsdirektoratet som utarbeider og oppdaterer læreplanverket.

I byrådets omtale/*labeling* virker “tillitsbasert styring og ledelse” heller ikke å skulle gjelde noen gjennomgripende forandring av kommunens styringssystem som sådan. Det er også begrenset i hvor store forandringer kommunene selv kan gjøre på dette området. Blant annet er alle kommuner forpliktet til å rapportere regnskaps- og andre data gjennom KOSTRA-systemet til statlig nivå. Det varsles imidlertid i en kommentar på kommunens nettsider at økonomireglementet for Oslo kommune skal revideres i 2018 (Oslo kommune u.å.) og det kan tenkes denne revisjonen innebærer forandringer i tillitsbasert retning.

3.4.2 Toppbyråkraten

Denne lederen har en sentral stilling i Oslo Rådhus. Der byråden kan kalles en “by-minister” kan denne deltakeren kanskje kalles en “by-byråsjef”, det vil si leder for et kontor eller avdeling, men underordnet en annen leder i en av de åtte byrådsavdelingene. Deltakeren er dermed mellomleder på lavere nivå, men plassert i byens sentraladministrasjon og dermed et godt stykke fra *teknisk kjerne*; det praktiske arbeidet i skole og hjemmetjenester. For å reflektere denne rollen har jeg valgt å kalle deltakeren “toppbyråkraten”. Deltakeren har en utdanningsbakgrunn innenfor offentlig administrasjon og ledelse og har vært involvert i å utarbeide grunnlagsdokumentene i *tillitsreformen*.

På spørsmål om hvordan en tenkte under utarbeidelsen av grunnlagsdokumentene poengterte deltakeren sterkt at det ikke er snakk om noen reform eller radikal endring, men en forbedring av måten mål-og resultatstyringen praktiseres på i kommunen. Det betyr at: “Man må styre mer overordnet, ikke på aktiviteter, men på effekter.” For å komme dit, er det viktig å være *bevisste* på forskjellen mellom aktiviteter og effekter og å styre kunnskapsbasert, forklarte deltakeren. På spørsmål om hva som gjøres konkret for å få til dette, trakk deltakeren fram kompetanseutvikling for toppledere, men også at alle kompetansetiltak for både ledere og medarbeidere bør utvikle “retorikken rundt tillitsbasert styring og ledelse”.

Retorikk-begrepet som ble brukt her kan gi assosiasjoner til noe virkelighetsfjernt eller

symbolsk, men det kan også tolkes som om deltakeren etterlyser en bedre felles begrepsforståelse eller teoretisk forståelse av forskjellen på aktiviteter og effekter i kommunens styringspraksis.

Deltakeren trakk videre fram at tillitsbegrepet kan tolkes på forskjellig måte, men at det bør handle om både tilliten mellom enkeltindivider og tilliten til “et system”. Det er noe uklart hva som mentes med “systemet” her, men deltakeren brukte først ordene “styring og ledelse” som så ble utdypet med “både systemet og ledelsen”, så konteksten kan tyde på at “system” her betyr styringssystemet i kommunen.

På spørsmål om hva som kan være til hinder for den utviklingen av styringspraksis som deltakeren beskriver, trekkes forventningene fra omgivelsene fram: “Alt kan bli politikk” og media kan fokusere på detaljer og enkeltsaker som politikerne forventes å ha oversikt over.

Der politikeren fremhever avstand til forrige byråd gjennom diskontinuitet og brudd med tidligere detaljstyring, kan det virke som om toppbyråkraten - i sin *sensemaking* - mer legger vekt på teoretisk forståelse, kontinuitet og lojalitet til systemet. Virkemidlet vedkommende trekker fram, kompetanseheving, er også et relativt mykt virkemiddel, mer egnet til forbedring enn forandring. Dette styrker inntrykket av vekten på kontinuitet i denne deltakerens *sensemaking* av *tillitsreformen*.

De to deltakerne virker likevel å ha relativt sammenfallende forståelse av at *tillitsreformen*, som ingen av dem altså karakteriserer som noen reform, innebærer eller skal innebære en bedre styringspraksis innenfor det eksisterende styringsregimet mer enn noen ny form for styring. Både politikeren og toppbyråkraten trekker fram at det ikke er hensiktsmessig at politikere og toppledere skal ha detaljkunnskap om alt som skjer i kommunen, men skal styre overordnet.

3.4.3 Mellomledere i bydel og hjemmetjenester

Som omtalt i kapittel 3.3 er hjemmetjenestene organisert i bydelene i Oslo. Der bystyret kan sies å være “by-parlamentet” i Oslo kan de 15 bydelene sees som lokale “by-kommuner”. Bydelene ledes politisk av de respektive bydelsutvalgene (BU) med valgte lokale representanter fra de politiske partiene.

I motsetning til byrådene har ikke bydelsrepresentanter noe “bydels-departement”. En bydel ledes administrativt av sin bydelsdirektør. Bydelsdirektøren kan sies å ha en rolle tilsvarende rådmannens i en ordinær norsk kommune. Innbyggerantallet i bydelene i Oslo

spenner fra noe over tretti tusen i bydel Bjerke til nærmere seksti tusen i bydel Frogner, forøvrig sammenlignbart med mellomstore byer som Hamar og Kristiansand. Bydelene har imidlertid ikke alle slags kommunale oppgaver delegert til seg. Hovedsakelig har de ansvaret for de lokale helse- og sosialoppgavene inkludert hjemmetjenestene, den kommunale tannhelsetjenesten, sosialdelen av NAV, helsestasjoner, sykehjem og dagsentre.

I alt fire mellomledere fra fire bydelers hjemmetjenester ble intervjuet om sitt arbeid med *tillitsreformen*. To av deltakerne var på intervjutidspunktet ansatt i bydeler som har gjennomført pilotforsøk med flat organisasjonsstruktur/selvstyrte team, *tillitsmodellen*, og to av deltakerne var ansatt i bydeler som ikke har gjennomført slike forsøk. Ingen av deltakerne hadde selv vært konkret involvert i disse forsøkene, men alle hadde enten observert dem på avstand i sin egen bydel eller hørt om dem fra andre bydeler. De to deltakerne fra bydeler som tidligere hadde gjennomført forsøkene med flat organisasjonsstruktur/selvstyrte team brukte begrepene *tillitsmodell* og *tillitsreform* om hverandre. Forsøkene med flat struktur i selvstyrte team ble gjennomført som mini-piloter i fire bydeler i perioden november 2016 til og med mars 2017 (Eide m fl 2017). De andre deltakerne brukte stort sett begrepet *tillitsreformen*. Ingen av deltakerne fra bydelene brukte uttrykket *tillitsbasert styring og ledelse*.

Mellomlederne som ble intervjuet fra hjemmetjenestene er alle ledere på lavere nivå. De leder ikke selv underordnede ledere, men har tett kontakt med det praktiske arbeidet i hjemmetjenestene. Disse mellomlederne leder hjemmehjelpere, hjemmesykepleiere og enkelte andre yrkesgrupper, for eksempel fysioterapeuter, som reiser ut til hjemmeboende, ofte eldre, pleie- og hjelpetrengende. En av deltakerne er utdannet økonom, de andre tre deltakerne har sykepleierutdanning og de har alle lang fartstid i kommunen.

Alle forskningsdeltakerne i hjemmetjenestene trakk fram innsatsstyrt finansiering og bestiller-utførermodellen da de ble spurt om hvilket problem *tillitsreformen* skal løse.

Bestiller-utførermodellen etablerer et internt marked i bydelen eller eksternt ved konkurranseutsetting. Markedet definerer en kunde- og en selgerrolle. Bestiller; her vedtaks kontor, bestillerkontor eller lignende har kunderollen. Utfører; her hjemmesykepleier, hjemmehjelper eller lignende, har selgerrollen i konkurranse med private kommersielle eller ideelle tilbydere av hjemmetjenester. Det er bestilleren som skal definere tjenestene til den enkelte innbygger gjennom forvaltningsvedtak etter blant annet Lov om sosiale tjenester. Innsatsstyrt finansiering (ISF) er en betegnelse som brukes i sykehussektoren om ordningen der sykehusene får refundert en fast takst per behandling. Her bruker forskningsdeltakerne

ISF-begrepet antakelig som et annet ord for stykkprisfinansiering, altså at det knyttes fast pris til definerte aktiviteter og tjenester.

Deltakerne fortalte med bruk av eksempler eller hypotetiske case, som “når gamle fru Olsen skal dusje” og “når Per Pettersen skal spise kveldsmat”, om hvor upraktisk det er med bestiller-utførermodellen. “Gamle fru Olsen” skal få et forhåndsdefinert antall minutter med hjelp til å dusje, men i praksis er “gamle fru Olsen” i ulik form fra dag til dag og dusjingen tar nødvendigvis kortere eller lengre tid, noe som ikke passer med vedtaket. Noen ganger vil “fru Olsen” dessuten slett ikke dusje. Uforutsigbare forhold kan dermed få større eller mindre ringvirkninger for resten av arbeidet den økta. En av deltakerne trakk inn “en sånn situasjon i går kveld” der en eldre kreftsyk person plutselig var blitt dårligere enn forutsatt og hjemmesykepleieren måtte bli værende på stedet store deler av kvelden.

Disse narrativene var typisk fokusert rundt den enkelte pasientens behov og handlet om situasjoner der bestiller-utførermodellen var til hinder for at hjemmetjenestene kunne dekke behovene på en faglig forsvarlig måte. Dette kan tyde på en praksisnær *sensemaking* preget av fagligprofesjonell logikk der deltakerne er mer opptatt av outcome enn output. Slike narrativer gikk igjen i intervjuene med deltakerne fra hjemmetjenestene.

En av deltakerne kontrasterte *tillitsreformen* mot New Public Management, som vedkommende definerte som en bestiller-utførermodell i sin *labeling*. En annen deltaker, økonomen, kalte bestiller-utførermodellen for “det motsatte av tillitsmodell” og sa også at *tillitsreformen* hadde positiv økonomisk effekt for bydelen. Det ble mindre behov for de dyre sykehjemsplassene etter at hjemmetjenestene sto friere til å dekke det skiftende hjelpebehovet til hjemmeboende hjelpetrengende. En deltaker brukte begrepet “glasnost” som betegnelse på hvordan de jobber med *tillitsreformen*. En synes *tillitsreformen* ligner på Janne Carlssons “Riv pyramidene”: “Der hadde han plassert ansvaret i det ytterste leddet i skranken, så fikk de fullmakter til å gjøre det som skulle være service. Og ikke ringe sjefen for å få lov til det eller det. Og tillitsreformen kan jo ligne litt på det også.”

På spørsmål om hvordan deltakerne jobber med *tillitsreformen* fortalte de om ulike former for “flat” organisering/selvstyrte team. Noen gjør tidligere lederoppgaver på omgang, mens andre har teammedlemmer med fast ansvar for koordineringsoppgaver. Deltakerne fra hjemmetjenestene ga uttrykk for god oversikt over hverandres organisering og betonet forskjellene mellom disse ulike flat-struktur-variantene. De fortalte at de møttes på samlinger og dro på besøk til hverandre - blant annet i regi av Høgskolen i Sørøst-Norge som fulgte de

tre modell-forsøkene. Dette ga inntrykk av en tett horisontal kobling, på tvers av bydelsgrensene, i et sterkt fagligprofesjonelt fellesskap.

Alle deltakerne fra hjemmetjenestene fortalte også om at den tidligere bestiller-funksjonen er lagt eller skal legges til teamene selv, og vedtakene ser eller skal se annerledes ut enn før: “Og så skal det ikke stå sånn som før at; morgen fra ni til ti, tredve minutt, ikke sant. Det skal være åpnere. Sånn at brukeren og den ansatte kan samskape denne tjenesten.” Dette betegnet en av deltakerne som et paradigmeskifte i måten hjemmetjenestene utføres på: “For det er paradigmeskifte med at vi sykepleiere, jeg er jo sykepleier også, sånn at vi ikke er først på å hjelpe. Ikke sant, du skal på en måte ha hendene litt på ryggen og mobilisere restkapasitet hos brukerne.”

Hendene-på-ryggen-tilnærmingen gjenspeiles i coachende lederstil, som også trekkes fram som en del av *tillitsreformen* fra en av deltakerne: “Og så har jeg som leder hatt coachende lederstil. Og det er sånn at jeg går ikke inn og overtar ansvar og sånt. Men jeg er tilstede hele tiden og veileder.”

En av deltakerne trakk også inn andre initiativer i bydelen da vedkommende fortalte om *tillitsreformen*. Bydelen jobber både med Lean-metodikk¹⁰ og andre prosjekter som passer fint sammen med arbeidet med *tillitsreformen*: “Vi er del del av prosjekt xxx¹¹ og så fant jeg ut at jeg kunne putte det inn der.”

Selv om *tillitsreformen* virker å ha løst noen problemer for hjemmetjenestene, har den nye måte å jobbe på også medført problemer med koblingene til den øvrige organisasjonsstrukturen, kan det virke som. På oppfølgingsspørsmål om bydelen overfører *tillitsreformen* til samarbeidet med private tjenestetilbydere også, svarte deltakerne nei. I forhold til de private tilbyderne er det en annen type styring; på kontrakt og tjenester. Det viktigste er da å ha møter med tilbyderne for å avklare tjenesteomfanget. En av deltakerne antydte at de private tjenestetilbydere skaffer seg romsligere økonomiske rammer enn de har rett til etter kontrakten med kommunen, ved å definere sine brukere som mer hjelpetrengende enn de faktisk er.

På spørsmål om det har blitt mindre detaljrapportering etter *tillitsreformen* svarte deltakerne benektende. Flere trakk fram at saksbehandlingsprogrammet Geric, som alle bydelene bruker, ikke er “tilpasset *tillitsreformen*” og at øvrig rapportering også er som før.

¹⁰ Metodikk for kontinuerlig forbedring, hentet fra Toyota Production System (TPS).

¹¹ Prosjektnavn tilbakeholdt av personvernansyn.

Økonomioppfølgingen er fortsatt stykkprisbasert, noe alle deltakerne trakk fram som problematisk. En av deltakerne uttalte at:

For lederne har jo sine økonomiske rammer. Vi vet jo at de ikke blir noe bedre akkurat. Vi står overfor en masse kutt. De blir målt på effektivitet fremdeles. Selv om vi er borte fra innsatsstyrt. De blir ikke målt på kvalitetsmål. Og da er det jo veldig fort gjort som leder å konsentrere seg om det du blir målt på.

En av deltakerne snakket om at bydelsadministrasjonen bør ta rapporteringsomfanget mer alvorlig, men har forståelse for at det ikke er så enkelt å få til:

Men samtidig så må man være klar over at det er ikke så enkelt for dem på toppen heller. For de skal rapportere både hit og dit og fram og tilbake, ikke sant. Og det er enormt mye rapporteringer og sånt.

På spørsmål om hva som skal til for å lykkes med *tillitsreformen* trakk to av deltakerne fram det å ha en inspirerende leder. Alle trakk fram at det kan være vanskelig for noen av de ansatte å endre arbeidsmetoder, få nye oppgaver og mer selvstendig ansvar, selv om mange ansatte også er fornøyde.

Beskrivelsen av bestiller-utførermodellen som problematisk for hjemmetjenesten finnes igjen i annen forskning. I Mia Vabøs avhandling "Organisering for velferd" (2007) beskrives hjemmetjenesten i Oslo tidlig på 1990-tallet som et typisk "bakkebyråkrati", der hjemmehjelpere og avdelingsledere ga uttrykk for at de jobbet i desentraliserte grupper og at ansvaret for å nå de velferdspolitiske målene gjennom å tildele og fordele knappe ressurser var delegert til ledere og ansatte. Utover i tiåret kom det sterkere krav til rettssikkerhet og profesjonalisert saksbehandling for tildeling av tjenestene sammen med forskrift av 1997 om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene. Disse rettssikkerhetskravene regnes som den viktigste årsaken til at bestiller-utførermodellen ble innført. Da Vabø gjorde nytt feltarbeid i hjemmetjenesten mot slutten av tiåret - etter en periode med omfattende oppbemanning i det beslutningsapparatet som la rammebetingelsene for tjenestene - fant hun at omsorgspersonalet beskriver en splittet organisasjon. "Det administrative apparatet ble omtalt som noe fjernt fra deres egen hverdagsvirkelighet – som «de der oppe» eller «de på toppen» som har lite å gjøre med virkeligheten «her nede»" (Vabø 2007:223). Det at alle beslutninger om endringer i den hjelpen som omsorgspersonalet ytte måtte nedfelles i enkeltvedtak på bestillerkontoret, ble oppfattet som byråkratisk og tidkrevende. De eldres mestringsressurser og hjelpebehov skiftet stadig ettersom de ble dårligere eller kviknet til, samtidig som det kunne ta lang tid før

bestillerkontoret hadde kapasitet til å endre på et vedtak om hva slags hjelp omsorgspersonalet skulle yte. Vabø peker videre på at de praktiske problemene knyttet til revurdering av behov, stiller bestiller-utførerorganisasjonen overfor et dilemma: Dersom en er prinsippfast og holder på at det er bestillerenheten som skal foreta vurderinger og revurderinger, risikerer en at systemet blir rigid. Dersom prinsippet brytes og man samarbeider med omsorgspersonalet om behovsvurderingen, møter en det «gamle» problemet med at personalet vurderer og kan agere ulikt på samme hjelpebehov. Dette dilemmaet ble forsøkt løst på forskjellig vis i de distriktene Vabø undersøkte. I et distrikt tok man i bruk begrepet “brukerorientering” for å kunne tilpasse hjelpen til raskt skiftende behov. I et annet distrikt ble kontakten mellom omsorgspersonalet og bestillerkontoret så tett at en i praksis var tilbake til den “gamle” modellen der omsorgspersonalet vurderte hjelpebehovet løpende og bestillerkontoret nærmest ble en skrivestue (Vabø 2007).

At hjemmetjenestene i denne undersøkelsen nå tar i bruk en *tillitsreform* der omsorgspersonalet igjen vurderer hjelpebehovet løpende er derfor ikke overraskende.

Summen av endringene i hjemmetjenestenes praksis gjør også at det blir et vurderingsspmåål om de utgjør en tolkning av *tillitsreformen* eller snarere en særskilt “modell-reform” i hjemmetjenestene. Går vi tilbake til Christensens definisjon av reform; «aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å endre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjoner” (Christensen 2009:149), tyder utsagnene fra intervjuene på at de organisatoriske, strukturelle endringene i hjemmetjenestene griper mer inn i hjemmetjenestenes arbeidshverdag enn *tillitsreformen* slik den praktiseres i den øvrige organisasjonsstrukturen i bydelene. Dette kan tale for at endringene i hjemmetjenestene bør ansees som en reform begrenset til dem.

3.4.4 Utdanningsledere

Utdanningsetaten i Oslo kommune har ansvar for drift, utvikling, oppfølging og veiledning av grunnskolen og aktivitetsskolen, videregående opplæring og voksenopplæring i kommunen. Som tidligere nevnt tildeles etaten økonomiske midler og mål- og resultatkrav fra Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap, mens Kunnskapsdepartementet styrer skolesektoren gjennom blant annet Opplæringsloven (Opplæringslova 1998) med tilhørende forskrifter og regelverk og via Utdanningsdirektoratet som utarbeider og oppdaterer læreplanverket.

Forskningsdeltakeren har en høyere mellomlederstilling og tidligere arbeidserfaring som rektor.

På spørsmål om hvordan Utdanningsetaten jobber med tillitsreformen trakk deltakeren fram at reformen har vært mye omtalt i media, på møter og konferanser og at det er mange tolkninger: “Det virker som om man får veldig mange fortellinger”. Deltakeren la til at vedkommende gjør *sin* tolkning: “Jeg tolker jo saken slik at du skal ha *høy* grad av mål- og resultatstyring og høy grad av tillit i styringen.” Deltakeren forklarte at “folk” snakker om at tillit og mål- og resultatstyring står i et motsetningsforhold til hverandre, men det mener ikke denne deltakeren at det gjør. Høy grad av begge deler må til for å få resultater. Deltakeren trakk også fram at “mange sier” det er for mye detaljstyring i skolen, men denne deltakeren mener skolene har mange valgmuligheter. På oppfølgingsspørsmål om etaten har redusert antallet mål- og resultatkrav til skolene svarte deltakeren benektende. Senere i intervjuet kom deltakeren flere ganger tilbake til at det er mange tolkninger av *tillitsreformen* og at lærere og rektorer kan tolke den forskjellig.

Deltakeren trakk også fram at det er tillit i skolene og at lærere og andre i skolen generelt er indre-motiverte. Deltakeren pekte på at skolene i Oslo har skapt resultater siden 2000 og at det ikke hadde gått an uten tillit mellom lærere, elever, rektorer og Utdanningsetaten:

Du må huske at i Oslo i 2000 så, var det bare to fylker der færre elever fullførte og besto. Det var Finnmark og Nordland. Og nå er det to fylker der flere fullfører og består. Så ett eller annet har blitt skapt. Og uten en viss grad av tillit i relasjonene så ville man ikke ha fått det til.

På spørsmål om hva Utdanningsetaten har endret i sin praksis etter *tillitsreformen* svarte deltakeren at de tenker det er en god sak og at skolelederne har blitt gjort oppmerksomme på den. Videre viste deltakeren til kommunens 10-faktor-undersøkelse¹² som ble gjennomført for første gang i 2016. Utdanningsetaten har satt seg godt inn i undersøkelsen, svarte deltakeren, særlig de faktorene som “har spesielt noe å gjøre med tillit.” Deltakeren fortalte videre at Utdanningsetaten trakk ut femti skoler som skulle lage oppfølgingsplaner i etterkant av medarbeiderundersøkelsen. Oppfølgingplanene skulle sendes

¹² Medarbeiderundersøkelse til bruk i kommuner og fylkeskommuner. Utviklet i regi av KS, kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon.

inn til Utdanningsetaten “for å sjekke at de ivaretar den dimensjonen ” og etaten har også gitt de femti skolene tilbakemelding på disse innsendte planene.

Når denne deltakeren trekker fram at det er mange fortellinger om tillitsreformen, snakker om hva “folk” mener om tillit og trekker inn narrativet om skoleresultatene i Oslo siden 2000, kan det tyde på at deltakeren, i sin *sensemaking*, plasserer *tillitsreformen* i relasjon til en omfattende norsk skoledebatt gjennom perioden etter det såkalte “PISA-sjokket” i 2001 og påfølgende reformaktivitet i skolesektoren nasjonalt.

PISA står for Programme for International Student Assessment og betegner et internasjonalt program i regi av OECD som måler femtenåringers kompetanse/testresultater i lesing, matematikk og naturfag hvert tredje år. I 2000 ble denne målingen gjennomført for første gang og viste at norske femtenåringer gjorde det gjennomsnittlig på PISA-testen blant de andre 31 OECD-landene som deltok. Daværende utdanningsminister Kristin Clemet, Høyre, varslet da “større satsing på innhold og kvalitet i skolen” i en uttalelse til Dagbladet (Dagbladet 05.12.2001). Satsingen kom i form av utredningen fra Kvalitetsutvalget (NOU 2003:16) og et resulterende systemskifte, kalt Kunnskapsløftet (St.meld. nr 30, 2003-2004), i skolen. Dette har, ifølge Mausethagen og Skedsmo (2017), dannet grunnlag for motsetninger i skolesektoren. I sin diskusjon av Kunnskapsløftet, nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, kontroll og ansvarlighet viser de til at kommunene i løpet av de siste ti årene har iverksatt kontrollsystemer, resultatstyring og risikohåndtering i økende grad i styringen av skolene. Mye av dette har forblitt løsere koblet til skolenes praksis i Norge enn i andre land, og endringene har ikke skjedd uten protester fra rektorer og lærere:

I løpet av de siste årene har vi også sett flere eksempler på at rektorer og lærere engasjerer seg i mediedebatten for å protestere mot bruken av detaljerte indikatorer, dokumentasjon og rapportering som de hevder tar fokus og tid fra undervisning og oppfølging av elevene. Disse protestene indikerer spenninger i de lokale kontrollmekanismene og den prestasjonsorienterte ansvarliggjøringen som etableres, og kan sies å redusere rommet for å ta profesjonelt ansvar. (Mausethagen og Skedsmo 2017:177)

Norsklærer Simon Malkenes i debattboka “Bak fasaden i Osloskolen” kan stå som en representant for denne kritikken i Oslo. I sin bok betegner han Osloskolen som en “instrumentell skole” styrt av en “kommandoliberalisme” som etter hans syn står i et motsetningsforhold til lærerens etiske og moralske praksisideal (Malkenes 2014:151-154).

Mye kan tyde på at den prestasjonsorienterte ansvarliggjøringen antakelig er særlig sterk i Oslo. I en studie av styringen av skolesektoren i fire norske kommuner, fant Pernille Jahnsen Berg (2014) at skolestyringen i Oslo var preget av kontroll og tett kobling i mellom politisk og administrativ styring av skolen. Oslo skilte seg ut fra de andre kommunene ved at de hadde svært sterkt fokus på elevresultater i målstyringen av skolene. Da Berg intervjuet daværende skolebyråd og utdanningsdirektøren i kommunen i 2006, under det borgerlige byrådet, fant hun også en tett kobling mellom lokal administrasjon og politisk ledelse: “Både Byråden og Utdanningsdirektøren opplever at de har en tett dialog. “ (Berg 2014:168).

En del kan tyde på at Bergs funn blant annet skyldes at nåværende utdanningsdirektør i Oslo, Astrid Søgne, også ledet Kvalitetsutvalget i 2003 (NOU 2003:16). Hennes samtidige ledelse av utdanningssektoren i Oslo fra 2000 og til nå kan ha preget og blitt preget av dette tankegodset fra Kvalitetsutvalget. Gjennom de atten årene som har gått siden 2000 kan det også forventes at en viss institusjonalisering av styringspraksisen i Utdanningsetaten i Oslo har funnet sted, noe Bergs forskning kan tyde på (Berg 2014). Mye kan derfor tale for at det politiske skiftet i Oslo i 2015 kan ha medført et nytt politisk krysspress for Utdanningsetaten i Oslo mellom den borgerlige regjeringens styring av skolepolitikken fra statlig nivå og egen institusjonaliserte praksis på den ene siden og det nye rødgrønne byrådets skolepolitikk fra det kommunale styringsnivået, inkludert *tillitsreformen*, på den andre siden.

Et slikt krysspress vil kunne gjøre det utfordrende for forskningsdeltakeren og andre i Utdanningsetaten når *tillitsreformen* skal gjøres til praksis i skolesektoren i Oslo. Den uttalte tolkningen av *tillitsreformen* i intervjuet med deltakeren fra Utdanningsetaten, som innebærer at ambisjonen om å redusere antallet mål- og resultatkrav filtreres ut og medarbeiderundersøkelsen trekkes inn, kan derfor antakelig sees i lys av en *sensemaking* av *tillitsreformen* som plassert i dette antatte krysspresset via skoledebatten.

Intervjuet med rektoren bekrefter noe av inntrykket fra intervjuet med deltakeren fra Utdanningsetaten. Rektoren i denne undersøkelsen kan sies å ha en topplederstilling på sin skole. Rektoren har både en lektorutdanning og en lederutdanning, samt en del års erfaring som rektor på mer enn en skole i Oslo. På spørsmål om hva som har endret seg etter *tillitsreformen* svarte deltakeren at det er veldig lite endringer i de styringssignalene som kommer til rektorene. I likhet med deltakeren fra Utdanningsetaten trakk rektoren fram medarbeiderundersøkelsen 10-faktor. På oppfølgingsspørsmål om rektorenes fullmaktsrammer er endret noe etter *tillitsreformen* svarte vedkommende også benektende, og

at *tillitsreformen*: “manifesterer seg vel egentlig ikke i noen sånn direkte styringslinje ned til oss”. Senere la imidlertid deltakeren til at: “Altså, når jeg begynner å tenke meg om ser jeg jo at det er gjort noen sånne symbolhandlinger. For eksempel dette her med valgfriheten i forhold til en del tester.” Rektoren, som leder en ungdomsskole, legger til at den eneste forskjellen vedkommende selv opplever er at en digital prøve på 10. trinn er gjort valgfri for skolene, men mener at det er flere ting som er gjort valgfritt for barnetrinnet. Rektoren kommenterte også skoledebatten og kritikken mot styringen av Osloskolen og uttalte at: “den måten vi blir styrt på, altså gjennom nærmeste overordnede som stort sett er den personen vi forholder oss til, oppleves jo som veldig konstruktivt. Og lite sånn blindt målstyrt, da.”

Rektoren utdypet hvordan vedkommende opplever dette:

Som rektor så blir du fulgt opp på skolens resultater. Og det kan jo se veldig sånn skjematisk og tallmessig ut. Men det du ikke får, er samtalen rundt de tallene. Og jeg har ingen forståelse av at det for eksempel forventes at tallet skal være det samme hos meg, som hos rektor på en skole med helt andre typer utfordringer. Men det som er forventet av meg, er at jeg kan forklare de tallene jeg har og at jeg jobber med å bli bedre. Og da tenker jeg at det fungerer.

I likhet med lederen fra Utdanningsetaten, kan det se ut til at også rektoren plasserer *tillitsreformen* i relasjon til debatten om prestasjonsorientering og målstyring i skolen i sin *sensemaking*. At rektoren trekker fram 10-faktorundersøkelsen og betegner det rådende styringsregimet i skolesektoren som “veldig konstruktiv” tyder også på en tett kobling mellom Utdanningsetaten og rektoren.

3.4.5 Hovedfunn fra aktørintervjuene

I analysen av aktørintervjuene har jeg sett på forholdet mellom hvilke meningsbærende - *sensemaking* - narrativer som aktørene setter *tillitsreformen* inn i, deres fagligprofesjonelle bakgrunn og det strukturbaserte handlingsrommet de har tilgang til gjennom sin rolle og situering i organisasjonsstrukturen med sine institusjonaliserte fellesskap, handlingsmønstre og forhold til omgivelsene. Den sentrale antakelsen i denne undersøkelsen er at aktørenes *sensemaking* henger sammen med nevnte faktorer og at dette påvirker hvordan *tillitsreformen* tolkes i ord og handling; gjennom oversetting, demping og filtrering.

Jeg fant at politikeren satte *tillitsreformen* inn i et narrativ om hva det forrige byrådet, høyrebyrådet, hadde av overdrevent kontrollbehov. *Tillitsbasert styring og ledelse* blir da i

kontrast en mer hensiktsmessig måte å styre på, noe det nye byrådet ønsket å signalisere med *tillitsreformen*. Byråkraten satte *tillitsreformen* inn i et narrativ om hva en måtte bli bedre på i styringspraksis i kommunen; styre mer kunnskapsbasert og overordnet. Samtidig omtalte både politikeren og toppbyråkraten *tillitsreformen* i dempende ordelag, ikke som en reform, men mer som bedre praksis innenfor gjeldende regelverk, noe som kan ha sammenheng med strukturelle begrensninger i disse aktørenes handlingsrom.

Jeg fant videre at aktørene i de bydelsbaserte hjemmetjenestene satte *tillitsreformen* inn i et praksisnært narrativ om hvordan de enkelte pasientens hjelpebehov ikke kunne møtes innenfor bestiller-utførermodellen. Dette synes å ha sammenheng med en *sensemaking* preget av fagligprofesjonell logikk der deltakerne er mer opptatt av outcome enn output. Dette funnet støttes av annen forskning på styring i hjemmetjenestene. I hjemmetjenestenes oversettelse fant jeg at *tillitsreformen* også er en organisatorisk løsning på bestiller-utførermodellens problemer, noe som er løst koblet til det øvrige styringsregimet i bydelene. Jeg fant også at en del taler for at disse endringene kan sies å utgjøre mer av en reform, begrenset til hjemmetjenestene, enn andre tolkninger av *tillitsreformen*.

I den kommunale skolesektoren fant jeg at *tillitsreformen* ble filtrert og oversatt til å dreie seg om arbeidsmiljøundersøkelsen 10-faktor. Jeg fant at deltakerne fra skolesektoren, i sin *sensemaking*, plasserte *tillitsreformen* i relasjon til en omfattende norsk skoledebatt gjennom perioden etter det såkalte “PISA-sjokket” i 2001, gjennom et meningsbærende narrativ om utviklingen av skoler resultatene i Oslo siden 2000. Jeg fant også at tidligere forskning kan tyde på at skolesektoren i Oslo har institusjonalisert et styringsregime preget av kontroll og prestasjonsorientering. Blant annet derfor er det en del som taler for at skolesektoren i Oslo kan befinne seg i et politisk krysspress i denne skoledebatten, mellom kommunale politiske myndigheter og *tillitsreformen* på den ene siden og statlige politiske myndigheter egen institusjonaliserte praksis på den andre siden, og at den nevnte filtreringen av *tillitsreformen* med bør sees i sammenheng med dette.

4. Sammenfattende drøfting

4.1 Hovedfunn

Offentlig sektor reformeres hyppig kan det synes som, og siden 1970-tallet i retning bort fra det tradisjonelle, prosedyrebaserte forvaltningsbyråkratiet og til en mer output-basert offentlig tjenesteproduksjon.

I denne undersøkelsen har jeg studert *tillitsreformen* i Oslo kommune. *Tillitsreformen* omtales i “Plattform for byrådssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti i Oslo 2015-2019” (Johansen m fl 2015) og i byrådssaken “Tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune” (Byrådssak 1055/17 2017) og kan sies å innebære et forsøk på å nedtone et omfattende output-basert styringsregime i kommunen.

Reformer i offentlig sektor kan i prinsippet studeres ut fra ulike analytiske innfallsvinkler, for eksempel kan en konsentrere seg om drivere, trender, legitimitet, implementering og evaluering. Mens studier av offentlige reformer gjerne anvender en top-down strukturell tilnærming, tar denne studien utgangspunkt i aktørene og hvordan de tillegger mening til reformen; sensemaking, for å forklare de ulike tolkningene av reformen. For Oslo kommune som en stor og heterogen organisasjonsstruktur er Weicks perspektiv på organisasjonsstrukturer som skiftende og dialektisk koblede felleskap av meningsbærende narrativer - sensemaking - særlig relevant for analysene.

Følgende to beslektede forskningsspørsmål er utforsket gjennom empiriske undersøkelser av styringsdialogen og semi-strukturerte dybdeintervjuer med sentrale aktører:

“Hvordan tolkes tillitsreformen i Oslo kommune i henholdsvis utdanningssektoren og hjemmetjenestene i Oslo kommune?” og “Hvordan kan eventuelle forskjeller og likheter i måten tillitsreformen tolkes på forklares?”

Med bakgrunn i det teoretiske perspektivet jeg valgte har jeg funnet tre tolkningsformer, som alle kan sies å innebære varianter av løs kobling; demping, filtrering og oversetting av det som framstår som en initiell ambisjon med *tillitsreformen*.

Jeg fant også at *tillitsreformen*, slik den fremstår i grunnlagsdokumentene, kan sies å være noe underspesifisert. Senere dokumenter kan tyde på at ambisjonene med den dessuten har blitt *dempet* etter den første omtalen i det nåværende byrådets tiltredelseserklæring fra 2015. Dette kan ha skapt et særlig stort rom for tolkning.

Den empiriske undersøkelsen av styringsdialogen tok utgangspunkt i det som framsto som den mest konkrete og målbare anvisningen til styringspraksis i *tillitsreformen*: at antallet

mål- og resultatkrav så ut til å skulle reduseres. Gjennom analyse av rundt femti budsjett dokumenter for perioden 2016 til 2018 fant jeg at styringsdialogen i hovedsak kan sies å være frakoblet eller løst koblet til denne anvisningen i begge de to sektorene jeg undersøkte. Med få unntak fant jeg at ambisjonen om redusert detaljstyring og mere vekt på få og tydelige mål ble *filtrert* ut av styringsdialogen.

Gjennom semistrukturerte intervjuer med sentrale aktører i Rådhuset, hjemmetjenestene i fire bydeler, Utdanningsetaten og en ungdomsskole fant jeg både likheter og ulikheter i måten disse tolket *tillitsreformen*.

Jeg fant at aktørene i Rådhuset synes å *dempe* ambisjonene fra Byrådserklæringen gjennom at de la vekt på at det som der ble framsatt som en *tillitsreform*, ikke skulle defineres som noen reform.

I hjemmetjenestene fant jeg at de bydelene jeg besøkte *oversatte tillitsreformen* gjennom å legge ned de tidligere vedtakskontorene, innføre selvstyrte team og, for noens vedkommende, både coachende lederstil, Lean-metodikk og annen “glasnost”, som det ble betegnet som. Nedleggelsen av vedtakskontorene har løst et lengefølt problem for hjemmetjenestene, men den nye organiseringen har også medført problemer i koblingene til den øvrige organisasjonsstrukturen. Denne oversettingen kan derfor sies å utgjøre en reform avgrenset til hjemmetjenestene.

I utdanningssektoren, gjennom Utdanningsetaten i Oslo, fant jeg at ambisjonen om å nedtone det output-orienterte styringsregimet ble *filtrert* ut og at *tillitsreformen* ble *oversatt* til å gjelde oppfølging av arbeidsmiljøundersøkelsen 10-faktor. Det synes å være sammenfallende tolkning hos Utdanningsetaten og den rektoren jeg intervjuet.

Den sentrale antakelsen i denne undersøkelsen er at aktørens *sensemaking* henger sammen med deres fagligprofesjonelle bakgrunn og det handlingsrommet og meningsfellesskapet de har tilgang til gjennom sin rolle og situering i organisasjonsstrukturen - med sine institusjonaliserte fellesskap, handlingsmønstre og forhold til omgivelsene - og at det er denne *sensemaking* som er utgangspunktet for tolkningene.

For styringsdokumentenes del, har ikke denne undersøkelsen gitt tilgang til dokumentforfatterens *sensemaking* gjennom intervjuer. Det antas at den delen av *tillitsreformen* som uttrykker ambisjoner om mindre detaljstyring oppfattes som mindre viktig enn andre hensyn i disse aktørens *sensemaking*. Slike andre hensyn eller faktorer som spiller inn synes å være en institusjonalisert tendens til “mushrooming”, et særlig detaljorientert

bydelsutvalg eller det motsatte; nærmest overinformerte bydelspolitikere. Det ser ikke ut til at bydelsutvalgenes politiske sammensetning har særlig sammenheng med tolkningen.

For politikerens del, byråd Tone Tellevik Dahl, virker *tillitsreformen* i hennes *sensemaking* å handle om “signalisering” og å markere avstanden til høyrebyrådet. Dette har antakelig sammenheng med rollen som arbeiderpartipolitiker hvor det kan være viktig å vise tiltro eller “tykk institusjonell tillit” (Høyer m fl 2015) til offentlig sektor. Dempningen av ordbruken fra byrådserklæringen kan ha sammenheng med strukturelt betingede begrensninger i byrådets handlingsrom.

I toppbyråkratens *sensemaking* legges det mer vekt på teoretisk forståelse, kontinuitet og lojalitet til systemet, eller institusjonalisert praksis. Dette synes å ha sammenheng med vedkommendes utdanningsbakgrunn, ekspert- og byråkratrolle.

For hjemmetjenestene synes oversettingen å ha sammenheng med en *sensemaking* preget av fagligprofesjonell logikk og fellesskap der deltakerne er mer opptatt av outcome enn output.

For utdanningssektorens del synes filtreringen og oversettingen å ha sammenheng med en *sensemaking* som plasserer *tillitsreformen* på én side av den nasjonale og lokale skoledebatten, som nasjonale og lokale politiske myndigheter i Oslo ser ut til å befinne seg på hver sin side av.

4.2 Vurdering av design

I denne undersøkelsen har jeg foretatt en metodetriangulering, der det empiriske materialet er innhentet dels gjennom en dokumentgjennomgang og dels gjennom semistrukturerte intervjuer. Det blir hypotetisk å vurdere designet opp mot tenkte alternativer, som for eksempel en mer omfattende dokumentgjennomgang uten aktørintervjuer eller fler aktørintervjuer uten noen dokumentgjennomgang. Informasjonen fra de to empiriske tilnærmingene har belyst hverandre, slik jeg vurderer det. En grundigere dokumentanalyse ville for eksempel ikke gitt den informasjonen om bakgrunnen for endringene i hjemmetjenestene som aktørintervjuene ga, selv om en slik grundigere dokumentanalyse kanskje hadde fanget opp selve endringen. Dokumentanalyse alene, ihvertfall en som begrenset seg til offentlig tilgjengelige dokumenter, ville heller ikke ha fanget opp informasjon om hvordan *tillitsreformen* ble tolket i skolesektoren. På samme måte ble funnene fra aktørintervjuene belyst av dokumentgjennomgangen. Gjennomgangen viser ikke

den endringen i styringsdialogen fra det forrige til det nåværende byrådet som en kunne få inntrykk av fra enkeltintervju.

Denne undersøkelsen har også hatt et innebygget komparativt design. Som nevnt i kapittel 2.3 vil den generelle gyldigheten av funnene fra en kvalitativ undersøkelse styrkes ved bruk av komparativt design. Sammenligningen av de to sektorene sannsynliggjør antagelsen om at ulike former for tolkning er en del av måten offentlige organisasjoner fungerer på. Det er imidlertid selvsagt en avveining om en skal sammenligne to sektorer, fler enn to sektorer eller gå i dybden i en sektor. Det finnes ingen fasitsvar på det.

4.3 Forslag til videre forskning

Denne undersøkelsen tok utgangspunkt i det som synes å være en anvisning i *tillitsreformen* til hvordan kommunen skal styre bedre. I *tillitsreformen* ligger det flere andre ambisjoner; om bedre innbyggerinvolvering, om å utvikle en kultur for tillit og annet. Under arbeidet med denne undersøkelsen har det også kommet forslag i Stortinget om en nasjonal tillitsreform i skolen (Stortinget. Dokument 8:194 S (2017–2018)). Det er derfor nærliggende å foreslå videre forskning på tillitsreformene, både den i Oslo kommune og den som er foreslått i Stortinget. For eksempel kan det være grunn til å anta at kommunale etater som har hatt korrupsjon i nær fortid vil ha en annen tolkning av begrepet “kultur for tillit” enn andre.

I noen av intervjuene med hjemmetjenestene i denne undersøkelsen ble det fremholdt at den nye organiseringen av tjenestene ble både bedre for brukerne og billigere for kommunen. Det er interessante påstander som kan gi grunn til en evaluering av både helsemessige og økonomiske konsekvenser av den nye organiseringen.

4.4 Det teoretiske perspektivets anvendbarhet

Jeg tok i bruk organisasjonsteorier utviklet av Karl Weick i samarbeid med henholdsvis Orton og Sutcliffe og Obsfeld for å perspektivere funnene. Viktige begreper i teoriene er *labeling*, *sensemaking*, *narrativ* og *coupling/kobling*. Perspektivet legger også vekt på hvor stor betydning aktørenes *sensemaking* har for hvordan de kobler seg på reformer og endringer, noe som ellers kan undervurderes når det settes i gang endringsprosesser.

I artikkelen “Lost in Translation” beskriver Hege Andersen og Kjell Arne Røvik (2015) hvordan kvalitetsforbedringskonseptet Lean ble oversatt på sin reise gjennom et norsk sykehus. Forfatterne undersøkte hvordan sentrale “enablers” eller forutsetninger for å lykkes

med konseptet, ble nevnt av ulike grupper ansatte: Ledere, interne konsulenter og medarbeidere. De fant at medarbeidergruppen oversatte konseptet ved å trekke fra forutsetninger som de andre gruppene syntes var viktige samtidig som de la til nye forutsetninger som var viktige for dem selv. Slik forsvant mye av det opprinnelige Lean-konseptet (Andersen og Røvik 2005).

I likhet med hvordan de sykehusansatte i Andersen og Røviks undersøkelse forandret Lean, var også flere av forskningsdeltakerne jeg intervjuet opptatt av andre egenskaper, som de tilla *tillitsreformen*, enn de som ble trukket fram av politikeren og toppbyråkraten. Hverken politikeren eller byråkraten nevnte for eksempel bestiller-utførermodellen eller stykkprisfinansiering som noe en skulle slutte med under *tillitsreformen*. *Tillitsreformen* kan dermed sies å ha forandret “seg” på veien fra Rådhuset til hjemmetjenestene i en løs kobling i organisasjonsstrukturen. Også i skolesektoren trakk en fra og la til, som jeg har vist.

I tillegg til å vektlegge hva som forsvinner eller blir “lost in translation” kan det være interessant å også fokusere på hva som blir “made in translation” og hvorfor. For eksempel fant jeg at det for mellomlederne i hjemmetjenestene sin del, ser ut til at *tillitsreformen*, ihvertfall i skrivende stund, er en måte å finne løsning på et lengdefølt problem som følger av at deres fagligprofesjonelle outcome-orienterte *sensemaking* er løst koblet til den rådende output-orienterte styringspraksisen i den øvrige organisasjonsstrukturen.

Dette kan være et nyttig perspektiv å ha med seg i analyse av endringer i en mer multistrukturell og kulturelt hybrid offentlig sektor. Christensen beskriver en sannsynlig utvikling av statlig sektor til løsere koblede organisasjonsstrukturer:

Den tredje, og kanskje mest sannsynlige utviklingen, er at den statlige forvaltningen vil bli stadig mer multistrukturell og kulturelt hybrid fremover, nettopp fordi reformer finner ulik klangbunn i ulike politiske og administrative ledelser, i ulike sektorer, profesjoner, roller og funksjoner. Dette fører til en ujevn og mangslungen utvikling over tid. (Christensen 2006:226).

Med det teoretiske perspektivet jeg har anvendt, kan slike kulturelt hybride multistrukturer - enten de befinner seg i statlig eller kommunal sektor - med fordel analyseres med utgangspunkt i *sensemaking*- og koblingsbegrepene. Det kan gi kunnskap om hvordan og hvorfor tolkning skjer i organisasjoner.

Litteraturliste

- Aberbach, Joel D. Christensen, Tom. (2014). Why Reforms So Often Disappoint. *American Review of Public Administration*, 44(1): 3–16.
- Andersen, Hege. Røvik, Kjell Arne. (2015). Lost in translation: a case-study of the travel of lean thinking in a hospital. *BMC Health Services Research*, 15: 401-410.
- Axelsson og Høyer. (2016) "Tillit og kontroll - som ild og vann eller som sukker og kanel?" i *Tillit, styring, kontroll* redigert av Høyer, Hans Christian. Kasa, Sjur. Tranøy, Bent Sofus, 47-59. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bakken, Tore (2016) "Tillitens risiko" i *Tillit, styring, kontroll* redigert av Høyer, Hans Christian. Kasa, Sjur. Tranøy, Bent Sofus, 27-39. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berg, Pernille Jahnsen (2014). *Kommunal styring av skolen. En studie av styring som kommunikasjon i lys av Luhmanns systemteori*. Avhandling (Ph.d.) Pedagogisk Institutt, NTNU.
- de Bruijn, Hans. (2007). *Managing Performance in the Public Sector*. 2nd. ed. Padstow: Routledge.
- Byrådssak 1055/17. *Tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune*.
- Christensen, Tom. (2006). Staten og reformenes forunderlige verden. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 2006(03): 215-226.
- Christensen, Tom. Lægred, Per. Roness, Paul G. Røvik, Kjell Arne. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: Instrument, kultur, myte*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahlum, Sirianne. (2018, 20. februar). Validitet. I Store norske leksikon. Hentet 13. mars 2018 fra <https://snl.no/validitet>.
- Eide, Tom. Nilsen, Eddy R. Gullslett, Monika K. Olafsen, Anja H. Aaberge, Amund H. Eide, Hilde. (2017). *Tillitsmodellen - erfaringer med mini-pilotering av selvstyrende team i tre bydeler i Oslo kommune*. Drammen: Høgskolen i Sørøst-Norge.
- Flyvbjerg, Bent. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12 (2): 219-245.

- Gioia, Dennis. (2006). On Weick: An Appreciation. *Organization Studies*, 27 (11): 1709-1721.
- Helse- og omsorgstjenesteloven *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. av 24. juni 2011 nr.30*. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30>
- Hermansen, Tormod og Inger Marie Stigen (2013). Ble det en bedre organisert stat? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 90(3): 153–171.
- Holm, Arne. Myrvold, Trine. Ruud, Marit Ekne. (2018). *Beretning om Oslo kommune for årene 1987–2011*. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Hood, Christopher. 1991. A public management for all seasons? *Public Administration* , 69(1): 3-19.
- Høyer, Hans Christian. Kasa, Sjur. Tranøy, Bent Sofus. (red.) (2016). *Tillit, styring, kontroll*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Johannessen, Asbjørn. Christoffersen, Line. Tuft, Per Arne. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk- administrative fag, 3. utg*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johansen, Raymond. Berg, Lan Marie Nguyen. Borgen, Marianne. Böhler, Jan. Vederhus, Torkil. Larsen, Benjamin. Dahl, Tone Tellevik. Nissen, Harald. Eidsvoll, Sunniva Holmås. Staalesen, Siri. Gåsemyr. Marcussen, Hanna E. Østvold, Per. (2015). “*Plattform for byrådssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti i Oslo 2015-2019*”. Hentet den 1. desember 2017 fra <https://www.sv.no/oslo/wp-content/uploads/sites/2/2015/10/Byraadserklaering-web.pdf>
- Järvinen, Margaretha. Mik-Meyer, Nanna. (2017). “Kvalitative analysetraditioner i samfunnsvidenskabelig forskning” i *Kvalitativ analyse syv traditioner* redigert av Järvinen, Margaretha. Mik-Meyer, Nanna, 9-26. København: Hanz Reitzels forlag.
- Kvale, S. og Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju, 3. utg*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Lesjø, Jon Helge. (2016). “Frihet og tillit. Mot nye tider for kommunene?” i *Tillit, styring, kontroll* redigert av Høyer, Hans Christian. Kasa, Sjur. Tranøy, Bent Sofus, 71-84. Oslo: Universitetsforlaget.
- Malkenes, Simon. (2014). *Bak fasaden i Osloskolen*. Oslo: Res publica.
- NOU 2003:16 *I første rekke — Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet

- Offentleglova. *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd av 12. september 2016 nr.88.* <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16>
- Oslo kommune (2011). Prinsipper for virksomhetsstyring i Oslo kommune 2011. Prinsippnotat. Byrådsavdeling for finans, Prosjekt virksomhetsstyring.
- Oslo kommune (u.å.) Økonomireglementet 2018. Lest den 30. mai 2018. <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/budsjett-regnskap-og-rapportering/kommunens-vedtatte-budsjett-2018/byradets-budsjettforslag-2018-og-okonomiplan-2018-2021/?del=19>
- Opplæringslova. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr.61.* <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>
- Orton, J.D. Weick, Karl E. (1990). Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization. *Academy of Management Review*, 15 (2): 203-223.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis. 3rd ed.* Oxford: Oxford University Press.
- Ramnefjell, Erik. (2001) “Fersk internasjonal undersøkelse. Norge er skoletaper” *Dagbladet* 05. Desember. Hentet 4. April 2018 fra Atekst/Retriever.
- Ringdal, Kristen. (2013). *Enhet og mangfold samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode, 3. utg.* Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell Arne. (2007). *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, Kjell Arne. (2010). Managementtrender. *Praktisk økonomi & finans*, 26 (3): 61-72.
- Skedsmo, G. og Mausestagen, S. (2017). “Nye styringsformer i utdanningssektoren – spenninger mellom resultatstyring og fagligprofesjonelt ansvar.” *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 2017(02): 169-179.
- SSB (2018). Folkemengde 1. januar og endringane hittil i år. Heile landet, fylke og kommunar. Hentet den 26. april 2018 fra <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde>
- Stortinget (2018) Dokument 8:194 S (2017–2018) *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Martin Henriksen, Torstein Tvedt Solberg, Mani Hussaini, Marit Arnstad, Marit Knutsdatter Strand, Audun Lysbakken og Mona Fagerås om tillitsreform i skolen.*

- Tjernshaugen, Karen (2017) "Vi sjekket hvem den typiske velgeren til de ulike partiene er. Kjenner du deg igjen?" *Aftenposten* 28. juni 2017. Hentet den 30. april 2018 fra <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/Oxv8l/Vi-sjekket-hvem-den-typiske-velgeren-til-de-ulike-partiene-er-Kjenner-du-deg-igjen>
- Utdannings- og forskningsdepartementet. (2004) "Kultur for læring".St.meld. nr 30, 2003-2004.
- Vabø, Mia. (2007). *Organisering for velferd. Hjemmetjenesten i en styringsideologisk brytningstid*. Avhandling for dr.philos. graden. Det samfunnsvitenskapelige fakultet Universitetet i Oslo.
- Weick, Karl E. Sutcliffe, K. Obsfeld, D. (2005). Organizing and the Process of Sensemaking. *Organization Science*, 16 (4): 409-421.
- Weick, Karl E. (2009). *Making Sense of the Organization Volume 2. The Impermanent Organization, 3rd ed.* Chichester: Wiley & Sons Ltd.

Kilder

Budsjettdokumenter, Oslo kommune, fra byrådsavdelingene

Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester (2018). *Tildelingsbrev 2018 - Helseetaten*

Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester (2017). *Tildelingsbrev 2017 - Helseetaten*

Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester (2016). *Tildelingsbrev 2016 - Helseetaten*

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap (2018). *Tildelingsbrev 2018 - Utdanningsetaten*

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap (2017). *Tildelingsbrev 2017 - Utdanningsetaten*

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap (2016). *Tildelingsbrev 2016 - Utdanningsetaten*

Budsjettdokumenter, Oslo kommune, fra bydelene

Bydel Alna (2016). *Bydel Alnas budsjett 2016 og økonomiplan 2016-2019.*

Bydel Alna (2017). *Bydel Alnas budsjett 2017 og økonomiplan 2017-2020.*

Bydel Alna (2018). *Bydelsdirektørens forslag til bydel Alnas budsjett 2018 og økonomiplan 2018-2021.*

Bydel Frogner (2016). *Bydelsdirektørens forslag til budsjett med årsplan 2016 og økonomiplan 2016-2019.*

Bydel Frogner (2017). *Bydelsdirektørens forslag til budsjett med årsplan 2017 og økonomiplan 2017-2020.*

Bydel Frogner (2018). *Bydelsdirektørens forslag til budsjett med årsplan 2018 og økonomiplan 2018-2021.*

Bydel Gamle Oslo (2016). *Forslag til budsjett 2016.*

Bydel Gamle Oslo (2017). *Forslag til budsjett 2017.*

Bydel Gamle Oslo (2018). *Forslag til budsjett 2018 og økonomiplan 2018-2021.*

Bydel Grorud (2016). *Budsjett 2016 og økonomiplan 2016-2019 for Bydel Grorud.*

Bydel Grorud (2017). *Budsjett 2017 og økonomiplan 2017-2020.*

Bydel Grorud (2018). *Budsjett 2018 og økonomiplan 2017-2021.*

Bydel Grünerløkka (2016). *Budsjett 2016.*

Bydel Grünerløkka (2017). *Budsjett 2017 for bydel Grünerløkka.*

Bydel Grünerløkka (2018). *Budsjett 2018 Grünerløkka.*

Bydel Nordre Aker (2016). *Budsjett 2016 og økonomiplan 2016- 2019.*

Bydel Nordre Aker (2017). *Budsjett 2017 og økonomiplan 2017- 2020.*

Bydel Nordre Aker (2018). *Budsjett 2018 og økonomiplan 2018- 2021*.

Bydel Nordstrand (2016). *Budsjett 2016 og økonomiplan 2016-2019 for Bydel Nordstrand*.

Bydel Nordstrand (2017). *Budsjett 2017 og økonomiplan 2017-2020 for Bydel Nordstrand*.

Bydel Nordstrand (2018). *Budsjett 2018 og økonomiplan 2018-2021 for Bydel Nordstrand*.

Bydel Sagene (2016). *Budsjett 2016 og økonomiplan 2016-2019*.

Bydel Sagene (2017). *Bydel Sagene budsjett 2017 og økonomiplan 2017-2020*.

Bydel Sagene (2018). *Bydel Sagene budsjett 2018 og økonomiplan 2018-2021*.

Bydel St. Hanshaugen (2016). *Budsjett 2016 og økonomiplan 2016 – 2019*.

Bydel St. Hanshaugen (2017). *Vedtatt Budsjett 2017 og økonomiplan 2017 – 2020 for Bydel St. Hanshaugen*.

Bydel St. Hanshaugen (2018). *Vedtatt budsjett 2018 og økonomiplan 2018 – 2021*.

Bydel Stovner (2016). *Bydel Stovners budsjett 2016 og økonomiplan 2016-2019*.

Bydel Stovner (2017). *Bydel Stovners forslag til budsjett 2017 og økonomiplan 2017-2020*.

Bydel Stovner (2018). *Bydel Stovners budsjett 2018 og økonomiplan 2018-2021*.

Bydel Søndre Nordstrand (2016). *Budsjett 2016 Bydel Søndre Nordstrand*.

Bydel Søndre Nordstrand (2017). *Bydelsdirektørens forslag til budsjett 2017 Bydel Søndre Nordstrand*.

Bydel Søndre Nordstrand (2018). *Budsjettdokument 2018 Søndre Nordstrand*.

Bydel Ullern (2016). *Bydelsutvalgets vedtatte årsplan og budsjett for 2016*.

Bydel Ullern (2017). *Bydelsutvalgets vedtatte årsplan og budsjett for 2017*.

Bydel Ullern (2018). *Bydelsutvalgets vedtatte årsplan og budsjett for 2018*.

Bydel Vestre Aker (2018). *Årsplan og budsjett for 2018 Bydel Vestre Aker*

Bydel Østensjø (2016). *Forslag til budsjett 2016 Bydel Østensjø*.

Bydel Østensjø (2017). *Forslag til budsjett 2017 Bydel Østensjø*.

Bydel Østensjø (2018). *Forslag til budsjett 2018 Bydel Østensjø*.

Budsjettdokumenter, Oslo kommune, fra Utdanningsetaten

Utdanningsetaten (2016). *Rammebrev 2016*

Utdanningsetaten (2017). *Rammebrev 2017*

Utdanningsetaten (2018). *Rammebrev 2018*

Vedleggsliste

1. Brev av 11. oktober 2017, ref 56409 / 3 / EPA Vurdering fra NSD Personvernombudet for forskning § 31. (Ikke trykt vedlegg.)
2. Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet ”Kan tillit vedtas?”
3. Intervjuguide - tillitsreformen
4. Godkjente sitater fra intervju med Tone Tellevik Dahl

Vedlegg 2. Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

”Kan tillit vedtas? Fra mål- og resultatstyring til tillitsstyring. Har tillitsreformen påvirket styringspraksis i Oslo kommune?”

Bakgrunn og formål

Prosjektet skal undersøke iverksettingen av tillitsreformen som ble introdusert av det sittende byrådet i Oslo i byrådserklæring 22.10.2015, og senere mer spesifikt vedtatt som ”Tillitsbasert styring og ledelse” i mai 2017. Prosjektet undersøker styringspraksis i helse- og omsorgssektoren vs undervisningssektoren i kommunen for å kartlegge hvor langt reformen har kommet hittil. I oppgaven som vi skal skrive etterpå, vil vi også diskutere eventuelle forskjeller og likheter mellom sektorene sett opp mot sentrale teorier om organisasjoner og reformer.

Prosjektet utføres som en masteroppgave ved Institutt for offentlig administrasjon og ledelse, Fakultet for samfunnsfag, ved Høgskolen i Oslo og Akershus. Daglig ansvarlig er førsteamanuensis Inger Marie Stigen. Utvalget består av prosjektledere, linjeledere, medarbeidere med lederansvar og andre ansatte i enheter som hører til utdannings- eller helse- og omsorgssektoren i Oslo kommune og som derfor får sitt arbeid berørt av tillitsreformen. 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. Koblingsnøkkelen mellom person og 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 20. januar 2018 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 Guri Vatn eller Vibeke Vennemo Dyrhol på hhv tel 97530301 eller tel 98890670, eventuelt med veileder/daglig ansvarlig Inger Marie Stigen, Høgskolen i Oslo og Akershus, tel 22453623.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

Vedlegg 3. Intervjuguide - tillitsreformen

Hvordan vil du beskrive måten utdanningssektoren/HE-sektoren i Oslo kommune styres på?

Fra utsiden, kan du identifisere noen særskilte trekk ved måten utdanningssektoren/HE-sektoren i Oslo kommune styres på?

Har det skjedd vesentlige endringer i måten sektoren styres på etter at tillitsreformen ble vedtatt?

Hvis ja: Hvordan vil du beskrive disse endringene?

Hvis nei: Etter din oppfatning, hva er årsakene til at slike endringer ikke har skjedd?

Har det skjedd vesentlige endringer i måten sektoren styres på etter at den siste byrådserklæringen ble vedtatt?

Hvis ja: Hvordan vil du beskrive disse endringene?

Hvis nei: Etter din oppfatning, hva er årsakene til at slike endringer ikke har skjedd?

Hva opplever du som de største utfordringene ved bruk av tillit i styringen av utdanningssektoren/HE-sektoren i Oslo kommune?

Hva opplever du som de største mulighetene for bruk av tillit i styringen av utdanningssektoren/HE-sektoren i Oslo kommune?

Hvordan vil du beskrive kulturen i utdanningssektoren/HE-sektoren i Oslo kommune?

Fra utsiden, kan du identifisere noen særskilte trekk ved kulturen i utdanningssektoren/HE-sektoren i Oslo kommune?

Vedlegg 4. Godkjente sitater fra intervju med Tone Tellevik Dahl

Om tiltredelseserklæringen:

Tillit er jo på en måte nøkkelen til at det skal kunne fungere. Så det var jo ikke det at vi mente det ikke var tillit, men det var viktig for oss som byråd å signalisere at det var et styringsprinsipp vi legger ganske stor vekt på. Og når man skal lage en erklæring som sier noe om ganske mye som vi har lyst til å gjøre, rent sånn spesifikt på hver enkelt sektor, så er det også viktig for oss å vise hvordan vi ønsker å fremstå også som arbeidsgiver.

Om byrådssaken:

Det er noen som snakker veldig mye om tillitsbasert ledelse. Ja, men det er bare en del av overskriften. Det er også tillitsbasert styring. Og det er også viktig for oss å kommunisere, at tillitsbasert ledelse betyr ikke at vi bare sier at: "Nå er det fri flyt". Men vi styrer også ved å gi gode, tydelige styringsmål, høye ambisiøse mål, og vi gir retning. Vi styrer og så er det opp til profesjonene å gjøre de faglige vurderingene som da treffer på den retningen vi har staket ut.

Om hvilket problem byrådssaken skal løse:

Ja, jeg opplevde vel at Høyrebyrådet hadde en sånn overdreven tro på at alt som kan telles dekker på en måte hele kommunens oppdrag eller sier noe, på en måte, om hvordan det står til med oppdragsleveringen i Oslo kommune. Og det er jo ikke riktig. Det er ikke alt som teller som kan telles, som det jo heter. Og så mener jeg jo også, at Høyre hadde en overdreven tro på at det var viktig at vi i byrådet, eller bystyret for den saks skyld, trengte å vite absolutt alt om disse detaljene på en del av disse måltallene for å kunne fatte gode politiske vedtak i bystyret. Men jeg mener bestemt at det at bystyret skal sitte og bestemme måltall på hver eneste (med trykk) karakter i hvert eneste fag. Det gir jo null (med trykk) informasjon til oss som bystyre når vi skal fatte politiske vedtak knytta til skolepolitikk.

Utdyper om hvordan det pleide å være:

Så sitter det 59 representanter i bystyret og vedtar at alle barnehager skal bruke TRAS for å kartlegge barns språklige ferdigheter. Jeg tror ikke noen i bystyret har kompetanse til å vurdere om TRAS er et velegnet verktøy. Men allikevel så bestemte vi det. Det synes jeg er uansvarlig. Så da fjernet vi det og så tenkte vi at; nei, det må fagligheten bestemme. Men mitt krav, som byråd er at de må velge verktøy, metoder, som er kunnskapsbaserte. Det er den tillitsbaserte styringen jeg gir og så må ledelsen

da sørge for at lærerne i barnehage og skole har kompetanse til å velge verktøyene som treffer på de barna.

Vil det si at profesjonene har fått mer makt?

Nei, vi har tydeliggjort ansvaret (med trykk). Du kan kalle det makt, men jeg kaller det ansvar, da. Vi har flyttet ansvaret for beslutningen. Så beslutningsansvaret er da flyttet nedover i organisasjonen.

Eksempler:

De kan velge å bruke prøvesystemene. Mange av dem er skikkelig gode. Gir masse informasjon som lærerne kan jobbe videre med. Eller de kan velge andre ting. De har valget. Det ansvaret ligger ute på skolene nå. Men forventningen om at de vet hvor elevene er, den er jo ikke borte. Så beslutningsansvaret ligger der ute. De må vite hvorfor de sier nei, for eksempel.

Vi har fjernet den begrensningen, som ble bestemt av bystyret, om at man ikke kunne ha flere timer i praktisk-estetiske fag enn det nasjonale minimumstimetallet. Det var kun matematikk, norsk, engelsk og fremmedspråk som fikk lov til å ha fleksibilitet. Det mener vi jo er helt tøysete. Men det betyr jo ikke at vi mener at disse fagene er mindre viktige. De er viktige, men det er jo ferdighetene som er viktige. Lese, regne, skrive, det øver vi på i alle fag. Og på noen skoler, så kan vi kanskje ha en elevgruppe som i mye større grad må gjøre matematikk med hendene sine, altså i praktisk-estetiske fag, enn bare sitte i klasserommet.

En del handlingsrom har skolene hatt hele tiden, men ikke vært oppmuntret til å

bruke:

Men igjen da, ikke sant, handlingsrommet har vært der og så er det da: Har kulturen invitert til det? Jeg opplever nå på de to årene jeg har vært her, og jeg besøker to skoler i uka minst, at det er flere og flere skoler som faktisk tar i bruk dette handlingsrommet. (...) skuldrene er litt nedpå og lærerne skjønner at det er lov å være nysgjerrige. Og vi har jo stadig nye lærere som kommer inn i Osloskolen fordi vi vokser jo sånn. Og dette er jo sultne, flinke lærere som har lært masse på lærerskolen, som nå kan komme inn og ser om det er mulighet for å boltre seg litt. Og det er det.

På spørsmål om et skille langs høyre-venstre-aksen når det gjelder skolepolitikk eller offentlig styring?

Ja, det er jammen ikke lett å svare entydig på det, fordi det er vel egentlig litt av begge deler. Fordi det vi legger i tillitsbasert styring og ledelse er jo at det er mindre kontroll. Og det som var høyrepolitikken var jo at de ønsket ekstremt mange kontrollpunkter. Jeg fjernet jo førti tusen rapporter i barnehagesektoren. Det var litt for lett. Helt unødvendige rapporter som da var politisk bestemt skulle produseres. Uten at de hadde et kritisk blick på, om når de innførte en kunne fjerne en annen en. For det balla bare på seg. Og det var jo da et behov for kontroll, jeg oppfatter da åpenbart at de hadde. De hadde behov for å kontrollere at folk hadde møter. Og som jeg da har pleid å si: "Er det noe jeg er trygg på, så er det at folk i Oslo kommune har møter."

Inger Marie Stigen
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO

Vår dato: 11.10.2017

Vår ref: 56409 / 3 / EPA

Deres dato:

Deres ref:

Vurdering fra NSD Personvernombudet for forskning § 31

Personvernombudet for forskning viser til meldeskjema mottatt 05.10.2017 for prosjektet:

56409	<i>Kan tillit vedtas? På hvilken måte har tillitsreformen påvirket styringspraksis i hhv utdanningssektoren og helse- og omsorgssektoren i Oslo kommune og hva kan forklare eventuelle forskjeller og likheter mellom sektorene i måten styringspraksisen er endret på under tillitsreformen?</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Høgskolen i Oslo og Akershus, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Inger Marie Stigen</i>
<i>Student</i>	<i>Vibeke Dyrhol</i>

Vurdering

Etter gjennomgang av opplysningene i meldeskjemaet og øvrig dokumentasjon finner vi at prosjektet er meldepliktig og at personopplysningene som blir samlet inn i dette prosjektet er regulert av personopplysningsloven § 31. På den neste siden er vår vurdering av prosjektopplegget slik det er meldt til oss. Du kan nå gå i gang med å behandle personopplysninger.

Vilkår for vår anbefaling

Vår anbefaling forutsetter at du gjennomfører prosjektet i tråd med:

- opplysningene gitt i meldeskjemaet og øvrig dokumentasjon
- vår prosjektvurdering, se side 2
- eventuell korrespondanse med oss

Vi forutsetter at du ikke innhenter sensitive personopplysninger.

Meld fra hvis du gjør vesentlige endringer i prosjektet

Dersom prosjektet endrer seg, kan det være nødvendig å sende inn endringsmelding. På våre nettsider finner du svar på hvilke [endringer](#) du må melde, samt endringskjema.

Opplysninger om prosjektet blir lagt ut på våre nettsider og i Meldingsarkivet

Vi har lagt ut opplysninger om prosjektet på nettsidene våre. Alle våre institusjoner har også tilgang til egne prosjekter i [Meldingsarkivet](#).

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

Vi tar kontakt om status for behandling av personopplysninger ved prosjektslutt

Ved prosjektslutt 20.01.2018 vil vi ta kontakt for å avklare status for behandlingen av personopplysninger.

Se våre nettsider eller ta kontakt dersom du har spørsmål. Vi ønsker lykke til med prosjektet!

Katrine Utaaker Segadal

Eva J. B. Payne

Kontaktperson: Eva J. B. Payne tlf: 55 58 27 97 / eva.payne@nsd.no

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Vibeke Dyrhol, vibekevennemo@hotmail.com



INFORMASJON OG SAMTYKKE

Utvalget informeres skriftlig om prosjektet og samtykker til deltakelse. Informasjonsskrivet er godt utformet, men vi ber om at følgende endres/tilføyes:

- legg til informasjon om hva deltakelse innebærer (personlig intervju / gruppeintervju)
- vi gjør oppmerksom på at personvernombudet gir veiledning og tilråkning i henhold til personopplysningsloven og etiske rammeverk. Vi lager ikke reglene for personvern. Vi anbefaler derfor at du skriver at datamaterialet skal lagres i tråd med tilråkning fra NSD, i henhold til personopplysningslovens bestemmelser.

INFORMASJONSSIKKERHET

Personvernombudet legger til grunn at student/forsker etterfølger Høgskolen i Oslo og Akershus sine interne rutiner for datasikkerhet. Dersom personopplysninger skal lagres på mobile enheter, bør opplysningene krypteres tilstrekkelig.

PROSJEKTSLUTT OG ANONYMISERING

Forventet prosjektslutt er 20.01.2018. Ifølge prosjektmeldingen skal innsamlede opplysninger da anonymiseres. Anonymisering innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjøres ved å:

- slette direkte personopplysninger (som navn/koblingsnøkkel)
- slette/omskrive indirekte personopplysninger (identifiserende sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. bosted/arbeidssted, alder og kjønn)
- slette lydopptak