



OsloMet - storbyuniversitetet

**Guri Vatn**

---

**Troen på tillitsreformen**  
**– en studie av sentrale aktørers forståelse av**  
**Tillitsreformen i Oslo kommune**

**Masteroppgave i Styring og ledelse**

**OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2018**

## **Forord**

En av de fascinerende sidene ved å jobbe i byrådsavdelingene i Oslo kommune, er at jeg kan lese om saker som skjer på arbeidsplassen min i dagspressen og på sosiale medier den dagen de skjer. Jeg har sammenlignet dette med å ha en avhengighet. Avhengighet av ingrediensene som denne arbeidsplassen byr på: samfunnsplanlegging, politikk, makt og kunnskap. Dette sammen med kunnskapsrike, morsomme og kloke kollegaer gjør dette til en interessant jobb. At jeg nå har fordypet meg i offentlig styring og ledelse ved OsloMet – storbyuniversitetet er for meg en naturlig forlengelse av en sterk interesse for offentlig sektor.

At jeg har en så raus arbeidsgiver som oppmuntrer til kompetanseheving og personlig utvikling er et stort privilegium. Oppgaven er et forsøk på å gi noe relevant tilbake til Oslo kommune som arbeidsgiver, etter at Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap over tre år har tilrettelagt for og støttet opp under mine studier. Gode kollegaer har tatt i et ekstra tak når jeg har vært opptatt med studiene mine, og jeg skylder dere alle en stor takk for utvist tålmodighet og interesse for temaene jeg har fordypet meg i.

Takk til Vibeke Vennemo Dyrhol for samarbeid om åtte av de ni intervjuene denne oppgaven bygger på. Takk også til Nina Backer-Røed som delte transkriberte taler fra to av Oslo kommunes etatsjefsamlinger 2016, og som hun bl.a. bygget sin masteroppgave våren 2017 på.

Jeg har møtt stor velvilje og interesse for temaet for studien. Tusen, tusen takk til ni personer i Oslo kommune som velvillig stilte opp og lot seg intervju. Det var spennende å få lov til å delta i deres verden for et øyeblikk. Spesielt takk til byrådene Inga Marte Thorkildsen og Tone Tellevik Dahl som var villig til å bruke den dyrebare tiden sin på akkurat mitt prosjekt. Disse to byttet for øvrig posisjoner i byråd mens oppgaven ble skrevet og har nå nye roller.

Stor takk til veilederen min, professor Åge Johnsen, for ukuelig og entusiastisk veiledning! For å ha gitt meg selvtillit på prosjektet – og verken det lille kommaet, tankestreken eller de lange linjene har savnet oppmerksomhet.

Kjærlig takk til venner og familie for oppmuntring og tålmodighet.

Oslo, 4. mai 2018.

Guri Vatn

## **Sammendrag**

Formålet med denne studien er å gi mer kunnskap om Tillitsreformen som ble introdusert i forbindelse med skifte av politisk flertall i Oslo bystyre høsten 2015, etter nesten to tiår med borgerlig flertall.

Studien gir innsikt i ulike problemforståelser, enkelte politiske forhold og noe av oversettelsesprosessen som skjer når Oslos tillitsreform føyer seg inn i rekken av ferske, skandinaviske reform-initiativer med tillit som en vesentlig ny ingrediens i måten det offentlige skal styre på. Reformbølgen ser ut til å være en respons på at det er blitt for mye kontroll, styring, administrasjon og byråkrati på bekostning av det offentliges kjerneoppgaver og profesjonskunnskapen – og derved økte kontrollkostnader og synkende motivasjon hos offentlig ansatte. I Oslo har hjemmetjenesten i bydelene kommet langt i å iverksette og oversette en tillitsreform i tjenesteytingen.

Studien trekker hovedsakelig på ny-institusjonell organisasjonsteori. Å forstå hva Tillitsreformen er, og få et innblikk i hva som skjer når reformen brettes ut, er selve kjernen i denne studien. Intervjuer med topp-politikere og sentrale aktører på flere nivåer i kommunen og som har kunnskap om nettopp dette, utgjør derfor en viktig del av datagrunnlaget i denne casestudien. Studien bygger på data fra to ulike sektorer i kommunen: Pleie- og omsorgssektoren og utdanningssektoren. Pleie- og omsorgssektoren er i studien avgrenset til hjemmetjenesten som ytes i kommunens 15 bydeler hvorav tre inngår i mitt materiale.

Reformen har en viktig funksjon som en budbærer om en ny og bedre fremtid, og definerer en del problemer, som den også presenterer løsninger på.

Jeg har funnet mange forståelser av hva Tillitsreformen i Oslo kommune er, inkludert om det overhodet er en reform, Jeg fant at Tillitsreformen har hentet inspirasjon og identitetsidealer fra Københavns Tillidsdagsorden, og at fagorganisasjonene har vært pådrivere for å få realisert reformen. Jeg konkluderer med at Tillitsreformen eksisterer på to samtidige nivåer, ett visjonært og idémessig og ett i praksisfeltet. I praksisfeltet i bydel er den tydelig etterlengtet, utviklet, i modningsprosess og blomstrer ulikt i de tre bydelene. I utdanningssektoren er det gjennomført noen symbolsk viktige endringer, men reformen er der mindre utsatt for tolkning og bearbeiding.

**OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2018**

## **Abstract**

The City of Oslo has taken steps to implement a trust reform, and this may be part of a larger wave of confidence and trust reforms in the public sectors all over Scandinavia. The reform wave seems to be a response to the last decades of market oriented models in public administration. This may have resulted in too much steering, control, bureaucracy and administration on the expense of the core tasks and professional knowledge – leading to increased expenses and decreased motivation amongst the public employees. With the aid of a ”case study“ research design, this thesis analyses the Trust Reform. A new political majority in the City Council of Oslo introduced the reform in 2015 – after almost two decades of different conservative governments. The core of this study is to understand what the Trust Reform really is, and to get a glance of what happens when the reform unfolds. The main theoretic perspective is based on neo-institutional theory.

Interviews with two vice mayors and central employees in different organisations in the City of Oslo are the main sources of data. The study builds on data from two different sectors: The Elderly care sector and Education sector. Elderly care is provided in the District administrations.

The reform contains ideas about problems and solutions, and the Trust Reform has an important function as a messenger of hope and a better future. The main impression is that there are many perceptions of what the Trust Reform really is, including the belief that it isn't a reform. My conclusion is that The Trust Reform exists at two levels at the same time: One in the world of ideas and visions, and one in the world of practitioners. I found that the City of Copenhagen, who officially started a trust reform in 2012, is an important role model and the reform has collected inspiration from Denmark.

In the District administrations the reform is clearly awaited, developed and maturing. Some symbolic changes have been implemented in the Education sector – besides that the reform is less exposed to translation and processing.

## **Innhold**

Forord .....	I
Sammendrag .....	II
Abstract .....	III
1 Innledning .....	1
1.1 Bakgrunn .....	1
1.2 Begrepsdefinisjon - Tillitsreformen .....	2
1.3 Formål, problemstilling og arbeidsspørsmål .....	2
1.4 Avgrensninger .....	3
1.5 Videre struktur .....	3
2 Teori .....	4
2.1 Innledning teori .....	4
2.2 Begrepsavklaringer .....	5
2.2.1 Styring og ledelse .....	5
2.2.2 Tillit, tillitsstyring og kontroll .....	5
2.2.3 Styringspraksis og NPM .....	6
2.2.4 Reform .....	7
2.2.5 Operasjonalisering av begrep .....	7
2.3 Teoretiske perspektiver .....	7
2.4 Institusjonelt perspektiv .....	7
2.4.1 Reform som tilpasning .....	8
2.4.2 Institusjonell kompleksitet .....	8
2.4.3 Stiavhengighet .....	9
2.4.4 Oversettelse .....	9
2.4.5 Betydningen av iverksettingsteori .....	11
2.5 Reformperspektivet .....	11
2.5.1 Reform er like .....	11

2.5.2	Problemer og løsninger .....	11
2.5.3	Reformmodell.....	12
2.6	Oppsummering og sammenslåing av antagelser .....	14
3	Metode.....	16
3.1	Casestudie.....	16
3.2	Semi-strukturerte intervjuer og dokumenter .....	17
3.3	Utvalg og utvalgsstrategi.....	17
3.4	Strukturering av data .....	19
3.5	Etiske betraktninger.....	19
3.6	Svakheter og styrker ved metoden .....	20
3.6.1	Nærhet og ”slaget på møterom 103” .....	20
3.6.2	Intervjusituasjonene og reliabilitet.....	20
3.6.3	Validitet.....	21
3.6.4	Åpne spørsmål.....	21
3.6.5	Utvalget og utvalgsmetodene .....	22
4	Casepresentasjon .....	23
4.1	Om den politiske og administrative organisasjonen.....	23
4.2	Organisasjonskart .....	24
4.3	Politikk .....	24
4.4	Historisk overblikk over styrings- og organiseringstema.....	25
4.5	Om tillitsreformen .....	26
4.6	Utdanningssektoren.....	27
4.7	Hjemmetjenesten i bydel.....	27
5	Empiri, analyse og diskusjon .....	29
5.1	Innledning.....	29
5.2	Hva er Tillitsreformen? .....	30
5.2.1	Tillitsreformen som budbærer.....	30

5.2.2	Inspirasjon og identitetsidealer.....	33
5.2.3	Samspill mellom politikk og fagorganisasjoner.....	34
5.3	Hvordan uttrykkes Tillitsreformen som et alternativ til NPM? .....	35
5.3.1	BUO i hjemmetjenesten .....	35
5.3.2	MRS i utdanningssektoren .....	37
5.4	Hvilken problemforståelse ligger i Tillitsreformen og hos sentrale aktører?.....	39
5.5	Hvordan tolkes eller oversettes Tillitsreformen til konkret praksis? .....	43
5.5.1	Forsvarsmekanismer eller en oversettelsesprosess.....	43
5.6	Diskusjon og delkonklusjoner .....	46
6	Konklusjoner .....	51
7	Litteraturliste .....	54
	Vedlegg 1 – Intervjuguide.....	60
	Vedlegg 2 – Informasjonsskriv og samtykkeerklæring.....	61
	Vedlegg 3 – Godkjenningsbrev NSD.....	63

## **Figurliste**

<i>Figur 1 – Illustrasjon</i> .....	1
<i>Figur 2 – Problemstilling</i> .....	4
<i>Figur 3 – Reformmodell etter Pollitt og Bouckaert</i> .....	12
<i>Figur 4 – Roller og organisasjon</i> .....	18
<i>Figur 5 – Organisasjonskart</i> .....	24
<i>Figur 6 – Reformator og gjennomfører</i> .....	29
<i>Figur 7 – Ulike forståelser</i> .....	31



**Av Joakim Birkeli Jacobsen**  
jbj@dagensperspektiv.no

**V**i har et mål om fem prosent økt tillit her i etaten.

Utspillet fra den fiktive etatslederen i 5080 Nyhetskanalens humoristiske innslag var ment som satire, og salen lo bedre enn det som er vanlig når byråkrater kommer sammen på konferanse.

Men noen satte kanskje latteren litt i halsen. For mens målstyringen er under press fra grupperinger som ønsker færre mål og mer tillit nedover i rekkene, er det mange på toppen i forvaltningen som ønsker å fortsette å jobbe slik man alltid har gjort.

*Figur 1 - Illustrasjon*

## 1 Innledning

”Kravet om tillitsreformer er et slagkraftig alternativ til ensrettet målstyring og resultatbasert ledelse”, sa professor Kjell-Arne Røvik i et intervju med tidsskriftet ”Stat og Styring” i 2014 (Andresen, 2014). Oslos relative ferske byråd fra Arbeiderpartiet (Ap), Sosialistisk venstreparti (SV) og Miljøpartiet de grønne (MDG) som tiltrådte 22.10.2015, ser i alle fall ut til å mene at det kan bli for tunge byråkratiske systemer med for mye kontroll og

for lite tillit i Oslo kommune. I sin byrådserklæring fra 2015 introduserte byrådet *Tillitsreformen* (byrådet 2015). Dette fikk meg til å lure på om den pågående Tillitsreformen er ment som et ”slagkraftig alternativ” til målstyring og andre New Public Management-elementer eller om det finnes andre grunner til at reformen ble introdusert.

### 1.1 Bakgrunn

Tillit kalles ”Det nordiske gullet” (Nordiska ministerrådet 2017). Det pekes i stigende grad på potensialet som ligger i tillit som styringsmekanisme i måten offentlig sektor drives på. Fra ulike hold tas det til orde for at en tillitsreform vil bli den neste store fornyingen av offentlig forvaltning. Det snakkes sågar om at vi er inne i et paradigmeskifte. Tillitsreformbegrepet har dukket opp i den offentlige samtalen de siste fire-fem årene, særlig i forbindelse med at danske myndigheter i 2011 og København kommune i 2012, tok initiativet til en tillitsreform. Også svenske myndigheter initierte en tillitsreform, og nedsatte et regjeringsoppnevnt utvalg i 2016. Spørsmålet om hvor mye kontroll og tillit som er nødvendig for å kunne styre effektivt og demokratisk, er dermed sentralt i debattene om offentlig styring i hele Skandinavia. Kjernen i endringsbevegelsen ser ut til å være en stigende bekymring blant offentlig ansatte, forskere og politikere om at byråkrati, kontroll og detaljstyring eskalerer på bekostning av kjerneoppgaver og de ansattes motivasjon. Det pekes på problemer med målforskyvninger og synkende effektivitet (De Bruijn 2007; Bentzen 2015; SOU 2017:56; Kuvaas, Kleivane og Mossin Olesen 2017; Hornstrup, Laursen og Laursen 2017). Gode løsninger for, og samarbeid med innbyggerne ser ut til å være viktige premisser. Dersom problemene løses, forventes økonomiske gevinster. I Danmark har eksempelvis forskerne Jens Kr. Elkjær og Mogens Kühn Pedersen illustrert et forbedringspotensial på 150.000 årsverk eller 20 milliarder danske

kroner (Elkjær og Pedersen 2013) ved å redusere kontrollomfanget i byråkratiet. Oslos tillitsreform kan derfor være aktuell som uttrykk for en skandinavisk fornyelsesbølge. Debatten er viktig fordi den handler om hvordan offentlige ressurser kan brukes best mulig og hvordan det offentlige kan gi innbyggerne sine best mulige tjenester. Dersom Oslos tillitsreform gjennomføres med en viss grad av suksess, kan det være grunn til å tro at andre vil la seg inspirere til å gjennomføre lignende reformer. Jeg opplever studiens tema som svært dagsaktuelt, og at tillitsreformer er et spennende nytt forskningsfelt.

## **1.2 Begrepsdefinisjon - Tillitsreformen**

Begrepet Tillitsreformen ble introdusert i byrådserklæringen fra 2015 (byrådet 2015), men som jeg skal vise senere i studien har Tillitsreformen etter hvert fått flere navn og følger ulike spor. Tillitsreformen finnes ikke i et samlet dokument med navn ”Tillitsreformen i Oslo kommune”, men den dukker snarere opp i brokker og biter. Jeg velger likevel å benytte begrepet Tillitsreformen som et egennavn og en samlebetegnelse for de ulike initiativene gjennomgående i denne studien.

## **1.3 Formål, problemstilling og arbeidsspørsmål**

Formålet med studien er å få kunnskap om Tillitsreformen i Oslo kommune, og ambisjonen er å beskrive, utforske og forstå en begrenset side av innholdet i denne reformen. Fokuset i studien er systemorientert, og jeg vil se på noen styringsmessige sider ved Tillitsreformen. Jeg stiller meg dette overordnede spørsmålet: Hvordan kan Tillitsreformen forstås og hva kan være grunnene til at vi fikk en Tillitsreform? Dette vil jeg undersøke gjennom først å se nærmere på hva reformen egentlig er. Deretter vil jeg se nærmere på om den nettopp kan være et oppgjør med New Public Management (NPM). Jeg vil studere hvilken problemforståelse ulike aktører i kommunen legger til grunn, og jeg vil undersøke om aktørenes forståelse av Tillitsreformen har elementer av tolkning eller oversettelse i seg.

Dette er en studie av aktører i utdanningssektoren og hjemmetjenesten i pleie- og omsorgssektoren i kommunen. Dette omfatter det politiske nivået, samt bydelene og Utdanningsetaten. Jeg har forventninger om at jeg vil finne sektorspesifikke forskjeller i måten reformen forstås på, og i hvilken grad eller på hvilken måte reformidéene omsettes til eventuell ny praksis. Det er to hovedgrunner til at jeg har valgt disse sektorene. På den ene siden forvalter de store deler av kommunens økonomi. På den andre siden driver de vesentlige samfunnsmessige tjenester av stor betydning for innbyggerne. Jeg har forventninger om at forståelsen av Tillitsreformen vil sprike og befinne seg på ulike nivåer av abstrakte idéer,

visjoner og konkrete erfaringer. På bakgrunn av dette formuleres oppgavens problemstilling slik:

**Hvordan påvirker problemforståelse, politiske forhold og oversettelsesprosessen sentrale aktørers forståelse av Tillitsreformen i Oslo kommune?**

*Arbeidsspørsmål*

1. Hva er Tillitsreformen?
2. Hvordan uttrykkes Tillitsreformen som et alternativ til NPM?
3. Hvilken problemforståelse ligger i Tillitsreformen og hos sentrale aktører?
4. Hvordan tolkes eller oversettes Tillitsreformen til konkret praksis?

**1.4 Avgrensninger**

Problemstillingen er omfattende, og jeg har derfor valgt å gjøre avgrensninger. Først og fremst understreker jeg at dette er en studie av styring, og ikke av ledelse, selv om fenomenene er overlappende og gjensidig avhengige. Dette er heller ikke en studie av Tillitsreformens eventuelle effekter og virkning, men snarere en studie av hva Tillitsreformen er og hvordan ulike aktører forstår og tolker Tillitsreformen. Hovedmetoden i studien er intervju med sentrale enkeltpersoner for å få tak i deres oppfatninger, opplevelser og holdninger.

Studien avgrenses videre av mine arbeidsspørsmål, begreper, valgte teoretiske perspektiv og metoder.

**1.5 Videre struktur**

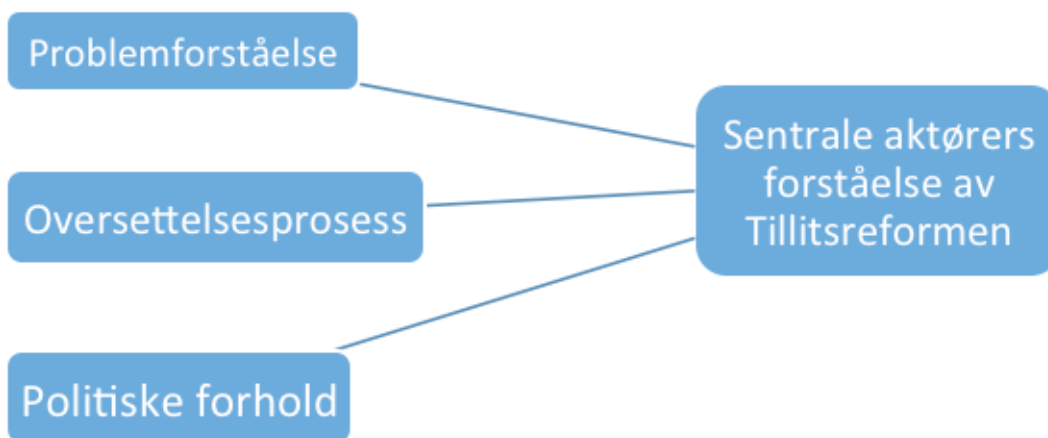
I kapittel 2 presenteres studiens teoretiske perspektiver, begreper presiseres og jeg utleder antagelser til funn i empirien. Kapittel 3 tar for seg metodisk tilnærming og valg av forskningsdesign. Kommunes og de to sektorenes organisering, oppgaver og trekk ved politikk og administrasjon presenteres i kapittel 4. Studiens empiri beskrives i kapittel 5. Her diskuteres funn opp mot de teoretiske perspektivene og kontekst, og avsluttes med delkonklusjoner.

I avslutningskapittelet oppsummerer jeg studiens funn og hovedkonklusjoner. Den fremsatte problemstillingen besvares, og jeg gjør et forsøk på å sette funnene fra studien inn i en større sammenheng.

## 2 Teori

Jeg undersøker sentrale aktørers forståelse av Tillitsreformen, og et organisasjonsteoretisk utgangspunkt setter meg i stand til å analysere hva en reform gjør med organisasjonene den iverksettes i. Hvordan reformer oppstår og hva de inneholder er sentral innsikt fra både organisasjonsteori og fra reformteori.

Studien henter inspirasjon fra tanken om at reformidéer kun aksepteres og inkorporeres hvis de er kompatible med institusjonens verdigrunnlag og normer (Røvik 2007:38). Studien er videre inspirert av at reformidéer bearbeides og oversettes av aktører som mottar og sprer nye versjoner videre (Røvik 2007). Å skape håp og fremtidstro ligger i reformers natur (Brunsson 1990; Brunsson 2006; Moren 2011). Reformteori er valgt for å skape dybde til analysen ved at jeg vil vise at en organisasjon er omfattet av ulike interesser som kan påvirke hvordan reformer oppstår, blir utformet, iverksatt og senere institusjonalisert (Røvik 2007; Pollitt og Bouckaert, 2011; Christensen mfl. 2015). Basert på teorien utformes antagelser til hva jeg senere vil finne i empirien. Antagelsene slås sammen og sorteres under arbeidsspørsmålene, og som skal gi svar på problemstillingen – illustrert i *figur 2*.



*Figur 2 – Problemstilling*

### 2.1 Innledning teori

”Det inntrykket som formidles om reformer i offentlig sektor handler heller om at de er vanskelige å gjennomføre, at de sjelden holder det de lover, at de ofte møter mye motstand, og at det stort sett er lite samsvar mellom intensjoner og faktiske effekter”, sier Moren (2011, 17). Å lete etter Tillitsreformens eventuelle effekter kort tid etter den er blitt introdusert, er uansett en ambisiøs oppgave som jeg ikke skal gi meg i kast med. Hovedgrepet er derimot å

undersøke den politiske konteksten, hva Tillitsreformen egentlig er, problemforståelsen som det gis uttrykk for og eventuelle tolkninger eller oversettelse av reformen.

## **2.2 Begrepsavklaringer**

### *2.2.1 Styring og ledelse*

Styring er en viktig del av all politisk virksomhet. Man kan si at det er gjennom styring at politiske ideer omsettes til samfunnsendringer. Det er en vanlig oppfatning at det å styre innebærer to ting, nemlig å fatte beslutninger og gjennomføre dem i praksis (Røiseland og Vabo 2012, 10).

Det går et prinsipielt skille mellom styring og ledelse, ved at styring er systemorientert, mens ledelse er personorientert (Ladegård og Vabo 2010). Ledelse er i følge Christensen mfl. (2015) organisasjonsadferd, mens styring kan defineres som ”et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller system av formaliserte styringsinstrumenter” (Christensen mfl. 2015, 123). Ladegård og Vabo (2010) viser at styring og ledelse foregår på ulike organiserte nivåer. I denne studien legger jeg til grunn at styring er en påvirkning eller beslutning som skjer ovenfra og ned gjennom formelle strukturer, instruksjer, vedtak og systemer, prosedyrer og rutiner.

### *2.2.2 Tillit, tillitsstyring og kontroll*

Sentralt i diskusjonene om tillitsreformer er forholdet mellom tillit og kontroll. ”Kontroll og tillit er motsetninger og substitutter som er gjensidig avhengig av hverandre”, sier Sørhaug (2010, 81). Begrepet tillit er nært beslektet med ordet tiltro, og dets motsetninger er mistillit og frykt. Tillit kan forstås ulikt, og ofte benyttet i forbindelse med relasjoner mellom mennesker. Teorier om tillit finnes på ulike faglige grunnlag, fra psykologi, etikk, sosiologi og til organisasjonsforskning. Felles synes å være at tillit innebærer risiko (Eide mfl. 2017). Det forskes bl.a. på hvilken sosial og økonomisk betydning tilstedeværelse eller fravær av tillit har for hele grupper av mennesker og for hele samfunn (Hegedahl og Svendsen 2011; Holmberg og Rothstein 2017). Dette leder tankene mot det å styre et system eller et samfunn.

Den danske tillitsreformen ses på som en endring i *styringsfilosofi*, hevder Hornstrup, Laursen og Laursen (2017). Forfatterne peker på at tillit verken kan implementeres eller bes om, men må skapes. Styringen må dermed ha fokus på rammene dette skal skapes innenfor. Tillit kan forstås som en *styringsmekanisme* som Tina Øllegård Bentzen (2015, 12) definerer det: ”Tillid bliver derfor en styringsmekanisme, som handler om at øge det lokale handlerum og

skabe bedre betingelser for selvstyring”. Den svenske Tillitsdelegationen fokuserer i en teoretisk delrapport på at ”Tillitsbaserad styrning och ledning beskrivs som bestående av tre hörnstenar: kultur, styrning samt arbetsorganisation” (Bringselius 2017, 1). Her fremkommer det at tillitsbasert styring og ledelse er en *samling metoder* som skal sørge for å øke kvaliteten på de offentlig finansierte tjenestene, gjennom å øke tilliten til brukere og yrkesgrupper som møter brukerne. Bringselius (2017, 6) peker på at ulik styringslogikk ”i varje tid bör vara i balans”. Tillitsstyring ser med andre ord ut til å være en svært viktig ingrediens i tillitsreformer og et begrep som jeg tar med meg videre senere i analysene.

### 2.2.3 Styringspraksis og NPM

I studien vil jeg undersøke to vanlige NPM-verktøy og den styringspraksisen som følger av dem. Begrepene styringspraksis og NPM kan virke intuitive, men rommer ulike forståelser av styring og ledelse. Begrepet styringspraksis benyttes bl.a. i betydningen av styringsfilosofi, styringssystemer, styringsmekanismer, styringskultur, styringsfokus, forvaltningspolitikk m.v. (Vabo og Røiseland 2008; NOU 2012:14; Fremstad 2013; Stokland 2015; Tollefsen og Stokland 2016). Begrepet kan derfor ha innebygd spenning og konflikt i seg.

Det er allment akseptert at det skjedde grunnleggende endringer i den organisatoriske og styringsmessige tenkingen i det offentlige fra 1980-tallet og fremover (Hermansen 2004; Hermansen og Stigen 2013). Ulike styringsvirkemidler hentet fra privat sektor med vekt på faktorer som desentrale ledelsesformer, mål- og økonomistyrings-systemer, konkurranseutsetting, evalueringssystemer, og et skifte fra en forvaltningsbasert til en mer forretningsaktig organisasjonsidentitet har preget offentlig sektor (Røvik 2007, 35). Denne internasjonale trenden kan blant annet sees som et utspring av nyliberalismen og NPM, men det teoretiske grunnlaget til NPM er sammensatt (Hood 1991). I praksis har NPM handlet mye om import fra privat sektor til offentlig sektor (Røiseland og Vabo 2012; Christensen mfl., 2015).

Eivind Fremstad (2013) diskuterer bl.a. en ”detaljert styringspraksis” mellom politiet og Justisdepartementet, og bruker dette tilnærmet synonymt med ”detaljstyring”. Han betegner mål- og resultatstyring (MRS) som en bestemt type styringspraksis. Ledernes og medarbeideres forståelse, kompetanse og adferd vil i følge Tollefsen og Stokland (2016) gi ulik styringspraksis. Forskjellig styringspraksis kan man dermed anta gir ulik styring, og ulik

opplevelse av styring. Styringspraksis kan med andre ord forstås ut fra den sammenhengen som det diskuteres og praktiseres innenfor.

#### 2.2.4 Reform

Etymologisk har begrepet ”reform” sitt utspring i latinske språk og oversatt fra fransk (reformer) er betydningen “å forme på nytt”. Jeg legger til grunn at reform er ”aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å forandre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjoner, eller gjeldende ”policy” på et politikkområde”, slik Christensen mfl. (2015, 152) definerer begrepet.

#### 2.2.5 Operasjonalisering av begrep

Diskusjonen over gir grunnlag for operasjonalisering av begrepene i studien. Med *styringspraksis* i denne undersøkelsen mener jeg den måten det styres på og som formelt kommer til uttrykk gjennom styringsvirkemidlene og som benyttes for å iverksette politikken; budsjettekst, bestillinger, delegeringer, tildelinger, tildelingsbrev, vedtak og rammebrev. Jeg legger videre til grunn at styringspraksis handler om hvordan sentrale aktører opplever at de blir styrt av sine overordnede og gjennom summen av styring de blir utsatt for. Med *praksisendring* mener jeg lokale tiltak som iverksettes og som ulike aktører knytter til Tillitsreformen. Studien er begrenset til endringer i perioden fra det nye byrådet tiltrådte i 2015 frem til budsjett og utsendte tildelingsbrev for 2018. Med NPM i denne studien legger jeg hovedsakelig til grunn at dette er en type styringspraksis som inkluderer ulike styringsverktøy. De to NPM-verktøyene studien går nærmere inn på er bestiller-utfører-organisering (BUO) i pleie- og omsorgssektoren og MRS i utdanningssektoren.

### 2.3 Teoretiske perspektiver

For å få et inntrykk av hva Tillitsreformen er og hvordan den forstås, vil jeg undersøke hvilke impulser og påvirkningskrefter som kan tenkes å ha påvirket de politiske beslutningene, ved å benytte sentral reformteori og organisasjonsteori. Ny-institusjonell organisasjonsteori er valgt som fortolkningsramme når jeg ser på hva Tillitsreformen gjør med de organisasjonene som mottar den. Teorien strukturerer jeg rundt et *institusjonelt perspektiv* og et *reformperspektiv*.

### 2.4 Institusjonelt perspektiv

Et instrumentelt syn på organisasjoner kritiseres ofte for at det er lite fokusert på ledelse, organisasjonskultur og organisasjonens omgivelser, men hovedsakelig er opptatt av spesialiseringsprinsipper, rutiner, struktur, prosedyrer og beslutningshierarkier (Christensen

mfl. 2015). Mål-middel-tankegangen som preger det instrumentelle perspektivet problematiseres i oppgaven ved at jeg bruker perspektiver fra institusjonell teori. Dette bryter vei for at det kan finnes kulturell motstand mot Tillitsreformen og at gjennomføring av reformen vil kunne skje gjennom lokal oversetting – avhengig av hva som oppleves som kulturelt passende i den enkelte virksomhet og i den enkelte sektor.

#### *2.4.1 Reform som tilpasning*

Et institusjonelt organisasjonsperspektiv ser organisasjoner som unike, stivhengige, gjennomsyret av egenutviklede og uformelle verdier, normer og tenkemåter og tilbøyelige til å oversette myte- eller motepregede organisasjonsoppskrifter til å passe med egen praksis. Organisasjoner antas å ha egne uformelle handlingsregler, verdier og normer som gir dem en selvstendig innflytelse på hvordan vedtak iverksettes, og de kan ikke forventes å tilpasse seg skiftende styringssignaler fra formelle ledere på en enkel og uproblematisk måte. Jeg forventer derfor å finne at problemforståelsen av Tillitsreformen og tillitsstyringen vil avhenge av de unike organisasjonsegenskapene til disse to kommunale sektorene (Christensen mfl. 2015).

*Antagelse: Tillitsreformen har ulik problemforståelse i pleie- og omsorgssektoren og utdanningssektoren*

#### *2.4.2 Institusjonell kompleksitet*

Et viktig kjennetegn ved utdanningssektoren og pleie- og omsorgssektoren er at de preges av stor institusjonell kompleksitet. Slike har gjerne uklare og/eller konkurrerende mål, sammensatte oppgaver og problemer uten endelige svar. Det er derfor gode grunner til at hverdagen preges av manglende klarhet og kompliserte løsninger. Siden reformer handler om fremtiden blir det mulig å gi dem et innhold som står i skarp kontrast til hverdagen (Brunsson 1990; Moren 2011). Statlige og kommunale nivåer samt fagorganisasjoner er med på å utforme det som til slutt blir den offentlige politikken på området (Bjørklund 2005). Det er all grunn til å tro at disse gruppene vil være uenige om en rekke ting, noe som skaper et interessant paradoks (Moren 2011, 24): Jo mer komplekse sektorene som skal reformeres er, desto sterkere blir etterspørselen etter reformer som vektlegger ”det klare”, ”det enkle”, ”det oversiktlige” og ”det forståelige”. Jeg kan derfor forvente at Tillitsreformen vektlegger enkle fremtidsbilder.

*Antagelse: Tillitsreformen kommer med enkle fremtidsbilder*



### 2.4.3 *Stiavhengighet*

Teori om stiavhengighet retter oppmerksomheten mot en organisasjons historiske kontekst og legger vekt på at politiske og institusjonelle valg skaper mønstre. Det sentrale poenget er at man må kjenne til den historiske utviklingen som har produsert den organisasjonen man undersøker, for å forstå hvordan den fungerer. Kontekst, normer og verdier som rådet på det tidspunktet en organisasjon ”ble født” vil prege den sterkt senere (Christensen mfl. 2015). Stiavhengighet forbindes ofte med en viss rigiditet eller konservatisme, og som kan være med på å forklare hvorfor nye tiltak ofte er så vanskelig å iverksette (Bentzen 2015). Et viktig element er kalkulasjon av alternativer og at alternativet ”å bli i sporet” anses som mest fordelaktig. Stiavhengighet gir mindre fleksibilitet fordi man lar seg binde av tidligere veivalg og beslutninger. Valg av styringsverktøy som MRS kan være en slik type beslutning som binder fremtidige beslutninger. Det vil være krevende å gjøre slike grunnleggende valg på nytt, fordi historikken mistes og stien må gås opp på nytt. Det vil derfor være naturlig at historiske erfaringer påvirker gjennomføringen av Tillitsreformen.

<p><i>Antagelse: Stiavhengigheten vil gjøre det vanskelig for begge sektorer å gi slipp på eksisterende styringspraksis</i></p>
---

### 2.4.4 *Oversettelse*

Kjell-Arne Røvik slår fast at det i de siste tiårene har vært en dramatisk økning i tilbudet av ideer og oppskrifter rettet mot moderne organisasjoner – ideer om bl.a. ledelse, styring og organisering (Røvik 1998; 2007; 2010). Idéene reiser mellom virksomheter og land, og Tillitsreformen kan være uttrykk for en slik idé eller oppskrift.

Røvik peker på at organisasjonsoppskrifter ikke bare er uskyldige idéer som strømmer gjennom organisasjoner uten å sette spor, de kan også ha kraft i seg til å være reformutløsende. Noen idéer er så kraftfulle at de kan kalles masteridéer (Røvik 2007; Røvik, 2010). Translasjon eller oversettelse er en måte å se på den prosessen som skjer når ideer og oppskrifter eller standarder blir spredt, fortolket og adoptert i organisasjoner (Røvik, 2007; Vabø, 2007). Et slikt blikk vil kunne gi en dypere innsikt i hvorfor Tillitsreformen er kommet, hvorfor og hvordan den blir gjennomført, og hvordan den kan legge seg som en nok en stoffbit i et lappeteppe forstått som ”multistandardorganisasjonen” (Røvik, 1992).

Organisasjonsideer kan som virus utløse forsvarsmekanismer i vertsorganismen for å hindre inntrenging, sørge for isolering og til slutt drepe for å bli kvitt inntrengeren når de forsøker å trenge inn i organisasjoner. Ytre forsvar kan være at ideen fanges opp av ledelsen i organisasjonene, men av ulike grunner ikke kommer nedover i organisasjonen, enten fordi ledelsen ikke prøver hardt nok eller at det er fysiske skiller mellom arenaer som fanger opp ideene, fatter vedtak og iverksetter (Røvik 2007: 345; 2011). Vabø (2007) skiller mellom en idéverden og en praksisverden, hvor reformpådrivere befinner seg i idéverdenen. Reformpådrivernes oppmerksomhet er rettet mot fremtiden, mot en ny og bedre organisasjon (Brunsson 2006).

Oversettelsesteorien virker godt egnet til å forklare hva som skjer når nye organisatoriske ideer skal iverksettes og innlemmes i organisasjoner til konkret praksis. Teorien består hovedsakelig av to hoveddeler; dekontekstualisering og kontekstualisering.

Kontekstualisering kan minne om iverksettingsprosesser. Når en ny organisasjonsidé som Tillitsreformen presenteres, reiser den inn i en kompleks kontekst med eksisterende formelle strukturer, prosedyrer, rutiner, usynlige kulturer og etablerte arbeidsmåter. Det er derfor behov for kontekstualisering og tilpasning av den nye idéen. Både forsvarsmekanismer mot nye idéer og oversettelse og transformasjon til senere etablert praksis og institusjonalisering kan dermed forventes. Røvik (2007) peker på at det er ulike aktører med ulike posisjoner og interesser i en organisasjon som tolker effekten av oppskriften. Disse tolker ulikt, avhengig av i hvilken grad deres posisjoner og interesser er berørt.

*Antagelse: Det utløses enten forsvarsmekanismer eller en oversettelsesprosess i bydelene og Utdanningsetaten når Tillitsreformen skal iverksettes*

Multistandardorganisasjoner påvirkes ofte av forretningsbaserte organisasjonsformer der verdiskapning og økt avkastning har fokus (Røvik, 2007). Som jeg beskrev innledningsvis vil jeg i dette tilfellet tvert i mot se nærmere på nye forbilder som kan være hentet fra *offentlig forvaltning* i Danmark og Sverige, og det er interessant om jeg kan gjenfinne identitetsidealer fra Sverige og Danmark i Oslos tillitsreform.

*Antagelse: Tillitsreformen i Oslo henter inspirasjon og identitetsidealer fra Tillitsreformer i andre skandinaviske land*

### 2.4.5 Betydningen av iverksettingsteori

Det er en nokså vanlig oppfatning at ”politikk” skjer inntil et vedtak, i mitt tilfelle Tillitsreformen, er fattet. Det som kommer i etterkant oppfattes som en heller teknisk og automatisk prosess. ”Det er en oppfattelse, der har dybe rødder i vores normative oppfattelser av demokratiets virkemåde, men er også en meget problematisk oppfattelse” (Winter og Nielsen 2010:11). Jeg har antagelser om at innføring av Tillitsreformen kan berøre eksisterende maktforhold, og at det vil være ulik grad av hvor populært eller konfliktfylt en slik endring vil være. Samtidig er det ikke soleklart hva reformen egentlig innebærer – noe som innbyr til uklarhet. Krysses disse dimensjonene kan det skape forskjellige situasjoner for iverksetting (Matland, 1995). Når konflikten er lav og uklarheten høy vil iverksetting kunne skje gjennom prøving og feiling. Dersom både konflikt og uklarhet er høy vil iverksettingen kunne bli symbolsk. Teorien om høy uklarhet, og enten prøving og feiling eller symbolsk gjennomføring virker høyst relevant for Tillitsreformen.

*Antagelse: Gjennomføring av Tillitsreformen skjer enten gjennom prøving og feiling eller som en symbolsk handling*

## 2.5 Reformperspektivet

### 2.5.1 Reform er like

Moren (2011) finner at reformer i ulike sektorer har en tendens til å ligne på hverandre. Den vestlige kulturen er forankret i optimisme og framskrittstro – mener Brunsson (2006), og dette har derfor viktige konsekvenser for hvordan reformer gjennomføres. En optimistisk kultur gir bl.a. håp til en organisasjon, og Brunsson (2006) beskriver håpsmekanismer som inntreffer når folk har sterke ønsker om å realisere store ideer. Å skape fremtidshåp kan altså være en viktig funksjon ved Tillitsreformen.

*Antagelse: Tillitsreformen kommer med fremtidshåp*

### 2.5.2 Problemer og løsninger

Reformer oppstår med jevne mellomrom, og innholdet i dem gjerne er gitt på forhånd (Brunsson 2006). En viktig grunn er at reformer handler om våre oppfatninger av hva organisasjoner er, og hvordan de burde fungere. Om reformer skal få tilslutning må de derfor forankres i normer om hvordan organisasjoner helst bør se ut.

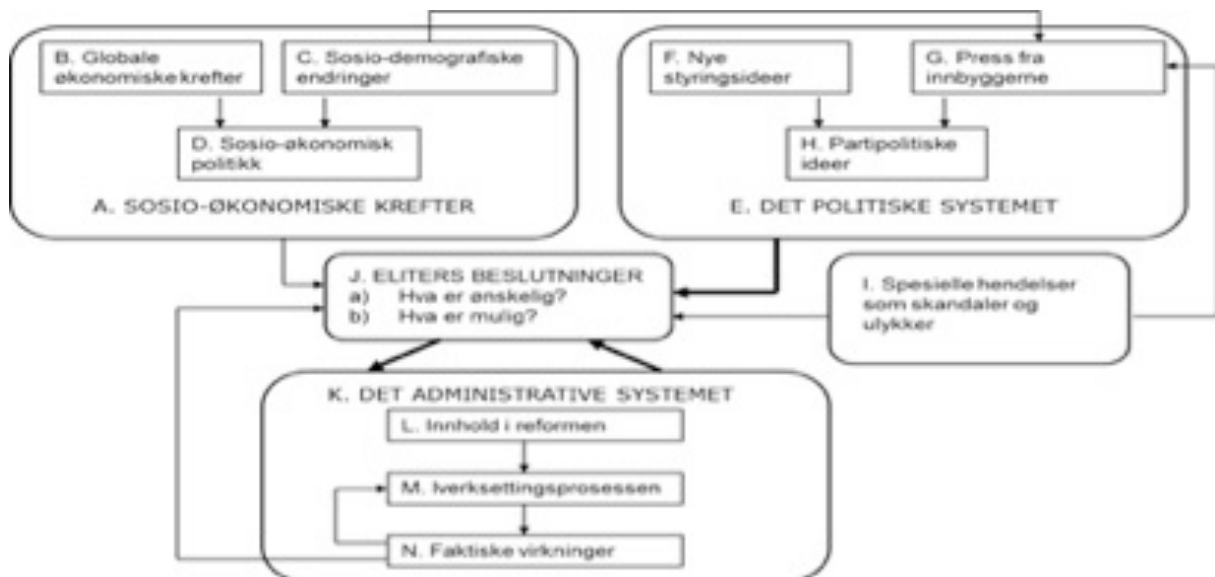
Det finnes neppe noen organisasjoner uten problemer, og mange av disse problemene har opphav i tradisjonelle dilemmaer som eksempelvis koordinering-spesialisering, sentralisering-desentralisering (Moren 2011; Brunsson 1990). Problemer må ha en løsning, og løsningene

inneholder gjerne det stikk motsatte av hva som var problemet. Problemer og løsninger i reformer kommer derfor ofte i motsetningsfylte par. Løsningen på problemet ”for mye kontroll” kan dermed være ”mer tillit”. Det betyr at reformer gjerne har en problemforståelse med løsning, noe som gir grunnlag for denne antagelsen:

*Tillitsreformen inneholder både problembeskrivelse og løsning på problemet*

### 2.5.3 Reformmodell

Pollitt og Bouckaert (2011) presenterer en reformmodell som vist i *figur 3*. Den illustrerer krefter/motkrefter og faktorer som påvirker en reform. Reformmodellen strukturerer tre sentrale grupperinger av påvirkningskrefter rundt beslutningstakerne, eller ”eliten” (boks J). Jeg går her inn på to av dem: *sosioøkonomiske krefter* (boks A) og *det politiske systemet* (boks E).



*Figur 3 – Reformmodell etter Pollitt og Bouckaert*

#### *Beslutningstakerne*

Få reformer kommer nedenfra og kjernen i nesten enhver reform vil være det Pollitt og Bouckaert kaller ”eliten”, her forstått som byrådet i Oslo. Det er herfra initiativet til en offentlig styringsreform som regel kommer. Eliten vil ikke opptre i et vakuum, og modellen illustrerer at idéene til en reform *kommer fra et sted*. Hva en reform faktisk ender opp med å bli (boks N), kan i siste instans vise seg å bli noe med en heller vag tilknytning til hva som var elitens opprinnelige intensjoner. På samme måte som i oversettelseteorien i det institusjonelle perspektivet over, kan ulike motiv og maktforhold få betydning for hvordan ulike aktører ser på Tillitsreformen, noe jeg kan forvente får sitt uttrykk i problemforståelsen de legger til

grunn.

*Antagelse: Ulike beslutningstakere i ulike sektorer ser ulikt på Tillitsreformen i Oslo kommune*

#### *Sosiøkonomiske krefter*

Reformkartet gir et bredt sett av bakenforliggende krefter som kan gi grunnlag for en reform. Jeg tar her for meg *Sosiodemografiske krefter og Sosi-økonomisk politikk (boks C og D)*.

Pollitt og Bouckaert peker på at helse- og velferdsordninger som regel er den største utgiftsposten i de fleste lands budsjetter. Endringer i levekår og demografi vil derfor få store utslag på budsjettene, og i mange land har slike endringer vært en indirekte årsak til store reformer. Eksempelvis har eldrebølgen som er i vente bl.a. vist oss at vi i framtida vil få flere utgifter og lavere inntekter ettersom befolkningen blir eldre, noe som bl.a. har resultert i en pensjonsreform. Lavere utgifter kan oppnås ved å kutte utgiftene. Et annet svar kunne være å levere offentlige tjenester mer effektivt i form av å kutte kostnader til kontrollaktiviteter og administrasjon, og Tillitsreformen kan ses i lys av et effektiviseringspotensial.

*Antagelse: Ulike aktører gir uttrykk for at Tillitsreformen har en økonomisk begrunnelse*

#### *Det politiske systemet – politisk landskap og nye styringsidéer (Boks E)*

Politiske partier har gjerne tanker om hvordan de vil styre gjennom struktur, type og prosess, sier Pollitt og Buckaert og har dette markert i boks H. Et parti kan for eksempel bestemme seg for at de ønsker oppmerksomhet rundt et bestemt forslag eller tema og derfor oppretter nye offentlige organer. Idéene kan generes innenfra et politisk parti, men kan i likhet med ”eliteboksen” bli påvirket utenfra, for eksempel fra folkebevegelser, media og academia.

*Antagelse: Tillitsreformen er forankret i byrådspartiernes moderorganisasjoner*

#### *Nye styringsidéer (boks F)*

Pollitt og Bouckaert (2011) peker på at nye styringsidéer som NPM gir dynamikk til politiske systemer. Disse hentes fra og gir næring til management-industrien, ulike handelshøyskoler, styrerom og seminarer. Kritikken av NPM er, og har vært, omfattende, fra mange praktikere, fagorganisasjoner og forskere. Bl.a. pekes det på den uheldige utviklingen med fragmentering, økt kontroll, regulering og detaljstyringen under dette regimet (de Bruijn 2007; Bentzen 2015; Hood og Dixon 2015; Østergaard Møller, Iversen og Normann Andersen 2016; SOU 2017:56). Den omfattende kritikken kan således ha lagt grobunn for ulike reformer av

gjeldende styringspraksis.

*Antagelse: Tillitsreformen er blant annet begrunnet med et oppgjør med NPM*

*Press fra innbyggere/media/fagforeninger (boks G)*

Pollitt og Bockaert (2011) poengterer at reformer i offentlig sektor sjeldent er et folkekrav. Litt bredere forstått omfatter boks G ”elektoratet”. Jeg oppfatter at ulike pressgrupper og media inngår i boks G, men at disse også kan være med å påvirke og forsterke *Nye styringsidéer* og *Partipolitiske idéer* eller *eliten* direkte. I Norge er det tett samkvem mellom bl.a. fagorganisasjonene og politiske partier, særlig til venstresiden i norsk politikk. En antagelse er at de partipolitiske idéene (boks H) som ledet frem til Tillitsreformen, er påvirket av aktører i boks G.

*Antagelse: Tillitsreformen er et resultat av et samspill mellom de styrende politiske partiene og fagbevegelse*

## **2.6 Oppsummering og sammenslåing av antagelser**

Jeg har løpende lagt frem antagelser til mine data og den senere analysen. Flere av dem er overlappende, selv om det teoretiske fundamentet de hviler på kommer fra ulik teori. Jeg slår enkelte sammen, og sorterer dem under de fire arbeidsspørsmålene:

### **Arbeidsspørsmål 1: Hva er Tillitsreformen?**

- *Tillitsreformen kommer med enkle fremtidsbilder og fremtidshåp*
- *Tillitsreformen er et resultat av et samspill mellom de styrende politiske partiene og fagbevegelse*
- *Tillitsreformen i Oslo henter inspirasjon og identitetsidealer fra tillitsreformer i andre skandinaviske land*
- *Tillitsreformen inneholder problembeskrivelse og løsning på problemet*

### **Arbeidsspørsmål 2: Hvordan uttrykkes Tillitsreformen som et alternativ til NPM?**

- *Tillitsreformen er blant annet begrunnet med et oppgjør med NPM*

**Arbeidsspørsmål 3: Hvilken problemforståelse ligger i Tillitsreformen og hos sentrale aktører?**

- *Tillitsreformen har ulik problemforståelse i pleie- og omsorgssektoren og utdanningssektoren*
- *Ulike beslutningstakere i ulike sektorer ser ulikt på Tillitsreformen*
- *Ulike aktører gir uttrykk for at Tillitsreformen har en økonomisk begrunnelse*

**Arbeidsspørsmål 4: Hvordan tolkes eller oversettes Tillitsreformen til konkret praksis blant sentrale aktører?**

- *Stiavhengigheten gjør det vanskelig for begge sektorer å gi slipp på eksisterende styringspraksis*
- *Det utløses enten forsvarsmekanismer eller en oversettelsesprosess i bydelene og Utdanningssetaten når Tillitsreformen skal iverksettes*
- *Gjennomføring av Tillitsreformen skjer enten gjennom prøving og feiling eller som en symbolsk handling*

### 3 Metode

#### 3.1 Casestudie

Formålet med studien er å få kunnskap om Tillitsreformen i Oslo kommune, og ambisjonen er å beskrive, utforske og forstå en begrenset side av reformen. At jeg har valgt en bred problemstilling, åpner for at det kan finnes mange forklaringsvariabler, og det ikke er gitt at det finnes noe entydig svar på problemstillingen min. Selv om formålet med studien ikke er å søke etter generaliseringer som skal gjelde for hele kommunen, alle tillitsreformer eller reformer generelt – er det ønskelig å se om det finnes overføringsverdier fra mine funn som kan gi grunnlag for læring og innsikt om tillitsreformer som fenomen. Det kan blant annet være verdt å undersøke om det er hold i funnene mine dersom man kontrollerer opp mot flere informanter i kommunen, eller i andre kommuner som har introdusert tillitsreformer.

Jeg har studert og sammenlignet sentrale aktørers forståelse av Tillitsreformen i de to største sektorene i kommunen, og har derfor valgt en innfallsvinkel som gir meg innsikt i hvordan Tillitsreformen gis mening, tolkes og gjennomføres slik den oppleves for mange av de involverte selv. Som det fremkommer innledningsvis og i teorikapitlet, har styringspraksis i kommunen frem til 2015 vært sterkt preget av flere NPM-elementer. Oslo kommune skiller seg særlig ut på en interessant måte i mengden av mulige case (Flyvbjerg 2006, 226) for implementering av en mulig post-NPM-reform. At jeg valgte pleie- og omsorgssektoren og utdanningssektoren som underenheter i studien, begrunner jeg med at disse er de to største sektorene og som gir tjenester som er viktige for innbyggerne.

”Problemforståelse, politiske forhold og oversettelsesprosessen knyttet til sentrale aktørers forståelse av Tillitsreformen i de to største sektorene i Oslo kommune” kan beskrives som, eller konstituerer, min case (Andersen 2013, 55). Slik jeg ser det, kan forskningsdesignet mitt beskrives som en enkel casestudie med innbakt sammenligning. Noe som kan sies å være et hybrid forskningsopplegg (Ringdal 2013, 105). Jeg vil slik ha muligheten til å sammenligne mellom aktører på ulike nivåer, og mellom sektorer. Disse utgjør underenheter i min studie og jeg har sammenlignet for å se om jeg kunne finne interessante forskjeller eller likheter. Dette betyr at studien er opptatt av ”det generelle” i helheten og ”det unike” i sektor eller blant ulike typer aktører (Ringdal 2013). Valget av et slikt forskningsdesign har gjort det mulig å justere problemstillingen og inngang til empirien etter hvert som jeg er blitt bedre kjent med Tillitsreformen.



### **3.2 Semi-strukturerte intervjuer og dokumenter**

Intervjuer med enkeltpersoner i de to sektorene har fått frem en omfattende og rik datamengde. Dette er data som reflekterer enkeltpersonenes oppfatninger, opplevelser og holdninger. Semistrukturerte intervjuer er hovedmetoden i studien (Andersen 2013, 119). Dokumentstudier utfyller intervjuene som ble foretatt i tidsrommet 12.09.2017-07.12.2017.

Som en del av undersøkelsen har jeg gjennomført intervjuer med ni nøkkelinformanter i bydelene, Utdanningsetaten og sentraladministrasjonen i kommunen. To av informantene, eller forskningsdeltakerne som jeg velger å kalle dem (Nielsen 2012), er kjente politikere og sitter i byrådet i kommunen. Intervjuene hadde en varighet på 45–90 minutter. Intervjuene ble tatt opp elektronisk og transkribert i etterkant. I de tilfellene hvor det er benyttet direkte sitater, har jeg gjort sitatsjekk for å være sikker på at forskningsdeltakeren kan stå inne for de formuleringene. Jeg utarbeidet på forhånd en intervjuguide (se vedlegg 1). Tematikken var den samme i alle intervjuene, men spørsmålene ble tilpasset forskningsdeltakernes ansvarsområde. Intervjuguiden ble fleksibelt benyttet ved at spørsmålene og rekkefølgen på dem, ble justert ut fra retningen intervjuet tok. Der det var behov for det, stilte jeg oppfølgingsspørsmål utenom intervjuguiden. Formålet med tilnærmingen var å få fram informasjon som jeg på forhånd ikke kunne forutse, slik som deltakernes tolkninger. Det var derfor hensiktsmessig med åpne spørsmål som ikke styrte forskningsdeltakerne for mye, men som likevel kunne gi informasjon om deres problemforståelse av Tillitsreformen, ulike politiske forhold og oversettelsesprosessen. De fleste spørsmålene ble stilt til alle forskningsdeltakere. Det har bl.a. gitt mulighet for å sammenholde svarene og dokumentere hvordan oppfatningen av Tillitsreformen varierer avhengig av hvor i organisasjonen man sitter. Dokumenter jeg har studert er tildelingsbrev, rammebrev og budsjettekster – samt byrådserklæring 2015 (byrådet 2015) og saken ”Tillitsbasert styring og ledelse” (TSL-2017) (byrådet 2017). Jeg deltok som observatør på et sektordirektørmøte i desember 2017. Dette handlet bl.a. om overrapportering og hvordan bydelsdirektørene styrte under Tillitsreformen.

### **3.3 Utvalg og utvalgsstrategi**

Rekruttering av forskningsdeltakere har hatt et klart mål, nemlig personer som jeg antok ville gi meg informasjon om Tillitsreformen, og hvordan den er forstått og søkt oversatt i to ulike sektorer. Dette finnes det ikke noe sentralt register over. Jeg valgte en blanding av snøballmetoden og strategisk utvelgelse av nøkkelinformanter.

Fordi jeg i utgangspunktet hadde mindre kunnskap om temaet enn de jeg intervjuet, fant jeg frem til fem nøkkelinformanter som jeg antok hadde særlig god oversikt over, og innsikt i, de spørsmålene jeg ønsket å få belyst. Snøballmetoden ble brukt for å finne ytterligere fire forskningsdeltakere med spesiell kunnskap som jeg ellers ikke ville ha funnet frem til. Jeg spurte etter personer som visste mye om temaet og ba dem vise til andre som kunne være aktuelle som deltakere i undersøkelsen. Utvalget ble dermed mer *intensivt*, eller rikt på informasjon, enn ved andre utvalgsmetoder.

Problemstillingen min gjør at det var viktig for meg å ha med forskningsdeltakere som så styringen fra flere posisjoner og roller. Innledningsvis ønsket jeg å intervju 6–8 personer fra to forskjellige sektorer. Til slutt intervjuet jeg 9 personer i forskjellige posisjoner i Rådhuset, bydel og Utdanningsetaten slik det fremkommer i *Figur 4*. Utvalget mitt består av:

- To ansvarlige politikere (byråder) for hvert sektorområde
- Tre toppledere fra etat, bydel og rådhusstaben
- Tre prosjektledere fra tillitsreform i bydel
- En rektor

Rolle/organisasjon	Rådhuset	Utdanningsetaten	Bydel
Omtales i studien som			
Politiker	Skolebyråden Eldrebyråden Byrådslederen		
Toppleder	Den rådhusansatte	Skoledirektøren	Økonomisjefen
Prosjektleder tillit			Prosjektleder -den lille bydelen -den mellomstore bydelen -den store bydelen
Rektor		Rektoren	

*Figur 4 – Roller og organisasjon*

I tillegg til intervjuer jeg selv har foretatt, har jeg fått tilgang til transkribert materiale fra to etatssjefsamlinger med Tillitsreformen som tema juni og oktober 2016. Her holdt byrådsleder og flere av byrådene tale til kommunens toppledere om Tillitsreformen. Eget materiale er derfor supplert med taler fra skolebyråden, eldrebyråden og byrådsleder. Der disse blir benyttet markeres dette i teksten med (2016).

Mange forskere hevder at det bør gjennomføres intervjuer helt til en ikke lenger får noen ny informasjon, og at man når en grenseverdi når det ikke har noen hensikt å intervju noen flere.

Grenseverdien min oppstod etter å ha gjennomført intervju med fire personer i tre bydeler, selv om jeg fikk tips om flere forskningsdeltakere. Det samme gjelder i Osloskolen hvor jeg opplevde at jeg ikke fikk noe vesentlig ny informasjon etter å ha intervjuet to personer (Johannessen, Christoffersen og Ringdal 2011, 108).

### **3.4 Strukturering av data**

Semistrukturerte intervju sikrer en viss grad av systematikk i gjennomføringen av intervjuet. Studien har generert nærmere 300 sider med data i form av tekst fra de transkriberte intervjuene, og de to etatsjefsamlingene. I tillegg kommer styringsdokumenter som tildelingsbrev, budsjettekster og lignende. Dette er et omfattende materiale, og jeg har benyttet meg av dataverktøyet NVivo i kode- og analyseprosessen. Først utarbeidet jeg koder i tråd med mine innledende teoretiske antagelser og kodet materialet mitt ved hjelp av disse. Underveis i prosessen dukket det opp temaer min forforståelse ikke dekket, noe som ga grunnlaget for en ny runde med koding og lesing av teori. Etter hvert utviklet det seg til å bli over 30 ulike koder, som jeg senere slo sammen til åtte grupper av koder vinklet inn mot mine fire arbeidsspørsmål. I praksis har innsamling, analyse og fortolkning av data vært integrert ved jeg har endret og justert teoretiske begrep flere ganger underveis i prosessen (Johannessen, Christoffersen, Tuft 2011, 418), eller det Ringdal kaller en ”iterativ prosess der forskeren er innom konkluderingsfasen flere ganger og foreløpige konklusjoner har ledet til innsamling av mer data” (Ringdal 2013, 249).

### **3.5 Ethiske betraktninger**

Studien ble meldt til NSD 05.10.2017 og godkjent 11.10.2017 (se vedlegg 3). I forkant av intervjuene mine, har forskningsdeltakerne fått tilsendt informasjonsskriv med samtykkeerklæring og/eller en e-post som beskriver studien min (se vedlegg 2). Deltakerne ble informert om at de når som helst kunne trekke seg fra studien. Med unntak av de to politikerne, ble deltakerne forsikret anonymitet. Videre informerte jeg ved alle intervjuene om at intervjuene med dem ville bli tatt opp, at intervjuet ville bli transkribert og at jeg ville sende dem eventuelle utsagn som senere ville bli brukt i studien for sitatsjekk. Fordi bydelene og Utdanningsetaten har sine særpreg, har jeg lagt vekt på å anonymisere mest mulig, men på grunn av særpregene kan enkeltpersoner kjennes igjen av mennesker med særskilte kunnskaper om dem. Dette gjelder særlig ”skoledirektør” som er valgt som en anonymiserende terminologi for en representant for direktørnivået i Utdanningsetaten. Forskningsdeltakeren

var tydelig på at jeg ikke behøvde å anonymisere vedkommende, og jeg anser dennes behov for ivaretatt.

### **3.6 Svakheter og styrker ved metoden**

#### *3.6.1 Nærhet og ”slaget på møterom 103”*

I kvalitative studier regnes nærhet som en styrke. Har jeg nærhet, vil jeg derfor kunne ha mer kunnskap enn det datamaterialet mitt i utgangspunktet gir grunnlag for. Men det kan være en felle ved at jeg blir *for* nær, og står i fare for å miste ”forskerbrillene” mine. Jeg arbeider i sentraladministrasjonen i kommunen og har tett kunnskap om utdanningsfeltet, mens hjemmetjenesten og bydelene var ukjent stoff. Jeg legger til grunn at jeg har den nødvendige avstanden til bydel og hjemmetjenestene. Jeg legger ekstra vekt på etterprøvbarhet for å vise hvilken betydning nærheten jeg har til utdanningssektoren, kan ha hatt på analyser.

Jeg kjente to av forskningsdeltakerne i jobbsammenheng. Fordelen med denne nærheten er at det har gitt meg tilgang til aktuelle deltakere og til generell bakgrunns- og faktakunnskap. Ulempen er at jeg kan være farget av nærheten til kommune-organisasjonen, og for preget av min forforståelse. Måten jeg løste dette på, var at en samarbeidende student i hovedsak stilte spørsmål i disse to intervjuene.

26.09.2017 slo Dagbladet opp en sak som handlet om at politikere sendte unnskyldning til BI-professor Bård Kuvaas. Han var invitert til å holde innlegg om tillitsbasert styring og ledelse for deltagere fra kommunen. Professoren ble avbrutt uten at han fikk presentert stoffet sitt (Hobbelstad 2017). Saken ble ytterligere omtalt i Klassekampen med tittelen ”Slaget på møterom 103” (Vegstein 2017) og i Utdanningsnytt (Ruud 2017a; Ruud 2017b; Ulvestad 2017). Jeg var selv tilstede i møtet, og har nærhet til det som kan oppfattes som et konfliktfylt tema med betydning for ett av intervjuene. Jeg opplevde at nærheten til det konfliktfylte ble anerkjent av forskningsdeltakeren gjennom utsagn som stadig forsikret *Jeg står for det jeg sier. Jeg er ikke redd for å si det jeg mener*, og lignende.

#### *3.6.2 Intervjusituasjonene og reliabilitet*

For å skape en avslappet atmosfære i intervjusituasjonen oppfordret jeg informantene til selv å velge et uforstyrret sted for intervjuet. Jeg vurderer at opptak og transkribering av intervjuene bidrar til studiens etterprøvbarhet (*reliabilitet*).

### 3.6.3 Validitet

I kapittel 2 gjorde jeg rede for perspektiver, begreper og forklaringsmekanismer som er utgangspunktet for undersøkelsen. I kode- og tolkningsprosessen har jeg lett etter noen hovedsammenhenger i materialet, som kan ses på som representative for teoriene. Jeg har vært åpen for andre sammenhenger enn de jeg antok i starten på forskningsprosessen. *Ytre validitet* betegner hvor representative funn fra en casestudie kan sies å være for en større populasjon, og det kan hevdes at undersøkelser som denne, med sitt begrensede omfang enheter, gir mindre kunnskap om verden enn brede undersøkelser (Andersen 2013, 14). Faren med avgrensede undersøkelser, hevder kritikerne, er at en kan gå i det Vivi Nilssen kaller en *deduktiv felle*, det vil si å “bruke forhåndsdefinerte begreper og se om de er til stede i situasjonen” (Nilssen 2012, 71).

Det finnes mange sannheter i form av begreper og kategorier som kan konstrueres på en overbevisende måte i samfunnsvitenskapen, men lite som kan sies å være “egentlig sant” uavhengig av min egen forståelse (Kvale og Brinkmann 2015, 50). Slik jeg forstår dette, kan derfor troverdighet og kvalitet i forskningen handle mer om at vurderingene og valgene mine skal være etterprøvbare og underbygget på en måte som de fleste lesere i faget kan synes er rimelig og opplysende (*indre validitet*), enn i hvilken grad jeg greier å finne Sannheten som er der med stor S– uavhengig av om jeg finner det eller ikke.

### 3.6.4 Åpne spørsmål

Idealet for semi-strukturerte intervjuer er gjerne at intervjueren inntar en passiv lyttende rolle, og at intervjuet preges av åpne spørsmål der informantens respons i stor grad styrer samtalen. I praksis er dette lettere sagt enn gjort for den som ikke har øvelse i faget. Ved gjennomhøring av opptakene, finner jeg at jeg har stilt langt flere lukkede spørsmål (ja/nei-spørsmål) enn idealet tilsier. Dette har heldigvis ikke stoppet deltakerne i å snakke og fortelle. De har kanskje i større grad snakket om det som er viktig for dem, enn hva jeg hadde planlagt på forhånd. Risikoen for at jeg skulle gå i den deduktive fellen kan slik ha blitt redusert.

Samtidig som jeg har hatt muligheten til å teste ut egne hypoteser – har intervjuprosessen generert nye, noe som har bidratt til ytterligere informasjon som svar på problemstillingen. Under intervjuene har jeg forsøkt å oppsummere deltakernes utsagn minst en gang. Dette for å sjekke om jeg forstod dem rett, og forsøke å trekke forskningsdeltakeren inn i et valideringsfelleskap med meg (Kvale og Brinkmann 2015, 278). Dette har vært vanskelig å

få til gjennomgående. Forskningsdeltakerne har stort sett hatt så mye å si, at det føltes upassende å skulle avbryte med oppsummering og utsjekk. I de fleste intervjuene har jeg likevel fått til en viss grad av validering.

### *3.6.5 Utvalget og utvalgsmetodene*

Ulempen med snøballmetoden kan være at det blir mindre variasjon mellom deltakerne enn ved mer tilfeldige utvalgsmetode (Johannessen, Christoffersen og Ringdal 2011, 111-113). Når jeg har funnet en del sammenfallende synspunkter, kan det derfor helt eller delvis skyldes utvalgsmetoden. Samtidig har forskningsdeltakerne ikke gitt meg navn på enkeltpersoner, men kun foreslått andre virksomheter.

Jeg mener derfor at både problemstilling og arbeidsspørsmål blir tilstrekkelig belyst gjennom intervjuene til at det er mulig å sammenligne forståelsen til aktørene i de ulike sektorene, og presentere interessante funn.

## 4 Casepresentasjon

For å forstå Tillitsreformens politiske og organisatoriske kontekst, beskriver jeg i dette kapitlet kommunens organisasjon, det politiske landskapet og inkluderer noen historiske, sentrale politiske saker som har vært betydningsfulle for dagens organisering, arbeidsmetoder og styringspraksis.

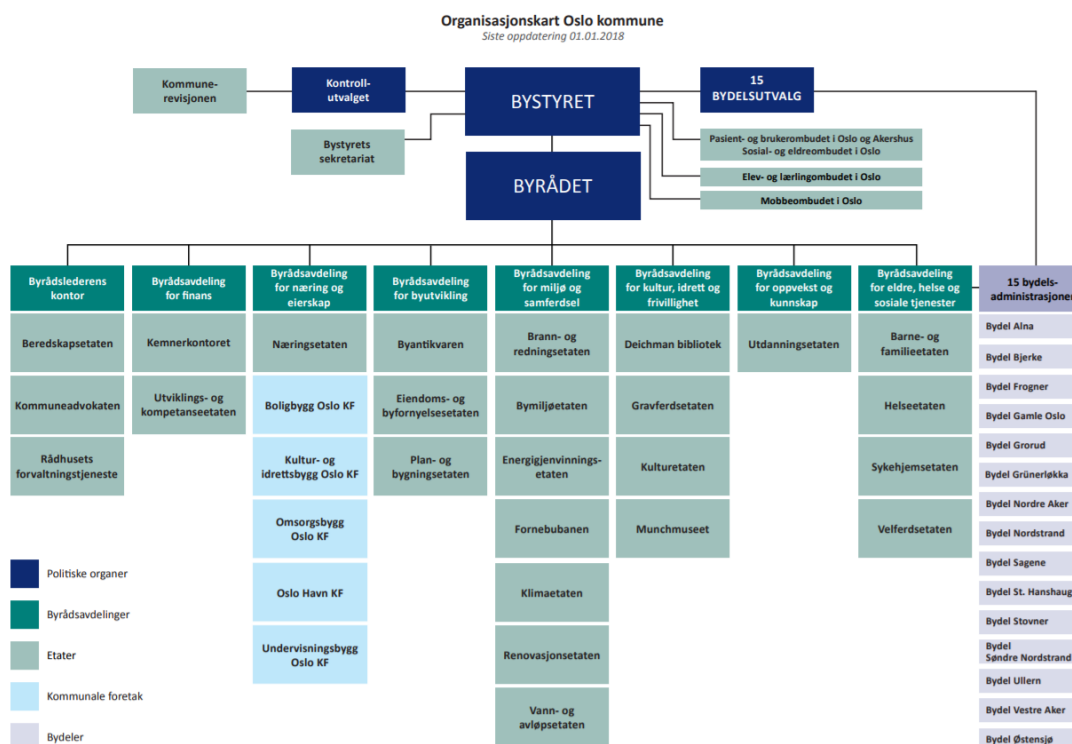
### 4.1 Om den politiske og administrative organisasjonen

Oslo skiller seg markant fra en gjennomsnittskommune ved at den er hovedstad, fylkeskommune og landets største kommune med over 650.000 innbyggere. Kommunen har over 50.000 ansatte og består av 33 etater/foretak, 15 bydeler og har mer enn 1.300 ulike tjenestesteder.

Kommunen styres etter en parlamentarisk styringsmodell, og ledes administrativt og politisk av et byråd som står ansvarlig overfor bystyret. Byrådet består av sju byråder som leder hver sin samfunnssektor i tillegg til byrådslederens eget ansvarsområde. Byrådet og den enkelte byråd har instruksjonsmyndighet overfor sine underliggende virksomheter, men ikke over bydelene – som kun kan instrueres av bystyret. Bydelene ledes politisk av et bydelsutvalg, som har ansvaret for de desentraliserte kommunale oppgavene. De kommunale instansene er dermed underlagt forskjellige demokratiske styringslinjer og tilhører ulike sektorområder.

I lokalpolitikken stilles det noen ganger spørsmål ved relevansen ved politiske partier. Dette kan skyldes at de fleste kommuner praktiserer formannskapsmodellen, noe som kan bidra til å tilsløre konfliktene mellom partiene lokalt (Thoresen 2000). Et formannskap er det normale i kommune-Norge og velges for fire år av gangen, mens et byråd er avhengig fra støtte i bystyret, og det kan fremmes mistillitsforslag mot et sittende byråd midt i en valgperiode. Oslo (samt Bergen) har dermed en unik styringsform sammenlignet med alle andre kommuner, og partilinjene kan derfor være skarpere, mer ideologisk og mindre konsensusstyrt i Oslo enn andre steder (Saxi 2006; Rose 2014). Dette bildet er ikke entydig, og empiriske studier tyder på at blokkdannelsen er størst når byrådet utgår fra et rent flertall enn ved koalisjoner eller mindretallsbyråd (From og Torsøe 2000).

## 4.2 Organisasjonskart



Figur 5 – Organisasjonskart

De sju samfunnsområdene og byrådslederens kontor representerer åtte forvaltningsområder, og det er åtte byrådsavdelinger med hver sin øverste administrative leder, se Figur 5.

Byrådsavdeling for finans og Byrådslederens kontor er tverrgående avdelinger, mens de øvrige avdelingene har sitt ansvar og kompetanse innenfor ulike fagområder. Bydelene og Utdanningsetaten har klart flest fast ansatte i kommunen. I 2016 hadde de henholdsvis 40 prosent og 33,3 prosent av de ansatte<sup>1</sup>. I 2018 går 43 % av kommunens budsjett til bydelene og utdanningssektoren beslaglegger rundt 23 %, noe som reflekterer at det her store deler av tjenesteytingen til befolkningen i hovedsak skjer<sup>2</sup>.

## 4.3 Politikk

Frem til kommunevalget i 2015 bestod byrådet i perioden 1997–2015 av ulike borgerlige konstellasjoner, koalisjoner og/eller med støttepartier i bystyret. Partiet Høyre har vært sentrum for koalisjonene, og de ulike samarbeidsformene har inkludert Kristelig folkeparti, Venstre og Fremskrittspartiet. Ved kommunevalget 2015 ble det et nytt flertall i bystyret, og et nytt byråd bestående av Ap, SV og MDG overtok byrådsmakten 22.10.2015.

<sup>1</sup> <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/statistikk/kommunal-okonomi-og-forvaltning/ansatte-i-oslo-kommune/#gref>

<sup>2</sup> [https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/budsjett-regnskap-og-rapportering/byradets-budsjettforslag-2018-og-okonomiplan-2018-2021/\(02.03.2018\)](https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/budsjett-regnskap-og-rapportering/byradets-budsjettforslag-2018-og-okonomiplan-2018-2021/(02.03.2018))



For å forstå dagens politiske kontekst for Tillitsreformen er det et viktig faktum at kommunen lenge har vært trukket frem som utstillingsvindu for borgerlig samarbeid. Dette gjelder for eksempel skoleresultater, valgfrihet for innbyggerne om bl.a. helsetjenester, konkurranseutsetting, og markedsretting av offentlig sektor. Partiet Høyre tok i sin tid over byrådsmakta fra Arbeiderpartiet i januar 1997, og gjorde det klart at konkurranseutsetting skulle være en av deres merkesaker. I deres tiltredelseserklæring av 29.01.97 med tittelen “Det viktigste først” sies det (byrådet 1997):

Kommunen har ansvar for å finansiere nødvendige omsorgstiltak, men byrådet mener at andre kan drive på oppdrag fra kommunen. [...] Også innenfor eldreomsorgen vil byrådet invitere ideelle organisasjoner, private utøvere, brukergrupper og ansatte til et samarbeid om å utvikle nye tilbud. Konkurransen til beste for brukerne er viktig også mellom kommunale tjenesteprodusenter.

Det daværende byrådet mente at konkurranseutsetting av nye og eksisterende pleie- og omsorgstjenester ville være et viktig virkemiddel for å oppnå mål byrådet fra byrådserklæringen. Kommunen startet i 1999 med konkurranseutsetting innen pleie- og omsorgstjenester (From og Torsøe 2000). I de 18 årene med borgerlig styre har de største ideologiske forskjellene mellom høyre- og venstresiden bl.a. vært synet på konkurranseutsetting og privatisering, særlig av eldreomsorgen og barnehager.

Det nye byrådet fra AP, MDG og SV avslutter en rekke verbalvedtak knyttet til Offentlig-Privat Samarbeid (OPS) og konkurranseutsetting i sitt første budsjett som blir vedtatt av Oslo bystyre i desember 2015. Dette er forankret i partienes byråds erklæring (byrådet 2015, 13) som sier:

Privatisering og konkurranseutsetting, bestiller- og utførerfunksjoner og tankegangen knyttet til offentlig-privat-samarbeid (OPS) har i mange år dominert Oslo kommune. Byrådet ønsker en sterkere politisk styring og en kommune som sikrer åpenhet og folkevalgt kontroll. Byrådet vil redusere bruken av anbud og konkurranseutsetting.

#### **4.4 Historisk overblikk over styrings- og organiseringstema**

Som det fremgår over, foregikk det en prosess med indre fristilling på begynnelsen av 2000-tallet, og kommunen og bydelene er/har hatt BUO på enkelte sektorer/tjenester. Videre har en rekke av kommunens tjenester blitt konkurranseutsatt, solgt eller leid inn. Prinsipper om fritt brukervalg, OPS, serviceerklæringer, fokus på ledelse og stykkprisfinansiering har vært styringsidéer som har rådet. Dette er alle tradisjonelle elementer i NPM.

Idéstrømmene er synliggjort gjennom eksempelvis målstyring som ble innført som styringsprinsipp i 1987. Her legges det vekt på behovet for produktivitetsøkning, differensiert

service, effektiv saksbehandling og tilgjengelighet. Målstyringen skulle medføre bedre styring og kontroll, men også desentralisering og delegering av ansvar. Hovedpoenget var bl.a. at hele kommunen skulle orienteres i en retning slik at ”de resultatene som oppnås er i samsvar med ”avtalte” målsettinger” (bystyret 1987, 4). I januar 1998 la byrådet frem den såkalte konkurransemeldingen (byrådet 1998). Denne omhandlet sentrale prinsipper ved bruk av konkurranse, arbeidsgiverspørsmål, kontroll og oppfølgingssystemer. På bakgrunn av den såkalte eiendomsreformen ble eiendom og tjenesteproduksjon vedtatt skilt, og ga grunnlaget for flere kommunale eiendomsforetak som ble opprettet med virkning fra 2002–2004 (bystyret 2002).

I bystyremelding 3-1999 med tittelen ”Serviceerklæringer i Oslo kommune” ble behovet for publikums- og brukerundersøkelser, kvalitetsindikatorer og serviceerklæringer til borgerne trukket frem som viktige tiltak for at kommunen skulle bli mer lydhør og effektiv. Serviceerklæringene strakk seg over alle sektorer og områder fra asfaltlapping og signalanlegg og til sykehjems- og barnehageplasser. Ved utgangen av 2004 var det eksempelvis utarbeidet mer enn 300 serviceerklæringer i samtlige virksomheter i kommunen (Kommunerevisjonen 2005). Arbeidet med moderniseringen og konkurranseutsetting av kommunen ble ansett så viktig at det i år 2000 ble opprettet en egen byråd for service og organisasjonsutvikling, med egen administrasjon.

De årlige budsjettforslagene frem til 2015 viser bl.a. større og større vekt på MRS, kvalitetsmålinger, kvalitetsystemer, kvalitetsbarometere, serviceerklæringer, innføring av brukerundersøkelser, valgfrihet, konkurranseutsetting, kvalitetsmålingssystemer, åpenhet, testresultater, kvalitetsindikatorer, produksjonsindikatorer og vektlegging av ledelse. Videre finner vi ulike BUO, bydelsreform, konkurranseutsetting av kommunale tjenester, salg og tilbakeleie av kommunal eiendom og fritt brukervalg i pleie-og omsorgssektoren (byrådet 1998-2015).

#### **4.5 Om tillitsreformen**

SV, MDG og AP fremforhandlet en felles politisk plattform for byrådssamarbeidet (byrådet 2015), og som ble fremlagt da byrådet tiltrådte. I byrådserklæringen varsles det at byrådet ville gjennomføre en *Tillitsreform* (byrådet 2015, 12). Dette følges opp i mai 2017, hvor byrådet vedtar TSL-2017, og det etableres et topplederprogram som gjennomføres av den kommunale etaten Utviklings- og kompetanseetaten i samarbeid med Byrådsleders kontor (byrådet 2017).

Selv om byråds erklæringen kan sies å være den offisielle lanseringen av tillitsreformen i kommunen, var det allerede noen pågående initiativer innen hjemmetjenesten i Oslo. Bl.a. tok den såkalte Seniormeldingen (bystyret 2014a) initiativ til ”Tillitsmodellen”. Fokus for Tillitsmodellen var at tjenestene skulle ”samskapes mellom medarbeidere og innbyggere” (Eide mfl. 2017). Videre vedtok bystyret, etter initiativ fra to bystyrerepresentanter fra SV, i 2014 at ”bystyret ber byrådet innføre et forsøksprosjekt med tillitsreform i hjemmetjenesten i 3 bydeler, etter modell fra København” (bystyret 2014b). På bakgrunn av vedtaket ble det gitt et forskningsoppdrag om å følge ”mini-pilotering av selvstyrende team i tre bydeler i Oslo kommune”, og deres rapport 13/2017 evaluerer prøveprosjektet (Eide m.fl. 2017).

#### **4.6 Utdanningssektoren**

Begrepet Osloskolen benyttes som en samlebetegnelse for alle Oslos skoler og utdanningsadministrasjonen, som er organisert i en etat: Utdanningsetaten. Utdanningsetaten ble opprettet i 2001 (bystyret 2001).

Per 1.1. 2017 var det 181 ulike barne- og ungdomsskoler, videregående skoler, spesialskoler, voksenopplæring og andre undervisningssteder. Osloskolen har nesten 88.000 elever fordelt på de ulike skoleslagene. Utdanningsadministrasjonen er ledet av en direktør og to assisterende direktører. Under toppledelsen er alle grunnskolene organisert i geografiske skolegrupper (skolegruppe A-H) og videregående skole (skolegruppe G) som er ledet av hver sin områdedirektør. Spesialskoler, pedagogisk-psykologisk tjeneste og voksenopplæring er egne ansvarsfelt. Utdanningsadministrasjonen består ellers av en rekke stabsavdelinger i form av økonomi, skoleanlegg, fagopplæring, informasjon, pedagogisk utvikling, elevforvaltning og planlegging mv. Osloskolen har rundt 15.000 ansatte (Utdanningsetaten 2017). Utdanningsetaten er i styringslinjen underlagt byråden for oppvekst og kunnskap.

#### **4.7 Hjemmetjenesten i bydel**

Ordningen med bydeler og bydelsutvalg i Oslo stammer fra 1973, men har vært gjennom flere faser (Klausen og Opedal 1999). Etter 2004 har det vært 15 bydeler. I 2007 ble det direktevalg til bydelsutvalgene og disse kan ha annen politisk sammensetning enn flertallet i bystyret. Bydelene er underlagt byråden for eldre, helse og sosiale tjenester, men er i stor grad autonome i drift og utøvelse av oppgavene (Agenda Kaupang 2016).

Bydelene ledes administrativt av en bydelsdirektør. Organiseringen i bydelene varierer mellom bydeler med relativt flat struktur, og bydeler med mer hierarkisk organisering. Fem av

bydelene opererer med flat struktur eller to-nivåmodell– men det er ingen fasit på hvordan dette gjøres (Agenda Kaupang 2016). Bydel Grünerløkka og Bydel Frogner er de største bydelene med nesten 60.000 innbyggere hver. Bydel Grorud er den minste bydelen med rundt 27.000 innbyggere. Kommunen har hatt et formelt og organisatorisk skille mellom forvaltning og tjenesteproduksjon for alle helse-og omsorgstjenestene (Agenda Kaupang 2016) og hjemmetjenestene har vært organisert i varianter av BUO. Det er fritt brukervalg, og innbyggerne kan velge privat eller offentlig tjeneste. 15.-16.000 innbyggere mottar årlig hjemmetjenester i form av praktisk bistand og/eller hjemmesykepleie (Statistikkbanken 2018).

## 5 Empiri, analyse og diskusjon

Kapitlet disponeres etter de fire arbeidsspørsmålene. Jeg presenterer empirien knyttet til hvert arbeidsspørsmål, som diskuteres i lys av antagelsene fra teorikapitlet. Diskusjonen oppsummeres med delkonklusjoner.

### 5.1 Innledning

Hovedinntrykket er at Tillitsreformen skal løse mange problemer og det er mange forståelser av hva den er. Mellom aktørene og sektorene er det ulike oppfatninger om hva som legges i den. Etter hvert ble det hensiktsmessig for meg å splitte aktørene i to typer, nemlig én som hovedsakelig står for idéer og visjoner –denne aktøren kaller jeg ”reformator” (Brunsson 1990). Den andre typen aktør er den som hovedsakelig tolker idéene og visjonene fra det abstrakte til det konkrete (Røvik 2007) og skal omsette og gjennomføre reformen i praksis. Denne kaller jeg ”gjennomfører”. Det er ulikt hvor mye de ulike gjennomførerne har oversatt eller tolket reformatorenes idéer til konkret praksis. *Figur 6* fremstiller skjematisk aktørene og oversettelsesprosessen frem mot ny praksis.

Reformator	Reformator (sektor)	Gjennomfører	Gjennomførings-enhet	Ny praksis
Byrådet →	Skolebyråden →	Utdanningsetaten →	Skole a	Tiltak x Tiltak y Tiltak z
	Eldrebyråden →	Den lille bydelen →	Distrikt a	
		Den mellomstore bydelen →	Distrikt b	
		Den store bydelen →	Distrikt c	
Byrådsleder →	Sentral-administrasjonen →	Oslo kommune		

*Figur 6 – Reformator og gjennomfører*

Grensesnittet mellom byrådet og sentraladministrasjonen har jeg markert med en stiplet linje, da jeg har valgt å se bort fra sektorenes øverste administrative nivå. Gjennomførerne er ikke en enhetlig masse, og består av topledere og ledere plassert nærmere brukerne. Noen topledere blir dermed i en mellomposisjon hvor de til dels befinner seg i reformatorenes idéverden og til dels i praktikernes gjennomføringsverden (Vabø 2007). Dette har jeg markert med en bølget linje.

Illustrasjonen gir et forenklet bilde i tråd med en hierarkisk-rasjonell forståelse av organisasjoner. Strukturen danner en oversettelseskjede som ville ha løpt vertikalt (Røvik

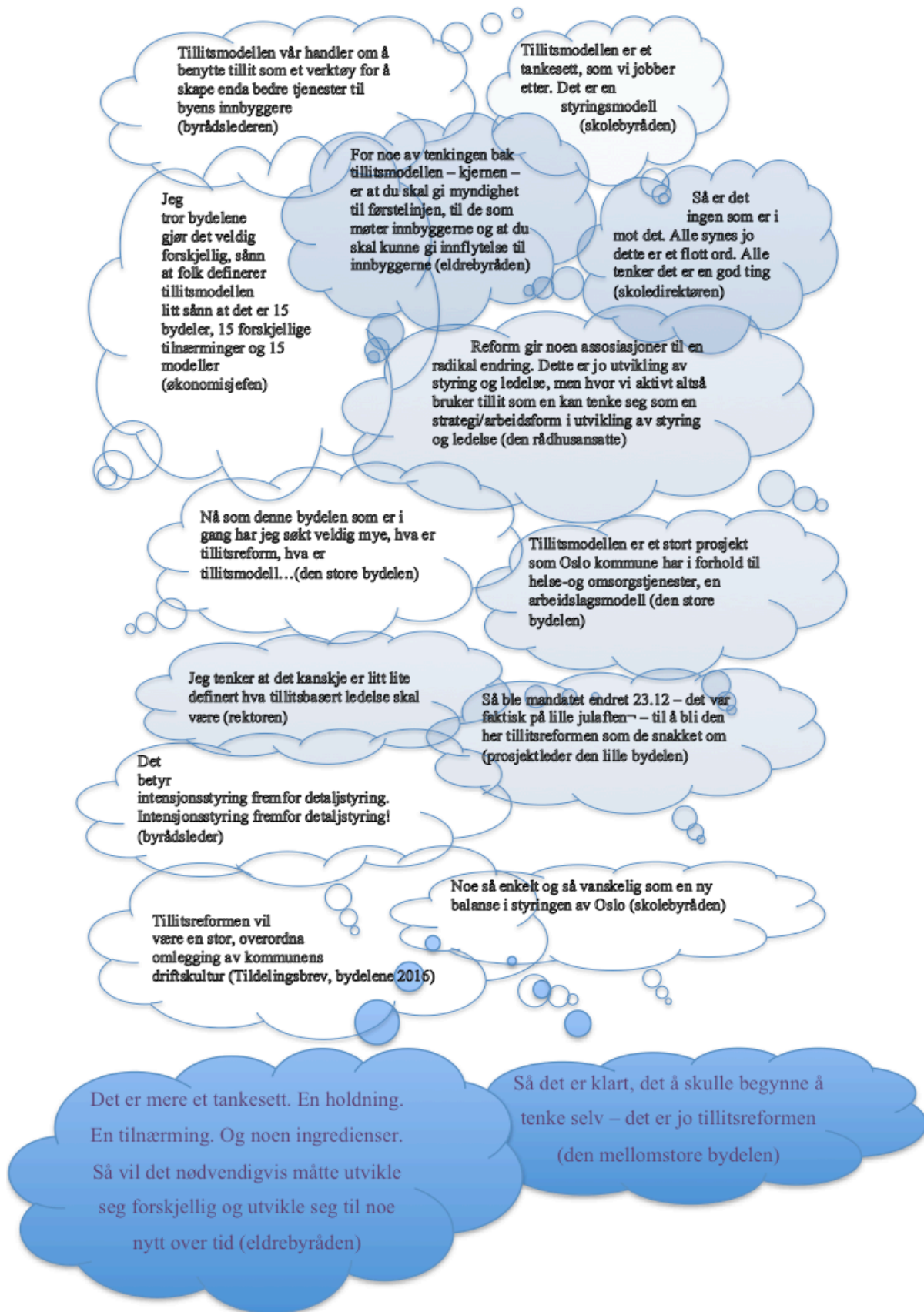
2007) i et tradisjonelt oppsett – men som her vises horisontalt. Den kan etterlate et inntrykk av ferdige gjennomtenkte løsninger og lineære og automatiske prosesser (Winter og Nielsen 2010; Brunsson 1990) fra reformatorene og ut til gjennomførerne, noe jeg senere skal vise ikke nødvendigvis er tilfellet. Dette synes heller ikke (bare å) være tankene som Tillitsreformen bygger på. Byrådslederen (2016) sier det slik: *Økt tillit kan ikke vedtas mot to stemmer i byrådet. Økt tillit er noe vi hele tiden må kunne jobbe for. Det er et kulturspørsmål.* Hensikten med å presentere casen skjematisk, er å ha et tankekart og begreper hvor jeg organiserer funn knyttet til de fire arbeidsspørsmålene.

## 5.2 Hva er Tillitsreformen?

På spørsmål om hva Tillitsreformen er, virker det til å være *mange ulike fortellinger* – slik en toppleder uttrykte det. Inntrykket er at den kommer med mange forståelser, og får lov til å blomstre ulikt. Økonomisjefen mener dette er en styrke og i *Tillitsreformens ånd*. Den omtales som *en tillitsmodell, Tillitsmodellen, en tillitsreform, tillitsstyring, Tillitsreformen, tillitsbasert styring og ledelse og tillitsledelse*. Forskningsdeltakerne knytter Tillitsreformen opp mot endringer innført av det rødgrønne byrådet. Reformatorene og gjennomførerne i utdanningssektoren er nøye med å presisere at det også var tillit tidligere. Tillitsreformen, Tillitsmodellen, tillit, tillitsstyring og tillitsbasert ledelse omtales videre som et verktøy, et tankesett, en strategi, en arbeidsform, en god gammel idé og en styringsmodell. Reformen er ikke kommet i form av ett dokument med navnet ”Tillitsreformen i Oslo kommune” eller tilsvarende, men ble introdusert i byrådserklæringen (byrådet 2015) og noe konkretisert i TSL-2017. Byrådslederen (2016) sier det slik: *Ordet tillitsreform kan gi assosiasjoner til noe mer omfattende og organisatorisk enn tillitsmodell og tillitsbasert ledelse, som nok er mer treffende for det byrådet ønsker å oppnå.* Figur 7 illustrerer ulike forståelser.

### 5.2.1 Tillitsreformen som budbærer

Byrådserklæringen forklarer nærmere hvorfor en tillitsreform skal gjennomføres. Hensikten er *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* (byrådet 2015,12). Byrådet sier at *vi ønsker en åpen og tillitsbasert kultur der det blir lettere å ta beslutninger og der det er kortere avstand mellom byens ledelse, kommunens ledere og ansatte i kommunale virksomheter*. Byrådet sier videre at *Et nært samarbeid med ansatte og tillit til ansattes fagkompetanse og vurderinger ligger til grunn for vår styring av kommunen* (byrådet 2015, 4). Overskriften ”En ny retning for Oslo” peker mot at *Oslo skal*



Figur 7 – Ulike forståelser

*være en åpen, demokratisk og ubyråkratisk kommune, og være preget av tillit og nærhet mellom innbyggeren og kommunen (byrådet 2015:10).*

Byrådet vil ha mer læring i skolen og sier *Dette innebærer flere lærere, større tillit til lærerne som fagpersoner, mer tid til dybdelæring og mindre pugging.* (byrådet 2015, 34).

Reformatorene vil frigjøre tid så lærerne kan konsentrere seg om å følge opp elevenes læring og at det er en viktig oppgave er å sørge for at lærerne har kompetanse, tid og tillit til å se hver enkelt elev (byrådet 2015, 36). Reformatorene ser med andre ord til i stor grad å bruke ord og begreper som går på å skape fremtidsbilder om god organisering og styring. Ikke bare lederne, men de ansatte og innbyggerne i kommunen ser ut til å være viktige målgrupper. Det understrekes hvor viktig de ansattes fagkompetanse er, og at det skal arbeides for økt bemanning. Poengene understrekes ytterligere i tildelingsbrev og rammebrev. I tildelingsbrev til bydelene 2016 fra Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester omtales reformen slik:

Byrådet vil ha en kulturendring med tillitsbasert ledelse og gjennomføre en tillitsreform. (...). For byrådet handler økt tillit til ledere og medarbeidere om overføring av faglig myndighet og ansvar, tilstrekkelig bemanning og åpenhet, dialog, kompetansehevingstiltak og forankring.

I rammebrevet til bydelene for budsjett 2018–2021 er bestillingen om en tillitsreform ytterligere formulert:

Vi skal gjennomføre en tillitsreform i helse- og velferdstjenestene for å styrke bærekraften og kvaliteten i tjenestene til byens innbyggere. Tjenestene skal ta utgangspunkt i hva som er viktig for den enkelte og fremme mestring (rammebrev til bydelene 2018–2021).

Fremtidshåp og varsel om bedre tider preger byrådslederen (2016) som sier *Gjennom tillitsmodellen skal vi også klare å legge mindre vekt på rapportering og måling og mer vekt på å bygge frihet under ansvar og styre på større tiltak og satsinger.* Det kan altså se ut som om ett av formålene kan være å produsere håp, tro og entusiasme hos ansatte og ledere som *sammen skal skape en ny, mer meningsfull organisasjon for fremtiden og hvor kommunen i enda større grad greier å utnytte den kompetansen hver enkelt medarbeider har* (byrådsleder 2016). Sitatene illustrerer Brunssons (2006) poeng om at den vestlige kulturen er forankret i optimisme og framskrittstro, og at dette derfor har viktige konsekvenser for hvordan reformer gjennomføres. Håp, tro og entusiasme ser ut til å ha smittet over på gjennomførerne i bydelene. Samtidig stilles det spørsmål om ”hvorfors har vi ikke gjort det før”? Det virker til å være en etterlengtet reform og som de jeg intervjuet i bydelene virker til å ha stor tro på. For eksempel sier en toppleder at *Når det her fungerer ordentlig så kan det her bli riktig så bra.*



*Og det gjør jo at en har litt tru på det, og har lyst til å få det til å virke ordentlig. En annen sier Så det er litt sånn, Yes, endelig glasnost!*

Om reformer skal få tilslutning må de forankres i normer om hvordan organisasjoner helst bør se ut, noe som Tillitsreformen kan se ut til å ha truffet hos bydelene (Brunsson 2006). Hos gjennomførerne i utdanningssektoren finner jeg et mer distansert forhold til reformen, og *skoledirektøren* svarer slik på spørsmålet om Utdanningssetaten har gjort noe konkret i forbindelse med Tillitsreformen og TSL-2017: *Vi tenker det er en god sak. Det er en viktig påminnelse... og skolelederne er jo blitt gjort oppmerksomme på den. Rektoren jeg intervjuet ga uttrykk for at hun ikke helt så hva Tillitsreformen innebar for dem, og at det er veldig lite endringer i de styringssignalene som kommer til oss som rektorer. På bakgrunn av en sånn ..tillitsreform.*

### *5.2.2 Inspirasjon og identitetsidealer*

I teorikapitlet la jeg frem en antagelse om at Tillitsreformen kunne ha hentet inspirasjon og idealer fra andre skandinaviske land. I begrunnelsen for piloten ”Tid til omsorg - Tillit til faglighet i hjemmetjenesten - Fra stoppeklokkesystemet til tillitsreform” vedtatt av bystyret i 2014 (bystyret 2014b, 1-3) står det bl.a. at *SV mener at Oslo har mye å lære fra København* og at *SV viser til at det er gjennomført en tillitsreform i København, som langt på vei bygger videre på kunnskap som dette.* Alle de tre bydelene hadde vært på studiebesøk i Danmark og København for å se nærmere på deres modeller. Også eldrebyråden var i København og hentet erfaringer i 2015: *Vi reiste jo over til København. Med fagforeningene.* Dette delte hun også med kommunens ledere på etatsjefsamlingen (2016).

Hun delte noe av materialet hun hadde fra denne turen med meg, dette var noe informasjon om København kommunes *Tillidsdagsorden*, møte med politisk ledelse og milepælsplan for byrådsavdelingens arbeid med Tillitsreformen. Her fremkommer at hensikten med turen bl.a. var planlegging av nasjonale styringslaboratorier, en forskningsantologi og en internasjonal konferanse knyttet til *New Nordic Leadership* og hvordan Oslo skulle arbeide videre med *New Nordic Leadership*. Dette kan minne om dekontekstualiseringen som Kjell Arne Røvik (2007) sier er en del av translasjonsprosessen i multistandardorganisasjoner. I utdanningssektoren var ikke dette med idéer og inspirasjon utenfra tema.

### 5.2.3 Samspill mellom politikk og fagorganisasjoner

Økononomisjefen mener at Tillitsreformen er en god gammel tanke om å drive ting mest fornuftig. *Tillitsmodellen bør klinge godt i mange fora. Innenfor mange vegger og politisk sett kan jeg ikke fatte og begripe at den ikke skal være like god på høyre-siden som på venstresiden.* Av casepresentasjonen fremgår det at Oslo er preget av politiske fronter som kan være sterkere enn i andre kommuner. Det politiske aspektet kan dermed være ekstra viktig for forståelsen av Tillitsreformen. Eldrebyråden ser Tillitsreformen som et oppgjør med høyresiden i politikken, og det samme gjør delvis skolebyråden når hun kritiserer høyresiden for å ha hatt for stort fokus på telling og kontroller. *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.* At retorikk er en viktig side ved politikk, er de begge inne på. Et eksempel gir skolebyråden (2016):

Har det ikke vært tillit i Oslo kommune før? Selvfølgelig har det vært tillit i Oslo kommune før. Det er ikke det det handler om. Men jeg skjønner i og for seg at dette spørsmålet dukker opp når vi begynner å bruke dette aktivt i vår retorikk.

Skolebyråden forteller om prosessen med byrådserklæringen og Tillitsreformen:

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.

Eldrebyråden (2016) snakker om begrepsbruk. *Den ene er dette med stoppeklokka og mange blir provosert over det. Det er et politisk begrep, kan setter det på spissen og sånn. Men det føles jo som en stoppeklokke når du jobber etter minuttvedtak.* Byrådsleder (2016) presiserer at *Tillitskultur er et viktig ord å bruke*, han er også opptatt av ordbruk og kroppsspråk.

Politiske partier har gjerne tanker om hvordan vil de vil organisere det offentlige, noe som jeg, inspirert av Pollitt og Bouckaert (2011), hadde antagelser om kunne ha vært betydningsfullt for tilblivelse av Tillitsreformen. SVs landsstyre vedtok i 2014 å *invitere lag, organisasjoner, innbyggere og ansatte til å være med å konkretisere tillitsreformen* (SV 2014). Partiet har programfestet en tillitsreform og kaller dette et alternativ til konkurranse og privatisering. Arbeiderpartiet har programfestet en ”tillitsreform for skolen” og vil også ”Prøve ut en ”tillitsreform” i landets kommuner etter modell fra bl.a. København, der ansvaret ivaretas av mindre, faste team, i nært samarbeid med brukerne” (Arbeiderpartiet 2017). MDG har ikke programfestet en tillitsreform.

Som jeg beskrev tidligere har partiene på venstresiden i norsk politikk tette bånd til fagorganisasjonene. Det vil derfor være naturlig at disse vil spille en ekstra stor rolle i planlegging og gjennomføring av Tillitsreformen. At Tillitsreformen legger så stor vekt på at de fagutdannede til en stor grad har fasiten, trekker i retning av at fagorganisasjonene og tillitsvalgte har vært engasjert i utformingen av den. Dette bekrefter eldrebyråden som sier at *For di de tillitsvalgte har jo vært pådrivere for å få dette*. Organisasjonene var også med politisk og administrativ ledelse på studiebesøk til København i 2015. Andre sentrale aktører som i tråd med Pollitt og Bouckaerts reformmodell (2011) kan ha vært innflytelsesrike for Tillitsreformen er bl.a. Forskningsstiftelsen FAFO og Tankesmien Agenda som er en *tydelig stemme i sentrum-venstre av det politiske landskapet* (Tankesmien Agenda 2018). Tankesmien har publisert flere artikler og notater, deltatt på og arrangert seminarer om bl.a. tillit som ressurs, tillit og styring og tillits årsaker. FAFO-konferansen 2017 handlet om ”Tillit i populismens tid”.

### **5.3 Hvordan uttrykkes Tillitsreformen som et alternativ til NPM?**

Tillitsreformen ser ut til å inneholde en problemforståelse av at det er noen NPM-elementer som har skapt noen problemer i kommunen og som kan være en viktig grunn til at kommunen gjennomfører den. Tillitsreformen adresserer ”problemet” med ulike NPM-elementer ulikt mellom sektorene. Særlig aktuelt er BUO i pleie- og omsorgssektoren og MRS i utdanningssektoren.

#### *5.3.1 BUO i hjemmetjenesten*

I 2007 fant Mia Vabø bl.a. faglig bekymring knyttet til ordningen med bestiller og utfører, kvalitetsstyring og kontroll i hjemmetjenesten i Oslo og *det tappet hjemmehjelperne for arbeidsglede* (Vabø 2007:222) og arbeidet var blitt ensformig og hardt. Denne bekymringen ser ikke ut til å ha avtatt, for i byråds erklæringen finner vi denne problemforståelsen (og løsningen) for kommunens hjemmetjeneste:

Situasjonen i hjemmetjenesten i Oslo krever endringer. Faglige vurderinger og samarbeid mellom ansatte og de som mottar tjenester har kommet i bakgrunnen, byråkrati, stoppeklokker og for lite helhetlig omsorg er blitt normen. Stoppeklokkene skal fjernes og erstattes av en tillitsreform med behovsprøvde omsorgsplaner, der den som trenger tjenesten og de ansatte utformer tilbudet sammen (byrådet 2015, 45).

I tildelingsbrev til bydelene 2016 fra Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester formuleres problemet videre. *Tillit ligger til grunn for byrådets styring av Oslo kommune i motsetning til rigide styringsmodeller inspirert av new public management.*

Eldrebyråden var opptatt av temaet NPM. *Vi har jo hatt våre oppfatninger om dette veldig lenge. Vært i opposisjon til New public management i veldig, veldig mange år.* På spørsmål om hvordan sektoren (hjemmetjenestene) var blitt styrt tidligere svarte hun at vedtaket om en pilot for tillitsmodell som SV fikk gjennom i bystyret i 2014, var begrunnet i at *Sånn som vi så det hadde bestiller-utførermodellen gått for langt.*

Vabø (2007) viser at reformene innen pleie- og omsorgssektoren som ble igangsatt ut over 1990- og 2000-tallet, var begrunnet i at det fantes et uforløst effektiviseringspotensial, og medvirket til at det ble satt i verk tiltak for å effektivisere tjenestene – påskyndet av bl.a. OECD. Hjemmetjenesten ble slik nedslagsfelt for den globale reformbevegelsen NPM, sier Vabø (2007) videre. Reformbevegelsen innebar at de offentlige tjenestene i stor grad ble forstått og fortolket i lys av en ny type ekspertkunnskap. BUO var ett av svarene. Også Agenda Kaupang (2016) fremhever at BUO ble introdusert med NPM-bølgen på midten av 1990-tallet. Vabøs avhandling baserer seg på to casestudier fra hjemmetjenesten gjennomført i 1994/95 og i 1999/2000. I 1994/1995 beskrives hjemmetjenesten som et typisk “bakkebyråkrati”. De ansatte ga uttrykk for at de jobbet i desentraliserte grupper og at ansvaret for å nå de velferdspolitiske målene var delegert til dem (Vabø, 2007: 161). Da Vabø gjentok feltarbeidet i 1999/2000 finner hun at omsorgspersonalet beskriver en splittet organisasjon. Det administrative apparatet ble omtalt som noe fjernt fra deres egen hverdag med krav fra en voksende administrasjon. Opp til 40-50 % av arbeidstiden kunne gå med til indirekte oppgaver som møter, tidsbruksregistrering og statistikkføring (Vabø 2007, 223-225). At beslutninger om endringer i den hjelpen som omsorgspersonalet ytte måtte nedfelles i enkeltvedtak på bestillerkontoret, ble oppfattet som byråkratisk og tidkrevende.

Ti år etter Vabøs avhandling er dette fortsatt levende problemstillinger i bydelene. Forskningsdeltakerne nevner på ulike måter flere av problemene som Vabø (2007) pekte på, og som jeg tolker til å være viktige grunner for hvorfor Tillitsreformen blir betraktet som svaret på disse problemene.

I mitt materiale gis det støtte for at BUO ser ut til å ha generert en rekke utilsiktede virkninger. Temaene som forskningsdeltakerne trakk frem er bl.a. fordyrende vedtak, begrenset menneskesyn på brukerne, aktivitetsbasert styring og ledelse, lite koordinerte tjenester, dårlig personalhåndtering, krevende saksbehandlingsrutiner, stress som følge av minutt-vedtak, fragmentert tjenesteorganisering, strid mellom bestiller og utfører, fordyrende organisering, ansvarsfraskrivning, manglende helhet og motivasjon. En av bydelene har hatt

innsatsstyrt finansiering: *Vi har vært innsatsstyrt. Det vil si at vi har fått betalt per minutt. Vi har gjort stoppeklokkeomsorgen, den var vi best på i hele Oslo.* Hun mente at denne formen for omsorg ikke var bygget på *et helhetlig menneskesyn* og var åpenbart glad for at bydelen hadde gjort store endringer i måten de nå organiserte og endret hjemmetjenesten på. Dette adresser hun som et resultat av Tillitsreformen for *vi tok den der tillitsreformen veldig til oss.*

Avvikling av bestillerkontorene skjer i alle tre bydelene. I den ene bydelen skulle ny organisering være på plass 01.01.2018, i en annen var omorganiseringen allerede skjedd for en stund siden da intervjuet skjedde, og i den tredje hadde de en pågående pilot for deler av tjenesten hvor bestillerfunksjonen var inkludert i et felles team.

### 5.3.2 MRS i utdanningssektoren

Målstyring, testing, resultatmåling og kartlegginger av skoler og elever er et svært debattert tema i ordskiftet. Problemet med MRS, oppsummerer skolebyråden:

Og så gikk jo nok Norge litt i frø da dette såkalte PISA-sjokket kom. Og plutselig skulle en overordnet kartlegging definere hvordan all skolepolitikk skulle være og kontrollhysteriet rullet over skole-Norge. Og sildret nedover (...). Og der har jeg vært opptatt av at det er masse tester i Osloskolen. Det har vært for mye testing underveis og for lite fokus, mener jeg, på oppfølging.

I byrådserklæringen defineres problemene og løsningene bl.a. slik:

For å nå målet vil vi redusere kravene til dokumentasjon og rapportering i Osloskolen. Skolene skal få større frihet til selv å vurdere hvilke metoder og kartlegginger som er best egnet i det pedagogiske arbeidet. Vi vil starte en forskningsbasert evaluering av kravene til kartlegging og dokumentasjon i Osloskolen (byrådet 2015, 36).

Pernille Jahnsen Berg (2015) undersøker hvordan fire kommuner styrer skolene sine, og hvordan de håndterer 2000-tallets skolereformer. Som i hjemmetjenesten, kan lærere beskrives som ”bakkebyråkrater”. Profesjonskunnskap og praksiserfaringer er en viktig del av grunnlaget for lærernes autonomi, og Berg sier at man kan beskrive lærerne som en gruppe *som i stor grad kan gjøre som de vil* (Berg 2015, 351). Bergs analyser viser at lærerne i stor grad fortsatt har makten i sine klasserom i kommunene, og de er lite villige til å gi den opp.

Berg undersøker om kommunene klarer å påvirke skolens praksis. Hun beskriver en historisk utvikling av skolen, og hun kobler effektivisering, målstyring, resultatrapportering og profesjonell ledelse som dukket opp på 1980- og 1990-tallet opp mot teoriene om NPM. De to reformene betydde at kommunene har *fått et tydeligere ansvar for skolens innhold, ikke bare for økonomiske og strukturelle forhold.* Begrepet skoleeier *tydeliggjør kommunenes ansvar*

*for skolens kvalitet og innhold, men kan også knyttes til ansvarsstyring eller accountability-tilnærmingen til styring* (Berg 2015, 6). Oslos styringsmodell er i denne studien definert til å være ”kontrollkommune” som innledningsvis beskrives slik:

(...) bruker elektroniske målekart, nasjonale og lokale prøver, en elektronisk skoleport der mål og resultater kobles sammen i offentlig skue og trussel om sanksjoner til skolene ut fra resultatene. Kommunen baserer sin styring på utøvelse av makt basert på politisk makt, organisasjonsmakt, markeds makt, og makt fra vitenskapssystemet (Berg 2015).

Når hun undersøker fenomenet ”tillit og kontroll” finner hun bl.a. at personalet i ”kontrollkommune” *opplever maktesløshet på grunn av for sterk styring og et stort tidspress skapt av kommunale prøver og prosjekter* (Berg 2015, 352).

Skolebyråden var opptatt av flere av disse problemstillingene. Hun peker på at byrådet har økte ambisjoner for utdanningssektoren og knytter det å gi økt frihet og handlingsrom til skolene og barnehagene som den måten byrådets økte ambisjoner kan innfris på.

Skolebyråden (2016) *tror det er få yrkesgrupper i verden som er omringet av så mange interesser, meninger og hensyn som barnehagelærere og lærere* og hun beskriver i dag problemstillingen med måle- og styringsiver i sektoren slik:

Det fins faktisk ekstremt mange dyktige fagfolk med høy utdanning, stor kreativitet, mye erfaring, stort engasjement. Jeg tror egentlig aldri at vi ville ha tillatt oss og gå så direkte inn og mene så mye om andre yrkesgrupper som det vi gjør innenfor barnehage og skole.

Skolebyråden beskriver at Høyre-byrådet *hadde en overdreven tro på at alt som kan telles dekker hele kommunens oppdrag eller sier noe, om hvordan det står til med oppdragsleveringen i Oslo kommune. Og det er jo ikke riktig*. Hun beskrev et behov for å rydde opp i rekken med mål og indikatorer som sektoren var styrt etter, og at bystyret skulle forholde seg til mange færre mål. Eksempelet hun trakk frem var standpunktkarakterer i norsk:

(...) at bystyret skal sitte og bestemme måltall på hver eneste karakter i hvert eneste fag. Det er null informasjon til oss som bystyre når vi skal fatte politiske vedtak knytta til skolepolitikk. Vi styrer jo ikke etter hvordan det gikk med standpunktkarakteren i norsk fra bystyresiden.

Gjennomførerne fra utdanningssektoren var mindre sikre på at for mye testing og rapportering egentlig var et problem. Skoledirektøren opplyste at utdanningssektoren i dag var styrt etter noen færre mål enn tidligere, og at endringen var skjedd mot deres egentlige ønsker gjennom budsjettet og tildelingsbrev etter byrådsskiftet 2015. Skoledirektøren opplever at oppfatningene som kommer frem i media om mange mål i skolen og overdrevent resultatstyring, baserer seg på et skjevt bilde av hvordan styringen skjer i virkeligheten: *Disse*

*prøvene og testene er også blitt tatt til inntekt for at vi detaljstyrer.* Når han kommenterer TSL-2017, detaljstyring og rapportering, sier han:

Vi skjønner ikke helt hva det er. (...) Skolene rapporterer ikke sånn umengdelige ting hit. Vi trekker ting ut av HR-systemet og ut av økonomisystemet, selv. Så hvis du går ut og spør om de opplever mer eller mindre grad av detaljstyring i dag enn de gjorde før, så tror jeg ikke de ville ha noen kvalifisert oppfatning.

Skoledirektøren ga uttrykk for at det likevel i en så stor organisasjon som Oslo skolen alltid ville finnes rektorer som kanskje misforstod MRS litt:

Du har 190 rektorer. Og de har prøvd seg litt på en sånn instrumentell tilnærming. Alle skal skrive mål på tavla, for eksempel (...). Det er en sånn aktivitetsstyring (...) Litt sånn: checked! Og så skal du ha tre minutter av det og fem minutter av det. Det fører jo ingen steds hen.

Rektoren opplevde MRS i den formen hun var utsatt for som *veldig konstruktiv, fordi det handler om den måten vi jobber med resultater på: Fordi vi er jo ikke så opptatt av resultatene i seg selv. Men hvorfor det er resultatene vi får.* Dette var viktig for henne fordi skolen *selvfølgelig (skal) ha ambisjoner på vegne av elevene, og det er ikke veldig vanskelig å være enig.* Det fortøner seg som problembeskrivelsen i reformen på utdanningssektoren ikke ga helt mening for rektoren. *Jeg opplever ikke at vi har et sånt rapporterings- eller resultatkrav som er overveldende eller uhensiktsmessig.* Hun tilskrev det at hun opplevde styringen som konstruktiv delvis med at hun var rektor på en ungdomsskole og ikke en barneskole. Hun ga uttrykk for at hun var kritisk til den *veldig tidlige testingen på barnetrinnet.* Dette begrunnet hun med at fokuset blir dreid over mot for eksempel grunnleggende lese- og skriveferdigheter, og at måling og resultatfokus ga akkurat det på bekostning av andre ferdigheter. *Da vil du miste noe som ville gitt eleven til slutt en høyere samlet kompetanse på et senere tidspunkt.*

#### **5.4 Hvilken problemforståelse ligger i Tillitsreformen og hos sentrale aktører?**

Problemet med BUO og MRS er ikke det eneste problemet som adresseres i Tillitsreformen. Det beskrives problemer med bl.a. tunge byråkratiske systemer, for mye kontroll og styring, detaljstyring og manglende motivasjon for ansatte som følge av dette. Det er for skarpe skiller og spesialisering mellom sektorene, noe som medfører silo-tankegang. Det adresseres videre behov for mer brukerdeltagelse, bedre tjenester og en mer effektiv bruk av kommunens ressurser (byrådet 2015; byrådslederen 2016). Byrådslederen (2016) legger vekt på tillit som et viktig fundament i samfunnet, som motvekt mot terror og for å sikre fortsatt god samfunnsøkonomi. Han har fokus på å bygge kultur og styrke "vi-følelsen". Han ser at

offentlig sektor *de seinere åra (har) vært igjennom store endringer som har hatt fokus på målstyring, insentiver og kontroll for å sikre effektivitet og kvalitet og at det er behov for å justere kursen. Det å nyttiggjøre kompetanse handler om tillit. Dette betyr igjen at vi skal gå fra detaljstyring til intensjonsstyring. Med det mener jeg at vi flytter oss fra å fortelle hvordan til hvorfor* (byrådsleder 2016). At akkurat dette kan være et godt poeng, sier økonomisjefen noe om. *Tillitsreformen er noe annet likevel, fordi det er en god gammel idé. Nesten litt sånn gerilja-tanke, hvor den selvstendige er i det ytterste leddet og er den beste til å fatte en beslutning.* Byrådsleder (2016) ser dette i et rekrutteringsperspektiv, hvor det er viktig å trekke til seg de beste hodene. En av prosjektlederne oppsummerer problemforståelsen slik:

Jeg tror at helse- og omsorgstjenesten var tjent med, og er tjent med, å utvikle seg i en annen retning. Og tenke litt mer kvalitativt. Også det her med brukervedvirkning. At det blir veldig lite brukervedvirkning. Pluss at en av de viktigste tingene er vel det med bestiller- og utfører. At det satt et søknadskontor og produserte vedtak som man utførte, og så ble aldri den synergien mellom de to. Det ble veldig stykkevis og delt. Det ble lite helhetlig.

Gjennomførerne i bydel ga uttrykk for at de personlig hadde stor glede av at de fikk benyttet den faglige kompetansen sin på nye og bedre måte under Tillitsreformen. Ord som å ta fagligheten sin tilbake, det hun er utdannet til, glede, å føle at det er bruk for en selv og at man kommer i flytsonen, ble brukt. Og at signalene nå er å gå fra *marsjordre til å bruke hodet* (prosjektleder).

Endringene i hjemmetjenesten som følge av Tillitsreformen ble av forskningsdeltakerne betraktet som nødvendige omstillinger med tanke på fremtidens brukere, den varslede eldrebølgen og fremtidig økonomiske utfordringer. Bydelene hadde tro på at Tillitsreformen skulle medføre bedre økonomi for kommunen ved at bydelene eksempelvis ville få folk til å bo hjemme lengre og derved utsette sykehjemsinnleggelsler, at vedtakene om hjelp ikke lenger bare ”rullet og gikk”, og lavere sykefravær hos de ansatte. En prosjektleder sier: *De forventer jo at denne her modellen skal gi resultater. På litt lengre sikt. At vi skal få mindre sykefravær, vi skal være mer effektiv.* Økonomisjefen rapporterer at: *Det er en positiv økonomisk effekt. Og det er jo det at du ser at du får folk til å bo lenger hjemme. Og da har vi gått ned på antall sykehjems plasser. Og der har vi gått ganske mye ned.* Videre har han innført økonomistyring ut fra det han kalte tillitsmodellen, og mener at dette vil være lønnsomt:

Og det er at du gir veldig mye mer tydelig ansvar og frihet. Til den som er det ytterste leddet. Som fatter beslutninger. Og det kan til og med være den som ikke er budsjettansvarlig, men sitter på søknadskontor, eller egentlig sitter og bestemmer hva som skal skje. Den får ansvaret for både å varsle, og rapportere tilbake hvordan ting er, men de får også friheten til å bruke pengene i større grad.



Begrunnelsen hans er at de som i realiteten har besluttet tjenestenivå og kvalitet møter brukerne, mens den formelle beslutningen om å gjennomføre ble tatt av en leder høyt oppe. Men disse var så langt unna, at bakkebyråkratene egentlig gjorde som de ville likevel. Så derfor mente han at budsjettansvaret skulle ligge ute. Ved dette grepet hadde han snudd negativ økonomisk utvikling på flere steder.

Og det jeg vet, er at vi vil få mye mer på radaren ting som kan gå galt. Vi vil få mye mer riktige beslutninger, sett i forhold til økonomi (...). Og vi vil få en bedre, en mindre kostnad fordi folk er dyktige til å ta ansvar (økonomisjefen).

I en oppklarende e-post presiserer han at betingelsen for et slikt grep er at det *er særdeles viktig at det eksisterer en veldig god to-veis (egentlig uendeligmange-veis) kommunikasjon om hva som er økonomisk smerteterskel når man er gitt friheter (myndighet) og forpliktelser (ansvar)*, og at evnen til dialogbasert kommunikasjon da er en forutsetning og den viktigste lederegenskapen (økonomisjefen).

I følge eldrebyråden (2016) hadde innsatsstyrt finansiering avlet en tendens til å beholde brukere og timeantallet for å tjene nok til at alle ansatte får lønn, og gradvis medført at utførerne i mindre grad tok ansvaret for budsjettet.

At Tillitsreformen skulle medføre mer effektiv bruk av kommunens ressurser var ikke tema i mine samtaler med gjennomførerne i utdanningssektoren. Tema var bl.a. å sette seg riktige og ikke for mange mål, at det var viktig med felles kvalitetsstandarder for undervisningen, og ha et aktivt forhold til risikostyring. Å sikre en forutsigbar og jevn kvalitetsstandard på utdanningen var et mål som ble knyttet til den strenge lovreguleringen av utdanningssektoren, og at kommunen måtte ha sikkerhet for at disse følges.

Skolebyråden (2016) beskriver *tillitsmodellen* som *et tankesett, som vi jobber etter. Det er en styringsmodell, som dere vil finne igjen i sakene vi legger frem*. I intervjuet med meg, var det å få til en riktigere balanse mellom kontroll og tillit et viktig tema for skolebyråden.

Skolebyråden beskriver at *Utdanningssektoren i Norge er ganske detaljstyrt av politikere. Er det noe jeg hører fra lærere, så er det: "Kan dere ikke slippe fingrene litt fra dette fatet?"* Dilemmaet er at: *Det er utrolig mange plikter også for skoleeier, som nok den enkelte lærer og rektor kjenner på i hverdagen at de må utkvittere på*. Ryddeprosessen beskrevet over i mål og indikatorer er for henne viktig *slik at skolene skjønner hva som er det som er det viktigste*. Hun mente at tidligere bystyrene hadde vært alt for opptatt av å beslutte faglig innhold som eksempelvis kartleggingsverktøy og ulike kontrollpunkter. Grepene som byrådet hadde gjort

var at *Vi har flyttet ansvaret for beslutningen. Så beslutningsansvaret er da flyttet nedover i organisasjonen. Knyttet til det som jeg mener er ren pedagogisk, faglig (..). Jeg fjernet jo førti tusen rapporter i barnehagesektoren.*

Byrådslederen (2016) er opptatt av kulturen i forholdet mellom sentraladministrasjonen og virksomhetene ute som for ham virker til å ha et forbedringspotensial, hvor det kan være behov for jobbe med hvordan det rapporteres, og at det mellom nivåene er behov *for å se hverandre og utnytte kompetansen på en klokere måte, slik at ikke kontakten først og fremst dreier seg om å gi negative tilbakemeldinger.* Eldrebyråden var blitt utfordret av bydelene, som mente det var behov *for å vaske fra toppen*, og at det var for mye rapportering på tiltak, gjennom årsrapporter og andre systemer.

Eldrebyråden beskriver at pleie- og omsorgssektoren har vært preget av en modell hvor medarbeiderne som møter innbyggerne ikke har myndighet til å fatte vedtak eller ta viktige beslutninger. Hun beskriver sektoren som preget av en kultur hvor *...kvinner har flydd beina av seg for å gjøre jobben sin. Og i alt for liten grad hatt tid til å gjøre den.* Eldrebyråden (2016) var opptatt av at kommunen må være en god og attraktiv arbeidsgiver, og kan trekke til seg de dyktige fagfolkene som får brukt fagligheten sin. *De har ønsket seg til kommunen fordi de ofte er engasjerte, ikke fordi de tenkte at de skulle tjene så himla mye penger. Og da er det fryktelig ille hvis vi kveler kreativiteten og engasjementet gjennom systemene.*

Signalene om å vektlegge samarbeid og samskapning med de ansattes organisasjoner, var særlig tydelig i den ene bydelen. Kulturen der hadde vært preget av at de formelle strukturene tilrettela for formell deltakelse fra de tillitsvalgte, mens den i praksis nærmest hadde vært ”ulovlig”: *men har vi lov til det? Vi har jo fått høre at vi ikke skal si noe til de (prosjektleder).*

Også skolebyråden var opptatt av kultur. Hun beskriver en styringskultur som hadde gått litt for langt. *Fordi en ting er, hva har de lov til? Og hva er kulturen for å gjøre det? For kultur spiser jo struktur til frokost, middag og kvelds.* Hun referer fra noen skolebesøk helt i begynnelsen av hennes tid som byråd. Hun opplevde at skolene var blitt pålagt spesielle undervisningsformer og viste til et eksempel med ”stasjonsundervisning” som alle skolene hun var på besøk hos hadde praktisert. På ett skolebesøk hadde hun kommet over en skole hvor de hadde en litt annen type undervisning. Hun hadde da spurt rektor om dette og som da hadde hvasket tilbake: *vi gjør det på vår egen måte. Og da fikk jeg delvis inntrykk av at det kanskje ikke var helt kutyme, eller var helt akseptert, at man avvek fra modellen.* Hun hadde

merket seg at i enkelte settinger, at noen blir litt utrygge på det, og ser på ledelsen, lederne sine og; Mener jeg virkelig det? Får vi virkelig lov? Og det har ikke vært forbudt før. Men det har ikke vært en kultur for det. Hun var oppmerksom på at kultur tar tid å endre, og at det er mye vanskeligere å si om man lykkes eller ikke. Nøkkelen var i følge henne at profesjonene måtte bruke handlingsrommet sitt, og at byrådet stadig måtte kommunisere og snakke om tillitsbasert styring og ledelse. At det skulle være åpenhet og kort vei opp fra de styrte til de styrende, var viktig signaler. Videre så hun på det å besøke kommunens virksomheter, snakke med de ansatte og være der tjenestene skjer som vesentlig. Hennes inntrykk er at kulturen er i ferd med å endre seg noe. *Skuldrene er litt nedpå og lærerne skjønner at det er lov å være nysgjerrige.*

## **5.5 Hvordan tolkes eller oversettes Tillitsreformen til konkret praksis?**

### *5.5.1 Forsvarsmekanismer eller en oversettelsesprosess*

Når en ny ide kommer inn i en ny organisasjon, møter den en organisasjon som allerede består av blant annet formelle strukturer, etablerte rutiner, prosedyrer og organisasjonskultur (Brunsson 1990; Røvik 2007; Bentzen 2015; Christensen mfl. 2015; Eide mfl., 2017).

Ansatte som befinner seg nær hjemmetjenestens brukere i bydelene må forholde seg til de utfordringene som melder seg i hverdagen, og jeg fikk rapporter om mange utfordringer med å få Tillitsreformen til å virke helt som planlagt. Dette ser de fleste forskningsdeltakerne i bydel ut til å ta med ro – siden dette med prøving og feiling i følge dem er i *Tillitsreformens ånd: Og de har jo latt bydelene få tygge litt på og lage sin egen vri på den. Og det tror jeg jo er en veldig lur måte. Det er jo bygget litt på ideen om Tillitsreformen* (økonomisjefen).

Gjennomføring av Tillitsreformen i selve hjemmetjenesten og tjenesteutviklingen der ser ut til å være godt forankret i bydelene, mens systemene rundt – både i bydel og på kommunenivå – ser for meg ut til å være lite tilpasset Tillitsreformen, slik eldrebyråden også var inne på. De største utfordringer ser ut til å være at:

- økonomisystemer, saksbehandlingssystemer og rapportering fortsetter som før
- mange ansatte har blitt kastet ut i utfordringer de ikke har hatt forutsetninger for å kunne løse og har manglende eller lite praktisk opplæring i eksempelvis systemer og selvledelse
- eksisterende utfordringer med eksempelvis trange budsjetttrammer, høyt sykefravær og en høy andel eldre, slitne medarbeidere forsvinner ikke
- Etablerte arbeidsmetoder og tankesett er forutsatt endret, og selv om mange ansatte er positive til endringen, er det også mange som er motstandere av endring.

Økonomisjefen fryktet nye rapporteringsordninger som følge av Tillitsreformen, fordi han mente dette lå i styringens natur og han spøkte med at snart kommer vel ”tillitskoeffisienten” eller ”tillitsindikatoren” som det skal rapporteres på til bystyret eller byrådet:

Jeg tror politikere vil ha i bøtter og spann om hvordan tilliten fungerer. Og hva som leveres. Og SSB skal vite sine ting, og så hele KOSTRA, you name it, alle typer rapporteringsnivåer. Hver gang det sies at noe skal bort, så kommer det i stedet noe som er mer. Jeg tror det kommer en ny måte å rapportere på. Pluss tertialrapportering, KOSTRA-rapportering, årsberetning.. Så legger de på en ny måte, på toppen og så... Det er frykten min.

To av bydelene peker på hvor viktig det har vært å ha en engasjert pådriver for reformarbeid gjennom bydelsdirektøren, og mener dette å ha en ildsjel som kritisk suksessfaktor. Den siste bydelen pekte på fravær av engasjement fra toppledelsen som en utfordring for å få Tillitsreformen til å virke så godt som mulig: *Ja, det er langt fra ord til praksis*. Ulike prosjektmidler og pilotprosjektet har vært viktige faktorer for endring i bydelene. At bydelsdirektørene har ledersamtaler med overordnet byrådsavdeling hvor oppfølging av Tillitsreformen er tema for ledersamtalen, nevner økonomisjefen som betydningsfullt.

Flere av de konkrete tiltakene som bydelene har gjort, er tydelig inspirert av ideer og impulser utenfra, enten fra reformatorene selv eller gjennom eksterne rådgivere, nasjonale satsinger, ”forskningsgruppen”(kommentar: Eide mfl. 2017), fra andre land (gjørne Danmark, men også Sverige og Nederland) eller andre bydeler som har prøvd ut ulike modeller. Som jeg diskuterte tidligere, ser studiebesøk til Danmark ut til å ha vært nærmest obligatorisk, hos bydelene og av eldrebyråden (2016): *Så de pilotene har jo banet vei. Og ikke minst har København banet vei. Fordi de har vist at det er mulig å gjøre det annerledes uten at de går bananas med pengene*.

De tre bydelene hadde planer om eller hadde allerede igangsatt omorganiseringen som forskningsdeltakerne knyttet til Tillitsreformen. Det varierte hva som i utgangspunktet hadde vært den primære hensikten med å omorganisere og opprette team, demensarbeidslag, matriseorganisering eller annen funksjonsorientert organisering. En av bydelene var pilot og fulgte opplegget fra forskergruppen, en annen bydel hadde introdusert LEAN og brukte metodikken for bedre organisering av hjemmetjenesten, den nasjonale satsingen på demensarbeidslag hadde gitt en bydel god tro på slik organisering og brukte dette som springbrett for endring.

En av forskningsdeltakerne forteller om flere løsevne utviklingsprosjekter i bydelen, som hun knytter inn i en større sammenheng – nemlig Tillitsreformen. Prosjektene hun forteller om er bl.a. LEAN, nasjonal satsing på demens og demensarbeidslag, et dokumentasjonsprosjekt for kvalitetsforbedring, ”Gode pasientforløp for eldre og kronisk syke i Oslo” og arbeidet med *Hva er viktig for deg?*.

Felles for prosjektlederne i hjemmetjenesten var at de var særlig opptatt av brukerperspektivet som en vesentlig drivkraft for endring i tråd med Tillitsreformens intensjoner. Spørsmålet *Hva er viktig for deg?* virket til å være noe nytt og et gjennomgående spørsmål som ble stilt i alle hjemmetjenestene til brukerne, og som grunnlag for utforming av et nytt type vedtak om hjemmetjenester. *Vi skal gå bort i fra ”hva er i veien med deg?” til ”hva er viktig for deg?”* (prosjektleder). Problemet ble beskrevet slik at helsepersonell ofte har med seg noen normer om ”hvordan det burde være”, og i for stor grad gikk konkret inn og gjorde tjenester som helsepersonellet synes *burde* vært forbedret. Her mente prosjektlederne at hjemmetjenesten måtte øve seg på å tre litt mer i bakgrunnen enn hva de tidligere har vært vant til. *Litt med at du skal ha hendene på ryggene. Og mobilisere restkapasitet hos brukerne. Det har vært en av de store mantraene. At vi må ha en holdningsendring. Til hvordan vi møter brukerne* (prosjektleder). Et eksempel på dette ga en av prosjektlederne: *fordi vi er jo litt roboter. ”Jaha, du skal ha morgenstell hver dag”. Det er vår standard som gjelder. Vi går inn på det uten tanke på om det egentlig er behov.* Også eldrebyråden var opptatt av dette i intervjuet hun hadde med meg, og i innlegget på etatsjefsamlingen (2016).

Spørsmålet *Hva er viktig for deg?* fremkommer i tildelingsbrev til bydelene for 2016, 2017 og 2018. Eksempelvis heter det i 2017 *Både i tildeling og utføring av hjemmetjenester skal; ”Hva er viktig for deg” være utgangspunkt i alle møter.*

*Hva er viktig for deg?* ser parallelt ut til å være en selvstendig internasjonal endringbevegelse, som muligens kan ha blitt sparket i gang i Norge i 2014. Dette hevder i alle fall KS på sine hjemmesider (KS 2018). Her ligger det informasjonsmateriell, ”gode historier” og fortellinger fra kommuner som har tatt i bruk hva-er-viktig-for-deg-metodikken. Facebook-gruppen ”Gode pasientforløp” deler informasjon om aktiviteter fra mange kommuner. KS gjennomfører satsingen i samarbeid med Folkehelseinstituttet, som har lagt ut skjemaer og veiledningsmateriell i tråd med *Hva er viktig for deg?* Det står beskrevet som en del av satsingen på ”gode pasientforløp”. Det ser dermed ut til at det opprinnelig kan ha vært en annen begrunnelse for å vektlegge brukerorienteringen med spørsmålet *Hva er viktig for deg?*

At utviklingsarbeidet rundt *Hva er viktig for deg?* skulle være del av et annet og samtidig forbedringsarbeid i helsetjenesten i Norge, ble jeg ikke orientert om. At reformatorene og gjennomførerne nå ser spørsmålet og brukerfokuseringen som et viktig element i Tillitsreformen, kan minne om organisasjonsidéenes rute i artikkelen ”Travels of ideas”. Her følger Czarniawska og Joerges (1996) idéen fra de blir oppdaget på et bestemt tidspunkt/sted, til den blir objektivert og spredd videre, fortolket, oversatt og institusjonalisert i ulike organisasjonsfelt og oppdaget av flere aktører med ulike hensikter og ulike kunnskaper.

Som jeg beskrev under det første arbeidsspørsmålet mitt, stilte de to gjennomførerne i utdanningssektoren seg noe undrende til den delen av problemforståelsen som lå til grunn for Tillitsreformen på deres sektor. Det ble understreket hvor fri lærerrollen er, og at lærere og rektorer allerede har stor selvbestemmelse og vide fullmakter. Skoledirektøren hadde derfor heller ikke foretatt seg noe spesielt, utover å informere rektorene om at byrådet hadde vedtatt TSL-2017. Skoledirektøren var svært opptatt av at denne saken fastslår at MRS fortsatt skal ligge til grunn for styring og oppfølging av byrådets overordnede mål. Og at det skal legges *mer vekt* på tydelige mål og forventninger. Skoledirektøren sier at han *tolker jo saken slik at du skal ha høy grad av MRS og høy grad av tillit*. Han var opptatt av at tillit og MRS ikke ekskluderer hverandre og at *høy grad av begge deler er nok en god strategi for å få til resultater*. På det tidspunktet jeg intervjuet ham, hadde det nettopp vært flere avisoppslag om *Slaget på møterom 103*, som jeg redegjorde for i metodekapitlet. Temaet for avisoppslagene handlet bl.a. om konflikt og tillit i utdanningssektoren i Oslo. I følge Klassekampen handlet ”slaget” også om

hvordan styringsmåten kalt new public management har blitt så upopulær at sterke politiske krefter ønsker å avvikle den. Og den handler om hvor vanskelig det er å avlive en ideologi som gjennom tre tiår har grodd sammen med styringsapparatet i vestlige land (Vegstein 2017).

Rektoren og skoledirektøren var opptatt av at kommunens medarbeiderundersøkelse ”10-faktor”, berørte temaer som Tillitsreformen tar for seg. Skoledirektøren opplyste at utdanningssektoren har høye skår på disse faktorene.

## **5.6 Diskusjon og delkonklusjoner**

Jeg konkluderer med at Tillitsreformen er kommet med relativt enkle fremtidsbilder og fremtidshåp, blant annet snakkes det forståelig om at medarbeidernes faglige kompetanse og kreativitet skal verdsettes, at folk skal bli flinkere til ikke å holde kortene tett til brystet, at ansatte skal få frihet under ansvar, mer tid til faglig fordypning og det skal være nærhet og

tillit mellom innbyggerne og kommunen. Her gir empirien støtte til min forventning om at Tillitsreformen skulle vektlegge enkle fremtidsbilder i tråd med Morens paradoks (2011). Jeg har grunnlag for å hevde at håp og fremtidsoptimisme har smittet ut til bydelene, noe jeg tolker til å henge sammen med at Tillitsreformen treffer bydelenes oppfatninger om hvordan organisasjonen ”burde være”, slik Brunsson (2006) påpeker skaper håp til en organisasjon. Her legger jeg vekt på at bydelene selv er forbauset over at de ikke tidligere hadde igangsatt endringer for å rette opp i problemene de erfarte. Dette fenomenet finner jeg ikke i utdanningssektoren, noe som altså i følge Brunsson (2006) kan handle om at Tillitsreformen ikke har truffet sektorens normer om hvordan organisasjoner ”burde være” eller ”verdibasert inkompatibilitet” (Røvik 2011).

Pollitt og Bouckaerts reformmodell (2011) ga meg hint om at idéene til en reform gjerne kommer fra et sted. En idé blir sjeldent direkte overført til en spesifikk reform, men flyter heller inn i en større pool av idéer hentet fra ulike kilder og som eliten gjør bruk av. Røvik (2007) ga meg inspirasjon til å se nærmere på hva slags forbilder Tillitsreformens aktører oppga som betydningsfulle for arbeidet med reformen. Pleie- og omsorgssektoren gir tydelig uttrykk for at København kommune og Tillidsdagsorden er viktige forbilder, og jeg kan slik konkludere med at inspirasjon fra København er viktige for denne sektoren. Kommunens deltakelse i *New Nordic Leadership* som en del av en mulig dekontekstualiseringsprosess er et interessant funn. For utdanningssektoren er dette på den annen side overhodet ikke tema, så bildet er delt.

Med unntak av MDG, som ikke har noen politikk på området, gir empirien støtte til antagelsen min om at Tillitsreformen ville være forankret i partienes moderorganisasjoner, og at den er blitt til i et samspill med de ansattes organisasjoner. Også andre aktører kan ha vært betydningsfulle. Forklaringskraften til Pollitt og Bouckaerts (2011) reformmodell ser slik ut til å være styrket. At Tillitsmodellen kan fungerer som et symbol i tråd med Brunssons (2006) påstand, finnes det også tegn til. Dette trenger ikke trenger å gjenspeile hva som faktisk skjer, men kan like gjerne være et uttrykk for språket som anvendes –slik jeg har vist eksempler på.

Jeg har synliggjort at Tillitsreformen definerer problemet med BUO i pleie- og omsorgssektoren og MRS av utdanningssektoren. Løsningen på problemene er å løsne kontrollen og detaljstyringen, og gi tillit og makt tilbake til profesjonene som er nær tjenestene. De empiriske funnene gir støtte for antagelsen om at Tillitsreformen inneholder både problembeskrivelse og løsning på problemet, slik Moren (2011) og Brunsson (1990)

poengterer. For eksempel er løsningen på problemet for mye dokumentasjon og rapportering i utdanningssektoren, at skolene gis metodefrihet og barnehagerapportering avvikles. At problemet i hjemmetjenesten er BOU, løses ved å avvikle denne formen for organisering. Jeg gjenfinner trekk ved reformers tendens til å presentere løsninger som er det motsatte av hva problemet var (Simon 1947/1976; Brunsson 1990; Moren 2011) i Tillitsreformen, når skolebyråden (2016) for eksempel stiller opp ordparene ”mer kontroll og mer standardisering” opp mot ”mer tillit til faglige vurderinger” og ” større handlingsrom og mer handlingsfrihet”.

Med utgangspunkt i Pollitt og Bouckaerts (2011) reformmodell hadde jeg en antagelse om at ulike beslutningstakere i ulike sektorer ville se ulikt på Tillitsreformen. Jeg hadde også antagelser om at Tillitsreformen blant annet ville være begrunnet et oppgjør med NPM. Noe jeg finner interessant her, er at pleie- og omsorgssektoren er eksplisitte på at dette er tilfellet. Både eldrebyråden og tildelingsbrev til bydelene gjør et poeng av at NPM-modeller skal avvikles og at Tillitsreformen er en respons på *rigide styringsmodeller inspirert av new public management* (tildelingsbrev 2016). Eldrebyråden mener videre at det er snakk om et paradigmeskifte og en kulturendring. Skolebyråden (2016) på sin side uttaler: *Men tillitsmodellen handler ikke om mål eller resultatstyring eller New Public Management, som vi gnåler en del om til tider*. Dette utdyper hun i et intervju i Klassekampen hvor hun uttaler at det fortsatt skal jobbes etter kvantitative mål, men i en litt mildere form enn tidligere. Skolebyråden forteller at hun har blitt oppfordret av mange til å ta et generaloppgjør med *mål- og resultatstyringen i skolen*. Dem må hun skuffe (Vegstein 2017).

Sitatene illustrerer at beslutningstakerne har forskjellig problemforståelse, samt at temaet NPM er en viktig ingrediens i reformen. TSL-2017 stadfester at kommunen fortsatt skal ha MRS, men at *Tillit som strategi og arbeidsform i styring får imidlertid konsekvenser for praktiseringen av mål- og resultatstyringen*. Jeg har ikke empiri som kan forklare hvorfor byrådet velger å avvikle en NPM-modell, men ikke en annen. Et tenkelig scenario er at det er forskjell mellom de to partiene SV og AP, og som slik kommer til uttrykk. Det kan tenkes at Utdanningsetaten, som ble ”født” under gullalderen til NPM i kommunen, bærer NPM og MRS som et fødselsmerke. Noe Christensen mfl. (2015) sier vil prege en organisasjon sterkt senere og som kan forklare hvorfor MRS beholdes. Et annet scenario gis i sitatet fra Røvik som jeg innledet oppgaven med. Han utdyper dette i intervjuet med Stat og Styring (Andresen 2014) og sier at NPM ofte fordekkes og maskeres. *Det er delvis et uttrykk for at denne*



*styringsideologien allerede er blitt en så mektig og institusjonalisert masteride, at det nærmest er helt umulig å tenke seg alternativene.*

At organisasjoner er stivhengige og gjennomsyret av tidligere erfaringer er en viktig pilar innen institusjonell teori. En antagelse jeg la frem i teorikapitlet var derfor at det ville være ulik problemforståelse mellom de to sektorene. Ulike deler av empirien og i diskusjonen over gir generell støtte til teori om stivhengighet, bl.a. at det er store sektorvise forskjeller i hvordan Tillitsreformen blir forstått og utforsket. Eksempelvis kan kulturen som skolebyråden og eldrebyråden beskriver være med på å forklare hvorfor nye tiltak ofte er så vanskelig å iverksette. Skolebyråden ser at Tillitsreformen kan berøre eksisterende maktforhold. *Det er jo delegering av fullmakter. Nedover. Og så er det alltid krevende, ikke sant, for det nivået som hadde makten, eller beslutningsansvaret, å miste det.*

Jeg hadde forventninger om at økonomiske gevinster ville bli pekt på som et viktig element i Tillitsreformen. Dette var et viktig tema for pleie- og omsorgssektoren, men ikke i utdanningssektoren.

Empirien gir videre støtte til Røviks translasjonsteori (2007) som beskriver hvordan nye organisasjonsideer tilpasses til lokale forhold før de tas i bruk, og at dette får innvirkning på praksis i den implementerende organisasjonen. Idéene mottas av aktører som aktivt fortolker og bearbeider dem med henblikk på at de skal justeres og tilpasses etablerte institusjoner - slik som bydelene har gjort i min studie. At *Hva er viktig for deg?*-metodikken er blitt oppdaget av både reformatorene og gjennomførerne, og aktivt tolkes til å være en del av Tillitsreformen er et funn som styrker teoriens forklaringskraft.

At ideer kan bli lest på ulike måter, ble betraktet som et gode av økonomisjefen, bl.a. fordi at Tillitsreformen ville vise seg å bli levedyktig hvis den ble tilpasset de ulike bydelenes egenart. Ideer er ikke bare noe som blir mottatt hos gjennomførerne, de blir også skapt og omskapt. Ideene filtreres gjennom ulike forståelsehorisonter der nye ideer blir forstått i lys av tidligere kunnskap og erfaring, og kontekstualiseres. Eksempler på dette er skoledirektøren som oppfattet at TSL-2017 var en oppfordring til mer MRS, og prosjektlederen som fortalte om ulike utviklingsprosjekter som hun oppfattet var en del av Tillitsreformen. Mennesker som er ulikt posisjonerte, kan "se" forskjellige ideer i de samme tekstene, som eksempelet med at utdanningssektoren knyttet kommunens medarbeiderundersøkelse til Tillitsreformen – noe ingen av bydelene tok opp.

Virusteorien poengterer at nye idéer kan bli avvist i en organisasjon (Røvik 2007: Røvik 2011). Indre forsvar kan være argumenter om ”verdimelessig inkompatibilitet” (Røvik 2011), slik jeg var inne på over. Et ytre forsvar kan være at ideen fanges opp av ledelsen i organisasjonen, slik skoledirektøren ga uttrykk for at utdanningssektoren hadde gjort. Rektoren ga uttrykk for at hun hadde lest TSL-2017 som en forberedelse til intervjuet med meg. Hun hadde ellers ikke merket noen spesielle endringer som hun tilskrev Tillitsreformen. Dette kan tolkes som at idéen av ulike grunner ikke kommer nedover i organisasjonen (Røvik 2007, 345). Hun antok at det var *en forventning om at vi kanskje skal jobbe annerledes eller mer med det enn vi har gjort. Men det kommer jo ikke noen føringer til oss gjennom den kanalen på hvordan vi skal lede organisasjonen.* Et alternativ til virusteorien, kan være teorien om stivhengighet. Her kan kalkulasjon av bl.a. alternativet ”å bli i sporet” anses som mest fordelaktig (Bentzen 2015). Sitatet fra Klassekampen over (Vegstein 2017) kan indikere at det er snakk om institusjonaliserte idéer det er tungt å gi slipp på, og det er krevende å gjøre slike grunnleggende valg på nytt. Stivhengigheten kan gjøre det vanskelig å gi slipp på eksisterende systemer for rapportering, økonomioppfølging, avviksrapportering og resultatoppfølging, slik bydelene ga uttrykk for var et problem. Også Eide mfl. (2017) noterer seg at Tillitsreformen utfordrer eksisterende styringssystemer. Økonomisjefen fryktet at *tillitsindikatoren* skulle komme og legges som et nytt lag oppå gammel styring – eller en stoffbit i lappeteppet forstått som multistandardorganisasjonen (Røvik 1992).

Antagelsen om at gjennomføring av Tillitsreformen enten ville skje enten gjennom prøving og feiling eller som en symbolsk handling, i tråd med Matlands (1995) teorier om å krysse uklarhet og konfliktnivå, har også støtte i empirien. Bydelene ser ut til å dele problemforståelsen til Tillitsreformen, samtidig som reformen ikke er helt soleklar – noe som har åpnet for en prosess hvor bydelene sier at de har lært mye gjennom prøving og feiling. For *Det nytter ikke å legge frem en oppskrift* (prosjektleder). I utdanningssektoren var skoledirektøren åpen på at det var visse konfliktlinjer mellom politisk ledelse og etatsledelsen, noe skolebyråden også var inne på. Noe som kan trekke i retning av at reformen blir symbolsk iverksatt. *Det har vært politiske valg. At man har gjort noen av de prøvene frivillige. For på en måte å kunne utkvittere at det er redusert detaljstyring* (skoledirektøren). Det symbolske ble også kommentert av rektoren som sa: *Altså når begynner å tenke meg om ser jeg jo at det er gjort noen symbolhandlinger. For eksempel dette her med valgfriheten i forhold til en del tester.*

## 6 Konklusjoner

I mylderet av alle andre variabler, ville et entydig svar på problemstillingen vist direkte årsakssammenhenger mellom problemforståelse, politiske forhold og oversettelsesprosess og deres påvirkning på sentrale aktørers forståelse av Tillitsreformen. Dette er ikke mulig. Andre vesentlige variabler som eksempelvis virkemidler og gjennomføringsprosess, kan ha vært betydningsfulle. Studien gir likevel innsikt i ulike problemforståelser, enkelte politiske forhold og noe av oversettelsesprosessen som skjer når Oslos tillitsreform føyer seg inn i rekken av ferske, skandinaviske initiativer med tillit som en vesentlig ny ingrediens i måten det offentlige skal styre på. Begrepet tillitsstyring synes å favne initiativene. Om Tillitsreformen blir ”et slagkraftig alternativ til ensrettet målstyring og resultatbasert ledelse”, slik jeg innledet oppgaven med, er det ennå for tidlig å svare på. I Oslo har hjemmetjenesten i bydelene kommet langt i å iverksette og oversette en tillitsreform i tjenesteytingen.

Jeg har funnet mange forståelser av hva Tillitsreformen i Oslo kommune er, inkludert om det overhodet er en reform. Jeg fant at Tillitsreformen har hentet inspirasjon og identitetsidealer fra Københavns Tillidsdagsorden, og at fagorganisasjonene har vært pådrivere for å få realisert reformen. Jeg har vist at Oslos tillitsreform er forankret i SVs og Aps moderorganisasjoner.

Studien skiller mellom reformator og gjennomfører av Tillitsreformen, og jeg har belyst noen politiske forhold som kan være betydningsfulle for reformatorenes forståelse av Tillitsreformen. Blant annet forstås reformen som et oppgjør med Høyre-siden av politikken og markedsorienterte modeller for styring og ledelse gjennom to tiår med borgerlig styre i Oslo. Tillitsreformen fungerer som en budbærer om en ny og bedre fremtid, og det skapes noen bilder av hvordan det vil bli når tillitsreformen og kulturendringene er fullendt, sett fra reformatorenes ståsted. Fremtidsdrømmen deles av gjennomførerne i pleie- og omsorgssektoren. Hos gjennomførerne i utdanningssektoren er det mer uklart av hva reformen egentlig innebærer, og tillitsbasert styring og ledelse blir forstått som noe sektoren allerede holder på med.

Slik oversettelsesteorien gir innsikt i, fant jeg at Tillitsreformen er blitt oversatt og tolket i pleie- og omsorgssektoren – noe som jeg har vist kan ha påvirket aktørenes forståelse av reformen. I sektoren betraktes reformen som en løsning med tanke på eldrebølgen som venter,

og for å holde kostnadene nede. Reformen ser ut til å være et etterlengtet svar på at bestiller-utførerorganisering som har preget sektoren siden 1990-tallet, hadde gitt en dårlige tjeneste og medført en rekke uheldige konsekvenser for brukere og ansatte. At reformer kommer med problem og løsning, er sentral innsikt fra både reformteori og organisasjonsteori. Bl.a. ser Tillitsreformen ut til å inneholde en problemforståelse av at det er noen NPM-elementer som har skapt problemer i kommunen, slik reformatorene legger det frem. Innenfor hjemmetjenestene er det særlig problemene som har oppstått med bestiller-utførermodeller som reformen skal løse. I utdanningssektoren ser det ut til å være problemet med for mye rapportering og måling som er hovedproblemet den skal finne en løsning på. En problemforståelse som i liten grad deles av gjennomførerne i utdanningssektoren.

Jeg fant at Tillitsreformen både forstås og ikke-forstås som et paradigmeskifte i måten kommunen skal styres på. Jeg har sett at reformen både er og ikke er et oppgjør med NPM. Jeg har pekt på noen institusjonelle trekk ved kommunen, og de to sektorene, som kan være betydningsfulle for forståelse av hvorfor oppfatningene spriker hos sentrale aktører. Ulik partitilknytning i ledelsen av de to sektorene kan ha betydning for problemforståelsen, men også at stivhengighet gjør at det kan være tungt å gi slipp på etablert styringspraxis. Studien er styringsorientert, noe som også reflekteres i utvalget av informanter. Flere informanter, for eksempel blant profesjonsutøverne i sektorene kunne ha gitt dybde til studien min. At jeg for eksempel tolker at Tillitsreformen ikke treffer utdanningssektorens normer om hvordan en organisasjon "burde være", kan vel så godt handle om intervjuutvalget mitt og mindre om hva som er "gjengs" oppfatning blant lærerne i sektoren som helhet. En rimelig kritikk mot studien min kan være at jeg har gått for bredt ut, og valgt for mange teoretiske perspektiver. Dette er jeg enig i, men det har samtidig vært en forlokkende tanke siden forskningsfeltet er så nytt og jeg har hatt behov for å vise bredden i variabler og mulig teori. Samtidig har studien generert store mengder data, som det er mulig å bruke andre briller på. Bl.a. ser Bentzen (2015) Københavns Tillidsdagsorden som et uttrykk for New public governance og som det også er eksempler på i mitt materiale.

Tillitsreformer er et nytt forskningsfelt og studien gir grunnlag for videre forskning. Blant annet kunne det vært interessant å undersøkt om tillitsreformer kan være er en ny masteridé eller en "braketrough idea" (Røvik, 2007; Czarniawska og Joerges, 1996) som kan ha oppstått i København. En idé som nå er i ferd med å dekontekstualiseres og spres mellom land, først og fremst innad i Skandinavia. OECD har gradvis fått øynene opp for de nordiske landenes

systemer og fremhever i 2017 tillit som et viktig suksesskriterium<sup>3</sup>. Dette gjør at de ulike skandinaviske initiativene med varianter av tillitsreformer blir spesielt interessant å følge. Kan det være slik at lokale tiltak gjennomført i Oslo senere skal bli dekontekstualisert og transportert til andre deler av verden?

---

<sup>3</sup> For eksempel i Angel Gurrías åpningstale til OECD-konferansen 6.-7. Juni 2017

## 7 Litteraturliste

- Aasland, Sigrid. 2016. "Tillit opp fra kistebunnen." *Stat & styring* 25(03): 6-9.
- Agenda Kaupang. 2016. *Rapport R9148- Utredningsprosjekt knyttet til analyse, videreutvikling og forbedring av tjenesteproduksjonen i bydelene*
- Andresen, Kari. 2014. "Ledelsesteorier kommer og går - men de viktigste består". *Stat & styring*(02): 39-40
- Andersen, Svein S. 2013. *Casestudier*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget
- Arbeiderpartiet. 2017. *Partiprogram 2017-2021*. [https://res.cloudinary.com/arbeiderpartiet/image/upload/v1/ievv\\_filestore/712bd5b874e24958b84c14fbef5b1a98afbfc8ae1e464cac9bcad06f24f2a85f](https://res.cloudinary.com/arbeiderpartiet/image/upload/v1/ievv_filestore/712bd5b874e24958b84c14fbef5b1a98afbfc8ae1e464cac9bcad06f24f2a85f) (02.04.2017).
- Aspøy, Arild. 2014. "Kontrolloverskudd og tillitsmangel". *Stat & styring*(02): 2-5
- Bentzen, Tina Øllegård. 2015. *Tillidsbasert styring og ledelse i offentlige organisasjoner – I springet fra ambition til praksis*. Doktoravhandling ved Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet.
- Berg, Pernille J. 2014. *Kommunal styring av skolen. En studie av styring som kommunikasjon i lys av Luhmanns systemteori*. Avhandling (ph.d.) Pedagogisk Institutt, NTNU
- Bjørklund, Tor. 2005. "Lokalvalget 2003. På ny et velferdsvalg". I *Lokalvalg og lokalt folkestyre*, red. Jo Saglie og Tor Bjørklund. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Bringselius, Louise. 2017. *Tillitsbaserad styrning och ledning. Ett ramverk. Rapport 2 -En rapportserie med bidrag till Tillitsdelegationen*. Regjeringskansellet: Finansdepartementet
- de Bruijn, Hans. 2007. *Managing performance in the public sector*. 2nd ed. London: Routledge.
- Brunsson, Nils. 1990. "Reformer som rutin". I *Makten att reformera*. Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (red.). Stockholm: Carlssons Bokförlag.
- Brunsson, Nils. 2006. *Mechanisms of Hope*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom. 2006. "Staten og reformenes forunderlige verden". *Nytt norsk tidsskrift* 23(3): 215-228
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul A. Roness og Kjell Arne Røvik. 2015. *Organisasjonsteori for offentlig sektor : Instrument, kultur, myte*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

- Czarniawska, Barbara og Bernward Joerges. 1996. "Travels of ideas". I *Translating Organizational Change*. Barbara Czarniawska og Guje Sevón (red.), Berlin og New York: De Gruyter
- Eide, Tom, Ety R. Nilsen, Monika K. Gullslett, Anja H. Olafsen, Amund H. Aaberge og Hilde Eide. 2017. "Tillitsmodellen – erfaringer med mini-pilotering av selvstyrende team i tre bydeler i Oslo kommune." *Skriftserien fra Høgskolen i Sørøst-Norge* nr. 13 / 2017
- Elkjær, Jens Kr. og Mogens Kühn Pedersen. 2013. "Produktivitet via tillidsfunderet kontrol". *Berlingske* 07.01.2013. <https://www.b.dk/kronikker/produktivitet-via-tillidsfunderet-kontrol> (05.12.2017)
- Flyvbjerg, Bent. 2006. "Five misunderstandings about case-study research". *Qualitative Inquiry* Vol. 12:2
- Fremstad, Eivind Hustad. 2013. "En målstyrt etat i en regelstyrt verden? : En studie av styringspraksisen i politi- og lensmannsetaten". Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Oslo.
- From, Johan og Torsøe, Eldbjørg. 2000. *Fra markedsorientering til metodeutvikling? En analyse av de første årene av bydelens konkurranseutsetting i Oslo kommune*. Institutt for offentlige styringsformer, Handelshøyskolen BI.
- Hegedahl, Paul og Gunnar Lind Haase Svendsen. 2011. *Tillid - Samfundets fundament: Teorier, tolkninger og cases*. Paul Hegedahl og Gunnar Lind Haase Svendsen (red). Odense: Syddansk Universitetsforlag
- Hermansen, Tormod. 2004. "Den nyliberalistiske staten". *Nytt norsk tidsskrift* 21(3/4): 306-319.
- Hermansen, Tormod og Inger Marie Stigen. 2013. "Ble det en bedre organisert stat" *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 90 (3).
- Hobbelstad, Inger Merete. 2017. "Striden om Oslo-skolen: Ledelsen for Oslo-skolene vil ikke la forskere som er uenige med dem, snakke ut". *Dagbladet* 26.09.2017. <https://www.dagbladet.no/kultur/ledelsen-for-oslo-skolene-vil-ikke-la-forskere-som-er-uenige-med-dem-snakke-ut/68729098> (02.04.2018)
- Hood, Christopher. 1991. "A public management for all seasons?". *Public Administration*, 69(1): 3-19
- Hood, Christopher og Ruth Dixon, 2015. *A Government that Worked Better and Cost Less?* Oxford: Oxford University Press.

- Holmberg, Søren og Bo Rothstein. 2017. "Trusting other people." *Journal of public affairs*. Vol 17: 1-2 <https://doi-org.ezproxy.hioa.no/10.1002/pa.1645>
- Hornstrup, Laursen og Laursen. 2017. *Tillidsskabende ledelse i offentlige organisasjoner – inspiration fra praksis*. København: Mindspace
- Johannessen, Asbjørn, Line Christoffersen og Per Arne Tufte. 2011. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3. utgave. Oslo: Abstrakt forlag
- Klausen, Jan Erling og Ståle Opedal. 1999. *Smått i stort. Bydelsordninger i norske storbyer. NIBR prosjektrapport 1999:11*. Oslo: Norsk institutt for by-og regionforskning.
- Kommunenes sentralbyrå. 2017. *Hva er viktig for deg?*. <http://www.ks.no/fagomrader/helse-og-velferd/laringsnettverk/gode-pasientforlop-for-eldre-og-kronisk-syke/kunnskapsgrunnlag-og-verktoy/hva-er-viktig-for-deg/>. (02.04. 2018)
- Kuvaas Baard, Tron Kleivane, og Bård Mossin Olesen. 2017. "Sverige kan, så hvorfor ikke Norge?". *Dagens næringsliv* 28.2.2017.
- Kvale, Steinar og Svend Brinkmann. 2015. *Det kvalitative forskningsintervju*. 3. utg. Oslo: Gyldendal akademisk
- Ladegård, Gro og Signy Irene Vabo red. 2010. *Ledelse og styring*. Bergen: Fagbokforlaget
- Matland, Richard. 1995. "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation". *Journal of Public Administration Research and Theory* 19. 453-476.
- Moren, Jan. 2011. *Om reformer*. Doktorgrad. Karlstad: Karlstads Universitet.
- Nilssen, Vivi. 2012. *Analyse i kvalitative studier- Den skrivende forskeren*. Oslo: Universitetsforlaget
- Nordiska Ministerrådet. 2017. *Tillit - Det nordiska guldet*. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1095951/FULLTEXT02.pdf> (15.10.2017).
- NOU 2012:14. *Rapport fra 22.juli-kommisjonen*, Statsministerens kontor.
- Oslo kommune, statistikkbanken. Udatert. *Statistikk over pleie-og omsorgstjenester*. <http://statistikkbanken.oslo.kommune.no/webview/>. (25.04.2018)
- Oslo kommune. 1987. *Bystyremelding 3-1987 Målstyring i Oslo kommune*
- Oslo kommune, byrådet. 1997. *Det viktigste først*.
- Oslo kommune, byrådet. 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017. *Sak 1 - Byrådets forslag til budsjett*. Oslo: Oslo kommune



- Oslo kommune, bystyret. 1998. *Bystyremelding 1-98 Konkurransen og kvalitet i Oslo kommune*
- Oslo kommune, bystyret. 1998. *Oslo kommunes eiendomsforvaltning - Prinsippsak, mål og strategier*
- Oslo kommune, bystyret. 1999. *Bystyremelding 3-1999 Serviceerklæringer i Oslo kommune*
- Oslo kommune, bystyret. 2001. *Omorganisering av Skoleetaten.*
- Oslo kommune, bystyret. 2002. *Ny organisering av Oslo kommunes eiendomsvirksomhet*
- Oslo kommune, Kommunerevisjonen. 2005. *Rapport 12:2005. Serviceerklæringer i Samferdselsetaten.*
- Oslo kommune, bystyret. 2014a. *Bystyremelding 1-2014 Seniorsmelding: Selvstendige, aktive og trygge eldre i Oslo*
- Oslo kommune, bystyret. 2014b. *Privat forslag fra Marianne Borgen (SV) og Ivar Johansen (SV) av 26.05.2014 - Tid til omsorg - Tillit til faglighet i hjemmetjenesten - Fra stoppeklokkesystemet til tillitsreform*
- Oslo kommune, byrådet. 2015. *Plattform for byrådssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti i Oslo 2015-2019*
- Oslo kommune, byrådet 2017. *Byrådets årsberetning 2016.*
- Oslo kommune, Utdanningsetaten. Udatert. *Årsberetning 2017.*
- Oslo kommune, byrådet. 2017. *Tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune*
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert. 2011. *Public management reform -a comparative analysis, new public management, governance, and the neo-Weberian state.* 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Ringdal, Kristen. 2013. *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode.* Bergen: Fagbokforlaget.
- Rose, Lawrence. 2014. ”Demokratiteori – forventninger og virkelighet”. I *Det kommunale laboratorium*, red. Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose. 3. utg. Bergen: Fagbokforlaget
- Ruud, Marianne. 2017a. ”Bård Kuvaas er kritisk til Utdanningsetatens innblanding”. *Utdanningsnytt* 19.09.2017. <https://www.utdanningsnytt.no/nyheter/2017/september/bard-kuvaas-er-kritisk-til-utdanningsstatens-innblanding/> (02.04.2018).
- Ruud, Marianne. 2017b. ”Utdanningsbyråden ba om unnskyldning for direktørenes utskjelling”. <https://www.utdanningsnytt.no/nyheter/2017/september/utdanningsbyraden-ba-om-unnskyldning-for-direktorenes-utskjelling/>. *Utdanningsnytt* 19.09.2017. (02.04.2018).

- Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo . 2012. *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget
- Røvik, Kjell-Arne. 1992. ”Institusjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner”. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. (8), 4: 261-284
- Røvik, Kjell-Arne. 1998. *Moderne organisasjoner*. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell-Arne. 2007. *Trender og translasjoner: Ideer som formet det 21. århundrets organisasjon* . Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, Kjell-Arne. 2010. ”Managementtrender”. *Praktisk økonomi & finans*. 03/2010 (Vol. 26)
- Røvik, Kjell-Arne. 2011. ”From Fashion to Virus: An Alternative Theory of Organizations’ Handling of Management Ideas”. *Organization Studies* 32(5) 631–653
- Saxi, Hans Petter. 2006. ”Parlamentarisme i norsk kommunesektor – fra konsensus til majoritetsstyre?”. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 03/2006: 256-277
- Simon, Herbert. A. 1947/1976. *Administrative Behavior*. New York: Macmillan.
- Sosialistisk Venstreparti. 2014. *Tillit og fellesskap*. ”Ny kurs for velferden: prinsipper for en tillitsreform”. <https://www.sv.no/wp-content/uploads/2014/01/Prinsipper-for-en-tillitsreform.pdf>. (02.04.2018).
- SOU 2017:56 . *Jakten på den perfekte ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?* Delbetänkande av Tillitsdelegationen. <http://tillitsdelegationen.se/wp-content/uploads/2017/06/jakten-p-den-perfekta-ersättningsmodellen.pdf> (02.02.2018)
- Stokland, Dag. 2015. ”MAS som styring”. *Stat og styring*. 01/2015.
- Sørhaug, Tian. 2010. ”Lederskap: Mellom ledelse og styring”. I *Ledelse og styring*, red. Gro Ladegård og Signy Irene Vabo. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tankesmien Agenda. Udatert. <https://tankesmienagenda.no/stott-oss/> (29.04.2018)
- Thoresen, Hilde E. 2000. *Fra valg til vedtak : en studie av Høyre og Arbeiderpartiet som politiske alternativer i Oslo kommune*. Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Tollefsen, Sigrid og Dag Stokland. 2016. ” Viktige endringer framfor uvesentlige detaljer”. *Stat og styring*. 03/2016
- Ulvestad, Roar. 2017. ”Oslo-skolen, fra skrekkabinett til utstillingsvindu?”. *Utdanningsnytt* 21.09.2017. <https://www.utdanningsnytt.no/debatt/2017/september/oslo-skolen-fra-skrekkabinett-til-utstillingsvindu/>. (02.04.07)

- Vabø, Mia. 2007. *Organisering for velferd. Hjemmetjenesten i en styringsideologisk brytningstid*. Avhandling for dr.philos. graden. Det samfunnsvitenskapelige fakultet Universitetet i Oslo
- Vegstein, Lars. 2017. "Slaget på møterom 103". *Klassekampen*, side 21-24. 28.10.2017.
- Winther Søren C. og Vibeke Lehmann Nielsen. 2010. *Implementering af politik*. København: Hans Rietzel.
- Østergaard Møller, Marie, Katrine Iversen og Vibeke Normann Andersen. 2016. *Review af resultatbaseret styring. Resultatbaseret styring på grundskole-, beskæftigelses- og socialområdet*, KORA

## Vedlegg 1 – Intervjuguide

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

Fra utsiden, kan du identifisere noen særskilte trekk ved måten utdanningssektoren/PO-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 *byrådsrklæringen* 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/PO-sektoren i Oslo kommune?

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

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

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

## **Vedlegg 2 – Informasjonsskriv og samtykkeerklæring**

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

### ***”Kan tillit vedtas? 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, og godkjent av Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

## **Samtykke til deltakelse i forskningsprosjektet ”Kan tillit vedtas? Har tillitsreformen påvirket styringspraksis i Oslo kommune?”**

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

-----  
(Signert av prosjektdeltaker, dato)

## Vedlegg 3 – Godkjenningsbrev NSD



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>
Behandlingsansvarlig	Høgskolen i Oslo og Akershus, ved institusjonens øverste leder
Daglig ansvarlig	Inger Marie Stigen
Student	Vibeke Dyrhol

### 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](mailto:eva.payne@nsd.no)

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Vibeke Dyrhol, [vibekevennemo@hotmail.com](mailto:vibekevennemo@hotmail.com)