

Jon Hovland

## Tallenes klare tale

Målinger og systematisert styring i  
kommunal administrasjon

Avhandling for graden philosophiae doctor

Trondheim, april 2010

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse  
Institutt for sosiologi og statsvitenskap

**NTNU**

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Doktoravhandling for graden philosophiae doctor

Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse  
Institutt for sosiologi og statsvitenskap

© Jon Hovland

ISBN 978-82-471-2123-8 (trykt utg.)  
ISBN 978-82-471-2124-5 (elektr. utg.)  
ISSN 1503-8181

Doktoravhandling ved NTNU, 2010:81

Trykket av NTNU-trykk

**Abstract**

*The thesis inquire the meaning of governing technologies based on measuring, and discuss this in relation to New Public Management. The findings are based case-studies of three Norwegian municipality administrations, but also theory exploration.*

*To use numbers, is to employ power, and the use of numbers in organizations is taking sides in dilemmas relating to standardization, quantification, modelling, and accountable communication. This is why it is difficult to criticize the use of numbers on a systematic level, but it is possible when related to one of the dilemmas these four categories represent. Also, a main argument is that numbers can colonize communicative system.*

*Still, the meaning of measurement is ambiguous, and the study finds that translation between different understandings of numbers in organizational governance, is decisive to whether the numbers represent hidden or open governing.*

*Further, through the third article, it is emphasized that numbers are negotiated, and that the one that is measured can, if he has power to do so, negotiate through activating other memberships or cognitive systems.*

*The thesis shows what kinds of power are represented by the use of numbers, and that use of numbers can provide forms of transparency, but this depends on organizational context. This is further developed, by showing that other actors do have power to challenge the meaning of numbers, even when the measurement system is untouchable.*

*The thesis is both a study of practices in measurement and systemized governing in Norwegian municipal administration in 2006, but also a study of what it means, and what we create, when we measure.*

**Sammendrag**

*Avhandlingen stiller spørsmål ved betydningen av styringsteknologier basert på måling, og drøfter dette i forhold til New Public Management. Funnene er basert på case-studier av tre norske kommuneadministrasjoner, men også vide teoretiske drøftinger.*

*Å bruke tall er i seg selv maktbruk, og organisasjoners bruk av tall i styring er å ta side i dilemmaer knyttet til standardisering, kvantifisering, modellering og kommunikasjon. Derfor er det vanskelig å kritisere tallbruk på et systematisk nivå, men mulig knyttet til hvert dilemma disse fire kategoriene representerer. Et hovedmoment er at tall kan virke koloniserende i kommunikative systemer.*

*Samtidig er ikke betydningen av målinger entydig, og studien viser hvordan oversettelse mellom ulike forståelser av tall i organisatorisk styring blir avgjørende for om tallene representerer skjult eller åpen styring.*

*Videre presiseres det gjennom funnene i den tredje artikkelen at tall blir forhandlet, og at den som måles kan, hvis hun har makt til det, forhandle gjennom å aktivisere også andre medlemskap eller kognitive systemer.*

*Avhandlingen viser hva slags former for makt bruk av tall representerer, og viser videre at bruk av tall kan gi større åpenhet og innsyn, men at dette avhenger av organisatorisk sammenheng. Dette utdypes videre, ved å vise at andre aktører har makt til å utfordre tallenes betydning, mens systemet tallene er satt inn i står stabilt.*

*Avhandlingen er en studie av praksiser knyttet til målinger og systematisert styring i kommunal administrasjon i 2006, men også en studie av hva det vil si, og hva vi skaper, når vi måler.*



## Forord

Jeg er nok verken den første eller siste som finner ut at det er litt vemodig å avslutte noe som jeg så lenge har ønsket å avslutte. Men nå er det slutt, og det er mange som har hatt betydning for at det ble slik det ble.

Ann Rudinow Sætnan viste meg tilliten, og satset pengene og tiden på at jeg skulle klare å skrive en avhandling, og som prosjektleder har hun alltid backet opp hver eneste av stipendiatene sine, og gitt sjenerøst av tiden og omsorgen sin. Takk Ann. Svein Hammer har veiledet og temmet skriveriene som både veileder og kollega, og alltid pekt ut hva det er som ikke holder mål eller henger sammen. Svein og Ann har vist meg tillit og gitt meg støtte, og jeg skylder dem stor takk.

Kollegene i prosjektet, Johanne Yttri Dahl, Nadji Aïssa Khefif og Gunhild Tøndel har gjort det hyggelig å gå på jobb, og gitt viktige innspill til arbeidet. Jeg vil også takke Heidi Mork Lomell, John-Arne Skolbekken og Sigrunn Tvedten for viktige innspill. Utenfor prosjektgruppen har Håkon Leiulfsrud ved ISS gitt nådeløs kritikk og andre uvurderlige innspill. Av de utenfor NTNU som har gitt viktige innspill, inspirasjon og oppmuntring, vil jeg særlig trekke fram Susan Leigh Star, Sonja Jerak Zuiderent, Wolfgang Bonss, Göran Sundqvist, Tian Sørhaug, Jens Plahte og Raimund Hasse. Jeg vil takke Walter W. Powell og styret i SCANCOR som ga meg anledning til å gjeste Stanford University, og jeg takker Per Skålén, Mads Mordhorst, Mark Kriger, Dijana Tiplic, Jean-Louis Lacolley, Arno Kourula og den allestedsnærværende Jim March for viktige bidrag og korrigeringer i arbeidet mitt. Det er så mange som har hjulpet meg, og det er garantert noen jeg har glemt, men nå får det holde.

Jeg vil nesten til slutt takke stefaren min, Stein Dørdal, for korrekturlesing, formodentlig en lidelse for en pensjonert norsklektor med stor interesse for det klart formulerte, og helt til slutt Ingrid, for at hun luket ut de siste skrivefeilene, og ikke minst for at du holdt ut med meg gjennom en innspurt som bare varte og varte.

Ingenting av dette hadde blitt noe av, om ikke Norges Forskningsråd (NFR) finansierte prosjektet "For Whom the Bell Curves", som Ann senere innlemmet meg i gjennom stipendiat. I tillegg finansierte NTNUs program for IKT i offentlig sektor, ved John Krogstie, i samarbeid med NFR, oppholdet ved Stanford University høsten 08. Jeg vil takke de ansatte

ved Institutt for Sosiologi og Statsvitenskap, NTNU for å ha skapt en hyggelig arbeidsfellesskap, og senere de ansatte ved Senter for Teknologi, Innovasjon og Kulturstudier (TIK) i Oslo. Jeg takker Mary Præstløyken (ISS), Jon Holm (TIK) og Heidi Størkersen og Elin Juul (NTNU Samfunnsforskning AS) for at alt administrativt har fungert knirkefritt. Ikke minst vil jeg takke de tre kommunene som slapp meg inn, og de ansatte i kommunene som ga av både arbeidstid og fritid for å gi meg innsikt i kommunen.

Alle disse har på store eller mindre måter betydd noe for meg de siste fire årene, og har dermed også hatt stor, eller litt mindre, betydning for denne avhandlingen. Tusen takk. Og god lesning.

Jon

Vegusdal, august 2009

# Innhold

---

<b>FORORD</b>	<b>v</b>
<b>INNHold</b>	<b>vii</b>
<b>TABELLER OG FIGURER</b>	<b>xi</b>
<b>ARTIKKELOVERSIKT</b>	<b>xii</b>
<b>FORKORTELSER</b>	<b>xii</b>

---

## **KAPITTEL 1: INNLEDNING**

---

<b>A</b>	<b>STYRING GJENNOM MÅLING</b>	<b>1</b>
<b>A.1</b>	<b>Er det noe galt med å telle?</b>	<b>2</b>
A.1.1	Statistikk og mening	3
A.1.2	New Public Management – mer enn ny offentlig styring	3
A.1.3	Tvetydige organisasjoner	4
A.1.4	Åpen og lukket teknologi	6
A.1.5	Makt og medlemskap, subjekter og objekter	6
<b>A.2</b>	<b>Epistemologisk fundament</b>	<b>7</b>
A.2.1	Konstruktivisme og Nazisme	7
A.2.2	Bullshit: Virkelighet og metode	8
<b>A.3</b>	<b>Metodologisk og analytisk fundament</b>	<b>9</b>
A.3.1	Analytisk fleksibilitet	9
A.3.2	Teori som verktøy	9
<b>A.4</b>	<b>Tallenes klare tale. Makt og forhandling</b>	<b>11</b>
A.4.1	Numbers. Relasjonen mellom tall og styring	11
A.4.2	Mind the Gaps. Relasjonen mellom åpen teknologi og organisasjon	11
A.4.3	Disciplined Unruliness. Relasjonen mellom lukket teknologi og koordinering mellom styringsnivå.	11
A.4.4	Tallenes tale.	12
<b>A.5</b>	<b>Overblikk over avhandlingen</b>	<b>14</b>

<hr/>		
	<b>KAPITTEL 2: NEW PUBLIC MANAGEMENT</b>	<b>17</b>
<b>B</b>	<b>AGENTENS MARKED, MARKEDETS AGENT</b>	<b>17</b>
<b>B.1</b>	<b>Agenten</b>	<b>19</b>
	Rasjonalitet og styring	21
<b>B.2</b>	<b>Markedet</b>	<b>22</b>
B.2.1	Fristilling	24
B.2.2	Målingenes rolle	24
B.2.3	Hva det til syvende og sist er	25
<b>B.3</b>	<b>Kommunal styring</b>	<b>26</b>
B.3.1	Norske kommuner. Fra autonome entrepriser til tannhjul i velferdsstaten.	26
B.3.2	Forsiktig fristilling gjennom rammer. Sektorkommunen	28
B.3.3	Frikommunene. Ansats til timeglasskommunen.	29
B.3.4	NPM ankommer Norge. Former og virkemidler	30
	<i>B.3.4.1 1992-2004 Avvikling av hovedutvalgsstrukturen</i>	<i>30</i>
	<i>B.3.4.2 Tilgjengelige og ettertraktede tall. Indikatorene vinner terreng</i>	<i>33</i>
	<i>B.3.4.3 Kvasimarkedene tar over. Konkurransesponering som regulering</i>	<i>34</i>
B.3.5	Fristilling, ledelsesorientering og måling. Men ikke full pakke	35
<hr/>		
	<b>KAPITTEL 3: ORGANISASJON</b>	<b>39</b>
<b>C</b>	<b>FORMELL STRUKTUR OG LØS TANKE</b>	<b>39</b>
<b>C.1</b>	<b>Generelle perspektiver på organisasjon</b>	<b>40</b>
C.1.1	Organisasjonsmetaforer	40
C.1.2	Organisasjonsøkologi	42
<b>C.2</b>	<b>New Institutionalism</b>	<b>43</b>
C.2.1	Isomorfisme	44
C.2.2	Informalitet	44
C.2.3	Tvetydighet	44
C.2.4	Søppelbøttemodellen	45
C.2.5	Kognisjon	45
<b>C.3</b>	<b>De utydelige og viktige organisasjonene</b>	<b>46</b>
<hr/>		
	<b>KAPITTEL 4: TEKNOLOGI</b>	<b>49</b>
<b>D</b>	<b>IKKE BARE MASKINER</b>	<b>49</b>
<b>D.1</b>	<b>Ikke bare maskiner: Science and Technology Studies (STS)</b>	<b>49</b>
<b>D.2</b>	<b>Stabilisering av tvetydig teknologi: SCOT og ANT</b>	<b>50</b>
<b>D.3</b>	<b>Dingsenes veto eller gruppenes makt</b>	<b>51</b>



<b>KAPITTEL 5: MAKT</b>		<b>53</b>
<b>E</b>	<b>MAKT TIL Å VÆRE OG SKAPE</b>	<b>53</b>
<b>E.1</b>	<b>Problemet med aktørmakt</b>	<b>53</b>
<b>E.2</b>	<b>Makt til medlemskap</b>	<b>55</b>
<b>KAPITTEL 6: DATA OG METODE</b>		<b>57</b>
<b>F</b>	<b>DATA, METODE, ANALYSEGREP OG TILFELDIGHETER</b>	<b>57</b>
<b>F.1</b>	<b>Eklektisisme og gyldighet</b>	<b>58</b>
F.1.1	Kvalitativ/Kvantitativ og krav til gyldighet	58
F.1.2	Intervjudata. Ikke virkelighetsgjengivelse, men gyldighetsbeskrivelse	59
F.1.3	Genereliserbarhet av forklaringsstrukturer gjennom kontekstens relevans	60
F.1.4	Validitet gjennom analytisk falsifiseringspraksis	60
F.1.5	Reliabilitet og kontrollrutiner	61
<b>F.2</b>	<b>Oversikt</b>	<b>61</b>
F.2.1	En stillingsutlysning og et vanskelig analyseobjekt	63
F.2.2	Statistikken viser sitt uklare ansikt	64
F.2.3	Kausalitet og vitenskapskritikk	65
F.2.4	Statistikk som fag eller statistikk som praksis	66
F.2.5	Kommuner viser seg også som vanskelig objekt (men mer håndterbart)	67
F.2.6	Analytisk fleksibilitet lusket i kulissene og tvang seg fram. Første oppsummerende diskusjon	68
<b>F.3</b>	<b>Datamateriale og intervjuprosess</b>	<b>70</b>
F.3.1	Monitoring og audit. Statistikk som ulik praksis i ulik posisjon	72
F.3.2	Statistikk sett som fraksjonert dilemma. Første inspirasjon til ”Numbers”	73
F.3.3	Heterogenitet og tvetydighet. Andre oppsummerende diskusjon	74
<b>F.4</b>	<b>Kodings- og analyseprosessen</b>	<b>75</b>
F.4.1	Multiple medlemskap. Objekt, subjekt og makt tar form	75
F.4.2	Transparens. Kikkhullet som teknologi-metafor	76
F.4.3	Ny-institusjonalisme. Organisasjonsbegrepet strammes inn	77
F.4.4	Et nytt analysegrep: Kategorisere analysen gjennom eksisterende teori	79
F.4.5	Teori som verktøy og virkemiddel. Tredje oppsummerende diskusjon	79
<b>F.5</b>	<b>Narrativitet som metodisk redegjørelse</b>	<b>81</b>

<b>KAPITTEL 7: NUMBERS</b>		<b>89</b>
<i>Første artikkel: "Numbers: Their relation to power and organization"</i>		
<b>7.1</b>	<b>The ghost of Numbers. How Numbers are (not) seen, and why it's all so difficult</b>	<b>90</b>
<b>7.2</b>	<b>A model for critique of models</b>	<b>93</b>
7.2.1	Standardization – power to see through creating equals	94
7.2.2	Quantification – possibilities of knowledge, power of convention	96
7.2.3	Modelling – mediators for understanding complexity	99
7.2.4	Accountable communication – from human (dis)trust to numbers	103
<b>7.3</b>	<b>The chicken and the egg, and other conclusions</b>	<b>107</b>
<b>KAPITTEL 8: MIND THE GAPS!</b>		<b>111</b>
<i>Andre artikkel: "Mind the Gaps! Transparency and Opacity in Governing Technologies for Municipal Administration"</i>		
<b>8.1</b>	<b>The measured municipality</b>	<b>114</b>
<b>8.2</b>	<b>Methods: Data and analysis</b>	<b>115</b>
<b>8.3</b>	<b>The municipal dashboard image</b>	<b>117</b>
8.3.1	As machine	118
8.3.2	As organism	121
8.3.3	As Cultures	123
8.3.4	As brain	126
8.3.5	Bridging the gaps	127
<b>8.4</b>	<b>Conclusion</b>	<b>129</b>
<b>KAPITTEL 9: DISCIPLINED UNRULINESS</b>		<b>133</b>
<i>Tredje artikkel: "Disciplined Unruliness. Systems of Technology as Systems of Negotiation"</i>		
<b>9.1</b>	<b>Data and method</b>	<b>136</b>
<b>9.2</b>	<b>Devices as directives</b>	<b>138</b>
<b>9.3</b>	<b>Dismissible devices</b>	<b>140</b>
<b>9.4</b>	<b>Open ended objects</b>	<b>141</b>
9.4.1	Economic power and numbers	143
9.4.2	Political power and numbers	145
9.4.3	Objects and normative/ideological power	147
<b>9.5</b>	<b>Powers of negotiation</b>	<b>150</b>
<b>9.6</b>	<b>Differentiation through membership</b>	<b>152</b>
<b>9.7</b>	<b>Summary and concluding remarks</b>	<b>154</b>
<b>REFERANSER</b>		<b>159</b>

---

<b>VEDLEGG</b>	<b>169</b>
----------------	------------

<b>Kodingskjema</b>	<b>171</b>
---------------------	------------

<b>Originalsitater</b>	<b>175</b>
------------------------	------------

<b>Spørreundersøkelse</b>	<b>191</b>
---------------------------	------------

---

<b>TABELLER OG FIGURER</b>	
----------------------------	--

Tabell B-1:	Spesialiseringsprinsipp for inndeling av utvalg og komiteer 1992, 1996, 2000, 2004 og 2008.	s. 32
Tabell F-1:	Caseoversikt.	s. 63
Tabell F-2:	Intervju fordelt på sektor i hver kommune.	s. 71
Tabell F-3:	Posisjon fordelt på sektor.	s. 71
Tabell F-4:	Kjønnsfordeling blant respondentene.	s. 71
Tabell H-1:	Metaphors of organization, and relation to governing technologies	s. 128
Figur E-1:	Dimensions of Power. Fra Star (1991: 53).	s.56
Figur G-1:	OLS regression from TBU (2005: 58), municipal income and production.	s. 100
Figur H-1:	Example of a digital dashboard sold by Corporater inc	s. 113
Figur I-1:	Relevant groups, and power to define meaning of device and output object	s. 150

---

## ARTIKKELOVERSIKT

---

### Artikkel 1:

#### **Numbers: Their relation to power and organization**

Akseptert i Sætnan, Lomell & Hammer (i produksjon): *The Mutual Construction of Statistics and Society*, New York: Routledge. Ingen medforfattere.

### Artikkel 2:

#### **Mind the Gaps! Transparency and Opacity in in Governing Technologies for Municipal Administration.**

Sendt til vurdering i *Science, Technology and Human Values*, SAGE Publications, mai 2009. Ingen medforfattere.

### Artikkel 3:

#### **Disciplined unruliness. Systems of technology as systems of negotiation.**

Sendt til vurdering i *Public Management Review*, Routledge, juli 2009. Ingen medforfattere.

## FORKORTELSER

---

ANT	–	Actor Network Theory
IKT	–	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi
IPLOS	–	Individbasert Pleie- og Omsorgsstatistikk
ISS	–	Institutt for sosiologi og statsvitenskap (NTNU)
KOSTRA	–	Kommune-Stat Rapportering
KS	–	Kommunenes Sentralforbund
NFR	–	Norges Forskningsråd
NPM	–	New Public Management
NOU	–	Norges Offentlige Utredninger
NTNU	–	Norges Teknisk- Naturvitenskapelige Universitet
SCANCOR	–	Scandinavian Consortium for Organizational Studies (Stanford)
SCOT	–	Social Construction of Technology
SSB	–	Statistisk Sentralbyrå
STS	–	Science, Technology & Society (evt. Science and Technology Studies)
TBU	–	Teknisk BeregningsUtvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi
TIK	–	Senter for Teknologi, Innovasjon og Kulturstudier (UiO)
UiO	–	Universitetet i Oslo

# 1

## Innledning

---

*“...the greater the belief in precision and certainty in matters of government and governance, the more perverse the consequences that grow from it” (Gregory 2007: 243).*

*”Jeg lærte meg at vi er beredt til å møte hver ny situasjon gjennom omorganisering, og også hvilken vidunderlig metode dette er for å skape illusjon om framskritt. Men den fører til kaos, ineffektivitet og demoralisering” (Petronius, ca. år 500 f. kr, hentet fra Fimreite 2005: 161)*

*”Nå telte han deg også!” (Prøysen 1957).*

### **A Styring gjennom måling**

Hva har målinger med styring å gjøre? Det må da ha noe med hverandre å gjøre, siden det blir brukt så mye målinger, rangeringer og indekser, ikke minst i norsk offentlig forvaltning? Begrepet New Public Management (NPM) har noen tid framstått som skyteskiven for all kritikk av forvaltningspraksiser som påberoper seg universell gyldighet gjennom etterrettelighet, presisjon og tydelighet, kort sagt tall, i sine mange ulike framtoninger og betydninger, blant annet i Klassekampen våren 2009. Fortsatt er det uklart hva som egentlig kritiseres, NPM og bruk av målinger i styring framstår som en generell syndeboek for alt som lukter overformynderi og/eller desentralisert økonomistyring. Er det en sammenheng i alt dette, i så fall: Hvordan? Svaret ligger et sted mellom målinger og systematisert styring.

#### ***Hvordan virker styringsteknologier basert på måling?***

Temaet for studien er målinger og systematisert styring, og empirien er hentet fra norske kommuneadministrasjoner. Systematisert styring kan forstås som en form for teknologi, og vi kan velge å forstå det som en lukket teknologi, det vil si den konkrete, isolerte kalkulasjonsmetoden og det teknologien produserer, objektet. Det kan også forstås som en

## *Kapittel 1*

åpen teknologi, der praksisene og kunnskapssystemene teknologien forutsetter - eller sees i lys av - blir studert som del av det teknologien er.

Det empiriske materialet er hentet fra case-studier av tre norske kommuneadministrasjoner. Det er altså ikke en studie av relasjoner mellom politikk og administrasjon, eller en studie av forholdet mellom administrasjonen og andre innbyggere; det er en studie av den administrative organisasjonen. Analysen er primært basert på totalt 39 intervjuer av ledere og medarbeidere i kommunene, fortatt gjennom tre touners datainnsamlinger i løpet av 2006.

Fokuset i analysen ligger på relasjoner mellom tall og styring, mellom teknologien i åpen forstand i relasjon til organisasjonen, og relasjonen mellom teknologi i lukket forstand og kommunikasjon og styring mellom enhetsledernivå og sentraladministrasjon. Konklusjonene knytter seg til makt og regulering, og til muligheten for åpenhet og innsyn i organisasjonen. Begrepet demokratisk kontroll er et vesentlig bakteppe, men da ikke som direkte folkelig kontroll. Jeg studerer organisasjoner som porøse, åpne systemer med uklare grenser og aktører som har flere agendaer og motivasjoner enn å lystre enhver direksjon. Dermed er åpenhet og innsyn internt i organisasjonen en avgjørende verdi for å skape generelt innsyn og kontroll med organisasjonen.

Innledningen (kapittel 1) gir et overblikk over temaene som blir tatt opp i avhandlingens kappe<sup>1</sup> (det vil si kapittel 1-6). Ut over å gi en utdyping og kontekstualisering av problemstillingen, er dette kapittelet også ment som en leseveiledning, en vid innføring i hvordan jeg tenker vitenskap, teori og metode sammen i denne avhandlingen. Skrivemåten er drøftende, noen vil si lekende, og kanskje virker dette forvirrende i forhold til hva som er introduksjon og bakgrunnsmateriale, og hva som er mer substansiell drøfting. Det substansielle ligger primært i artiklene, i kapittel, 7-9. Likevel er det gjennomgående for hele kappen at jeg holder en drøftende (lekende) stil, som man kanskje kan kalle "introduksjon pluss": Primært bakgrunnsstoff og sammenheng, men med noen mer prinsipielle og analytiske drøftinger på veien.

### **A.1 Er det noe galt med å telle?**

Statistikk og målinger er å fortelle historier med tall. Betydningen av oppdagelsen eller oppfinnelsen av tall, og ikke minst titallsystemet, med de aritmetiske mulighetene som åpnet

---

<sup>1</sup> "Kappen" er betegnelsen for den utvidede innledningen, altså alt som ikke er artikler. I denne sammenheng, kapittel 1-6. "Innledningen" henviser til kapittel 1 i kappen.

seg, kan vanskelig overdrives. En ubetinget kritikk av det å telle ville ikke bare være en modernitetskritikk, men en sivilisasjonskritikk, en kritikk som ville framstå som ganske meningsløs.

### **A.1.1 Statistikk og mening**

I alle fall som en isolert kritikk av tall. Men kanskje kunne det hatt noe for seg. Tall er ikke språk. Tall har sin grammatikk og morfologi i matematikken, men har ikke den samme endringsdynamikken eller det samme fortolkningsrommet som språk har – semantikken er ikke en utfordring på samme måte. Men igjen, statistikk er ikke matematikk, fordi statistikk bygger på en tilbakeføring fra sannsynlighet til populasjon, en overgang som ikke lar seg bevise matematisk.

Det er mange måter å gå seg vill i målinger og statistikk på. Pollitt (1986) trekker fram at effektivitet er lettere å måle enn effekt, og derfor vil overdreven bruk av målinger kunne føre til målforskryvning mot effektivitet. Abbott (2001) peker på at statistiske modeller framstilles som beskrivelser av kausalitet, mens kausaliteten ligger i utviklingen av modellen. Freedman (1987) har på humoristisk vis grundig bevist hva slags verden en statistisk kausalitet fordrer. Desrosières (1997) trekker fram det ikke-matematiske forholdet mellom sannsynlighet og populasjon: ”De store talls lov” er en tommelfingerregel og ikke et matematisk bevis, og med god grunn, fordi en person i en populasjon der 2 % flere er straffedømt enn i en annen populasjon, er ikke selv 2 % mer kriminell. Det første er eksempel på normalfordeling, det siste av sannsynlighetsfordeling, og disse er grunnleggende ulike konsepter. Slik kunne jeg fortsatt: Det er ikke noe galt i å telle, men det kan likevel gå helt galt, uten at det nødvendigvis karakteriseres som feil.

### **A.1.2 New Public Management – mer enn ny offentlig styring**

Når vi snakker om offentlig sektor og styring, er ikke måling det minste nytt. Men måling i offentlig sektor kan ha fått nye roller. Den store, nasjonale planleggingsstatistikken eksisterer fortsatt, manifestert gjennom Statistisk Sentralbyrå (SSB) og KOSTRA<sup>2</sup>, men i tillegg har nye former for bruk av måling oppstått sammen med nye praksiser og ideologier. Disse blir ofte, og med god grunn, knyttet til New Public Management (NPM). NPM forutsetter en fristilling av enheter, som også krever en etterrettelig rapportering og resultatregistrering. Dessuten

---

<sup>2</sup> Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA) er en nasjonal database over kostnader og produksjon i kommunene og fylkeskommunen. Innrapporteringen har vært obligatorisk for alle kommuner og fylkeskommuner fra og med 2001, og materialet forvaltes og gjøres tilgjengelig av SSB.

## *Kapittel 1*

ligger det i konseptet med innføring av markedsmekanismer, at klienten eller brukeren omgjøres til en kunde på et marked: Skal markedet fungere, må informasjonen være tilgjengelig og etterrettelig.

Christensen og Læg Reid (2007a) argumenterer for at vi nå har nådd post-NPM, fordi horisontal koordinering har kommet i fokus etter å ha blitt neglisjert til fordel for fristilling og konkurranseeksponering mellom enhetene. Selv om det har blitt mer oppmerksomhet rundt horisontal koordinering og en utflating i veksten av fristillings- og konkurranseutsettingstiltak, er likevel disse teknikkene så markerte i feltet at det gir god mening å fortsatt studere måling i offentlig sektor i dragsuget av NPM. Det kan være grunn til å spørre om ”post-” beskrivelsene handler om organisasjoners praksis eller heller mest beskriver utviklingen i litteraturen (Johnson, et al. 2009).

Uansett er det god grunn til å si at perioden da datainnsamlingen ble foretatt – 2006 – var en brytningstid. Om ikke alt ble snudd på hodet, hadde da bølgen av organisasjonsendringer i kjølvannet av kommuneloven fra 1993 (Opedal og Stigen 2007) og tilsynsreformen fra 2001 (Christensen 2006) begynte å ebbe ut. Fra 2004 var det et brått fall i antall kommuner som omorganiserte og organiserte ut (i form av privatisering eller oppretting av kommunale foretak) virksomhet, samtidig er det først de siste fem årene det har vært en stor vekst i virkemidler for intern konkurranseeksponering (Hovik og Stigen 2008). Vi kan si at de mest enøyde cowboyene har mistet spillerom for deregulering og markedseksponering, men ting er ikke snudd på hodet. Kanskje har utviklingen heller stabilisert seg, men det blir ren spekulasjon.

NPM og utviklingen i norsk kommuneadministrasjon blir beskrevet og drøftet i kapittel B. Den studien jeg har foretatt søker ikke å beskrive generelle utviklingstrekk, men bygger på andre studier som slår fast at det har vært en utvikling, og at systematisert styring og målinger er relevant på en ny måte i dag. I stedet for å studere formelle strukturer og variasjoner over trender, har jeg fokusert på fellesnevneren – måling og systematisert styring – og studert aktørenes forståelse av og relasjoner til dette.

### **A.1.3 Tvetydige organisasjoner**

Avhandlingen tok utgangspunkt i hva slags skript for styring man kan finne i statistikkene som anvendes i kommunene. Utfordringen viste seg fort å være et manglende samsvar



mellom det en skulle forvente ut fra teknologienes utforming, og hvilken betydning disse teknologiene hadde i organisasjonene jeg observerte. Dette er i og for seg ikke så overraskende, ettersom det er ettertrykkelig påvist at formelle strukturer alene ikke holder organisasjoner sammen, og at teknologier som er tiltenkt å ordne eller assistere organisasjonen ikke evner å representere organisasjonen i sin fulle betydning (Benson 1977; Brunsson 1985; March, et al. 1979; Millerand og Bowker 2009; Olsen og Brunsson 1998; Simon 1947). Derfor må vi se etter betydningen av teknologi i det som skjer rundt teknologiene og strukturene.

Ny-institusjonell teori, eller New Institutionalism, vektlegger at organisasjoner ikke opprettholdes gjennom sin formelle struktur, men gjennom praksisene som bekrefter organisasjonen. Dette innebærer et perspektiv på organisasjonens aktivitet som legitimering både internt og i omgivelsene på samme tid. Det innebærer at organisasjoner ikke handler på samme måte som andre aktører. Valgene, reformene og målene er virkemiddel for legitimering like mye som rasjonelle beslutningsprosesser på veien mot et mål som ønskes oppnådd. Dette gir også et bilde av aktører som blir overtalt til å handle innenfor organisasjonens rammer gjennom hva som blir rasjonelt for den enkeltes utbytte, gjennom normative forventninger, og ved at det kognitive handlingsrommet (hva som oppfattes som tilgjengelige alternativer) reduseres gjennom reguleringer og begrenset informasjonsprosessering.

Dermed er det ikke gitt at innføring av nye styringsgrep innebærer at det verken var en grundig behandling bak eller valgt som beste løsning på et problem, men at det kom fram som en på flere måter gunstig løsning som det så lot seg gjøre å finne kompatible problemer til, for så å løse disse. Det er også langt fra naturlig å anta at grepene fungerer slik de er designet til å gjøre. Derfor vinkles studien her mot organisatorisk sammenheng der ulike deler av organisasjonen og teknologi møtes: For det første gjennom møtet mellom enhetsledere og sentraladministrasjon, og betydningen av teknologi i forhandlinger. For det andre gjennom de ulike valgene og dilemmaene som oppstår rundt måling og styring, og for det tredje gjennom relasjonen mellom styringsteknologi og virksomme forståelser av organisasjonen. Organisasjonsbegrepet blir drøftet i kapittel 3.

## *Kapittel 1*

### **A.1.4 Åpen og lukket teknologi**

Som nevnt innledningsvis, systematisert styring kan observeres som teknologi. Jeg bruker her en tilnærming til teknologi som henter sentrale antakelser fra teknologi- og samfunnsstudier (STS). Selv om tematikken hele veien har kretset rundt perspektiver fra STS, kom aldri metodologien fra denne vitenskapsretningen i forgrunnen. Årsaken er nettopp at jeg har konsentrert meg om møtepunktet mellom teknologi og organisasjon, og hva dette møtepunktet betyr for prosessene rundt.

Gjennom arbeidet med observasjon og analyse av systematisert styring som teknologi, har jeg i hovedsak tatt i bruk to ulike tilnærminger til teknologibegrepet. Først den isolerte, entydige teknologien i form av en devise som forventes å produsere noe, et utkomme eller et objekt; en lukket teknologi. Dette er et svært smalt perspektiv. Det bredere perspektivet, åpen teknologi, innebærer å trekke inn den kunnskapen teknologien settes i sammenheng med, hvilke prosesser som knyttes til teknologien, hva slags infrastruktur, og hvilke normer og forhandlinger som kan observeres som relevante. Begge perspektivene på teknologi anvendes i studien, men den grunnleggende epistemologiske antakelsen om hva teknologi er og hvordan teknologi blir satt i virksomhet, ligger utvilsomt nærmest den åpne teknologien. Teknologibegrepet utdypes i kapittel D.

### **A.1.5 Makt og medlemskap, subjekter og objekter**

I teksten som følger er det flere perspektiver på makt i virksomhet, og dette handler mye om hvordan jeg generelt behandler og forholder meg til teori. Dette gjør jeg rede for i punkt A.3, og drøfter videre i kapittel 6. Forståelsen av makt som ligger som fundament gjennom avhandlingen, og som binder de ulike perspektivene sammen, er basert på en tolkning av Stars (1991) begrep om multiple medlemskap og innrulling. Star viser til grader av innrulling og ekskludering fra medlemskap eller fellesskap, og hvilken betydning dette har for makt eller avmakt. I min tolkning trekker jeg dette videre mot subjekter og objekter. Alle kan ha flere medlemskap, men medlemskap er kognitive ved at det gis rammebetingelser eller forenklinger av hva som er tenkelig. Derfor er bare ett medlemskap aktivt av gangen. Subjekter kan forflytte seg mellom medlemskap og definere seg som medlem eller ikke. Objekter blir definert inn eller ut av medlemskap.

Dette innebærer en vri på Latours Aktør-Nettverksteori som gir menneskelige og ikke-menneskelige aktører samme status, der poenget er om de medierer eller bare videreformidler

i et nettverk. Vrien er at teknologi kan bli subjektifisert, ikke ved å kreve medlemskap, men ved å nedlegge veto mot tilskrevne medlemskap. På samme måte, og langt mer intuitivt, kan menneskelige aktører objektifiseres ved fraskrivning av retten til å definere seg inn eller ut av medlemskap.

Dette perspektivet på makt har gjort det mulig, for det første, å skrive om tall og makt, om objekter og makt. For det andre, å drøfte makt i relasjoner i organisasjonen, ikke ut fra gjennomslag for beslutninger, men ut fra makt til å definere posisjon, allianser og relevant rasjonalitet, med andre ord medlemskap. Maktbegrepet drøftes i kapittel 5.

## **A.2 Epistemologisk fundament**

Den røde tråden gjennom begrepene jeg drøftet over; organisasjon, teknologi, makt og NPM, er at jeg benytter en ganske gjennomført dekonstruerende tilnærming, med fokus på forholdet mellom praksis og fortolkninger, og hvordan fenomenene framstår ut fra dette.

### **A.2.1 Konstruktivisme og Nazisme**

Vi skal være forsiktige med hvor mye vi trekker ting fra hverandre, eller kanskje rettere: Vi skal være forsiktige når vi trekker ting fra hverandre. Men det er en feilslutning å tro at sosial konstruktivisme er det samme som *anything goes*. Jeg tror likevel trygt vi kan anta at det er en disiplin som krever gangsyn. Susan Leigh Star har ved flere anledninger fortalt om det å bli sammenlignet med en nazist:

*"I have sometimes been called a Nazi, or parallels have been drawn between the social construction of science, and Nazi science. It took me a while to figure out what people were talking about.*

*If one takes the point of view that fascism requires a kind of situation ethics and requires redefining the situation according to opportunism or a kind of distorted view of science and nature, then any attempt to relativize any situations ... becomes morally threatening. This is because one antidote to fascist ideology is to affirm an overriding value in human life, a universal value that cannot be distorted by the monstrosities informed by local, parochial ideologies of racism and genocide" (Star 1988: 202).*

En disiplin som krever gangsyn, altså. For med dette utgangspunktet finnes ingen automatikk i hva som gir etisk forskning, og forskeren vil møte en hel del ubehagelige spørsmål: Finnes

## Kapittel 1

makt? Finnes det sosiale? Observerer vi bare kontinuerlig dannelse og prosess og ingen struktur? Har min observasjon av det jeg ser som fenomener relevans for andre iakttakere? Er vitenskap bare politikk med andre midler, som Latour skriver (Latour 1988)? Hva skiller så meg fra mine intervjuobjekter? Hva innebærer det å observere?

Spørsmålene er viktige og relevante, og jo lenger vi følger dem, jo mer truende blir de for skillet mellom vitenskap og narsissisme - som en jo skulle håpe og tro ikke var den mest naturlige dikotomien. Vi kan derfor åpenbart komme på ville veier om vi følger konstruktivisme til sine ytterpunkter. Stars argument, og løsning, er at vi kan forfølge en epistemologisk relativisme, uten å gi opp verken idealer for hvordan vi kan observere verden, eller våre etiske og politiske forpliktelser. Eller som Law lakonisk formulerer det: Å akseptere relativisme og multivokalitet innebærer ingen forpliktelse til immoralitet eller opportunisme (Law 1991: 6). Fundamentet for arbeidet vårt må altså være holdninger og verdier, og vilje til å vurdere konsekvensene av å påstå at noe er sant<sup>3</sup>.

### A.2.2 Bullshit: Virkelighet og metode

Jeg har vært så heldig å få forelese innføringsemnet i sosiologi ved NTNU i fem semester, og gjorde det til en vane å innlede med bullshit-bingo. Jeg snek ut bingoblokker med randomiserte sosiologismer: Sosial, gruppe, organisasjon, aktør, relasjon, kommunikasjon. Første med fem på rad reiser seg og roper: Bullshit. Selve gjennomføringen var sjelden suksess, selv med premie, men poenget mitt gjorde ofte nok inntrykk: "Korrekt! Javisst er det bullshit. Det finnes ikke. Vis meg hva sosialt er. Jeg aner ikke hva dette er. (Kunstpause.) Derfor trenger vi begrepene, å forstå begrepene for å kunne observere gjennom begrepene, og kunne diskutere hva vi snakker om og mener å observere, og kanskje forstå hverandre." Så får vi håpe min personlige læreplan ble fulgt, for dette er også *min* læreplan, mitt mantra når jeg famler og snubler.

Derfor har jeg også satt parentes rundt Foucault i denne avhandlingen, uten på noen måte å forkaste ham. I presentasjonen og diskusjonen av begreper som jeg håper vi har lest oss gjennom sammen, har jeg gjennomgående presentert organisasjon, teknologi og makt som svært flytende konsepter, observerbare i sine prosesser, som møtepunkter der mening dannes eller formidles, systemer som framstår som stabile, men stabiliseres gjennom en kontinuerlig

---

<sup>3</sup> Siste linje er en reformulering av Ann R. Sætnans vellykkede forsøk på å fortolke min i utgangspunktet alvorlig kryptiske argumentasjon i dette avsnittet.

bearbeiding og opprettholdelse. Jeg velger likevel å sette to streker under svarene, og dette kan kommenteres som inkonsekvent og potensielt opportunistisk, jeg vil heller si det er å velge side: Å holde fast ved mine idealer for observasjon, og å kunne bidra med innspill jeg kan stå fast ved og har tillit til og kan stille egen integritet bak. Dekonstruksjon og relativisme er metode, ikke konklusjon.

### **A.3 Metodologisk og analytisk fundament**

Datamaterialet i undersøkelsen er i hovedsak intervjuer med enhetsledere, rådgivere og konsulenter i sentraladministrasjon og tillitsvalgte i de tre kommunene som er valgt som case. Utvalg og metodikk er redegjort for i kapittel F.

#### **A.3.1 Analytisk fleksibilitet**

Materialet er samlet med tanke på analyse orientert rundt måling og systematisert styring, og er derfor ikke siktet inn mot sammenligning mellom kommuner eller sektorer. Selv om slike forskjeller kan vise til relevante rammebetingelser for virksomhetene, ville dette blitt en annen analyse. Det er likheten, ikke ulikheten, som er tema her. Nettopp fordi målsettingen er å studere prosesser og forståelser rundt målinger og systematisert styring, og fordi både statistikk, organisasjon og teknologi betraktes som ganske porøse, omskiftelige fenomener som er avhengig av sammenhengen de står i og hvordan de blir fortolket i omgivelsene, var det vesentlig å lage en metodisk og analytisk design som åpnet for stor grad av fleksibilitet. Å bygge en slik analyse rundt sammenligninger av to verdier som ville forventes å ha betydning (sektor og kommune), ville snevre inn fleksibiliteten på en uønsket måte.

En slik fleksibilitet krever stor grad av åpenhet rundt analyseprosessen, og det krever systematisk bruk av kontroll- og valideringsgrep hentet fra ulike grener av kvalitativ metodikk. De analytiske grepene er redegjort for i metodekapittelet. I tillegg er det redegjort i omfattende grad for hvordan analyseprosessen har forløpt, hvilke problemer og anomalier som oppsto, hvordan de ble møtt, og hvordan nye elementer kom inn i analysen. Metodekapittelet er dermed helt sikkert en del lenger, ganske sikkert mer ærlig, og forhåpentligvis mer spennende lesning enn hva som er vanlig i slike arbeid.

#### **A.3.2 Teori som verktøy**

I tråd med kravet om analytisk fleksibilitet, er teori blitt anvendt som verktøy for å komme videre i eller formidle analytiske innsikter. Denne tilnærming står som kontrast til det å starte

## Kapittel 1

med en teoretisk vinkling, bygge ut hypoteser og teste disse. Arbeidsmåten er utdypet i metodekapittelet, men jeg vil gi to eksempel som introduksjon:

- Jeg observerte at styringsteknologien ble oppfattet på ulike måter og behandlet som ulike teknologier fra ulike steder i organisasjonen, og at dette sto i relasjon til ulike forståelser av hva organisasjonens grunnleggende funksjon er. Disse delte jeg opp i tre ulike teknologier, og studerte hvordan de sto i relasjon til hverandre. Dette ble konseptuelt litt tynt, og jeg begynte å lete etter ulike kategoriseringer av enten organisasjonstyper eller kategorier av organisasjonstyper. Jeg fikk tips om Morgans *Images of Organization* (2001), og fant at tre av kategoriene der kunne passe med det jeg hadde beskrevet, og at en fjerde kategori passet med et element jeg hadde oversett. At det epistemologiske grunnlaget hos Morgan ikke nødvendigvis passet overens med epistemologien i avhandlingen, hadde ikke så mye å si, fordi anvendelsen av Morgans kategorier nærmest var en argumentativ transportetappe mot konklusjonene i artikkelen. Eksempelet er fra *Mind the Gaps*.
- Jeg forsøkte å bruke en ”Social Construction of Technology” (SCOT) inspirert tilnærming til hvordan styringsteknologien ble konstruert i møte med enhetslederne. Det viste seg å være to problemer med dette: For det første var resultatet gitt: Ja, teknologien konstrueres. Ikke veldig spennende. For det andre kunne det problematiseres om materialet mitt egentlig kunne brukes til en slik analyse. Gjennom diskusjoner med Håkon Leiulfsrud (professor ved Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU) foreslo han å heller se på funksjonell differensiering ved å bruke Habermas. Dermed var det SCOT som ble nedjustert til transportetappe og etter hvert forsvant ut, og jeg kunne drøfte hvordan vi kan forstå ulikheten i tilnærmingen til tallene sett fra enhetsledere og sentraladministrasjon. Dette er hentet fra *Disciplined Unruliness*.

Igjen er fleksibiliteten og eklektisismen en utfordring, og en potensiell fare. En slik tilnærming åpner for opportuniste og billige løsninger for raske konklusjoner. Metodikken må altså følge hele analyseprosessen fra innledende datainnsamling til sluttprodukt. Arbeidsmetoden har derfor hele veien vært å sette vinklinger og slutninger på prøve, og forsøke å avvise dem. Denne prosessen er gjort rede for i metodekapittelet, som ikke bare er

en redegjørelse, men også en kondensering av tanker fra forskningsdagboka, som viser utvikling og brytninger i prosessen.

#### **A.4 Tallenes klare tale. Makt og forhandling**

Jeg spurte på s. 1: ”Er det en sammenheng i alt dette, i så fall: Hvordan? Svaret ligger et sted mellom målinger og systematisert styring. *Hvordan virker styringsteknologier basert på måling?*” For å svare på spørsmålet har jeg gitt tre ulike analyser av relasjonen mellom måling, systematisert styring og omgivelsene

##### **A.4.1 Numbers. Relasjonen mellom tall og styring**

I *Numbers* utforsker jeg hva det vil si å bruke målinger i organisasjoner. Jeg viser at det er utfordrende å kritisere tallbruk i seg selv, fordi praksisene kan konseptualiseres gjennom fire ulike debatter: Standardisering, kvantifisering, modellering og etterrettelig kommunikasjon. Jeg viser at alle disse debattene inneholder dilemmaer, kostnader og gevinster, og at disse står i en klar relasjon til maktutøvelse på hver sine måter. Denne artikkelen utforsker de konseptuelle sidene ved relasjonen måling – organisasjon – makt.

##### **A.4.2 Mind the Gaps. Relasjonen mellom åpen teknologi og organisasjon**

*Mind the Gaps* studerer styringssystemer basert på måling. Her viser jeg at ulike forståelser av hva organisasjonen (kommuneadministrasjonen) *er* er i virksomhet, og at disse ulike forståelsene gir ulike fortolkninger av hva styringssystemet som teknologi *er*. Jeg viser at det ligger arbeid i oversettelsen mellom disse ulikt forståtte teknologiene, og at muligheten for innsyn og demokratisk kontroll ligger i oversettelsespraksisene, og i å følge disse med kritisk blick.

##### **A.4.3 Disciplined Unruliness. Relasjonen mellom lukket teknologi og koordinering mellom styringsnivå.**

I *Disciplined Unruliness* setter jeg infrastrukturen i parentes, og studerer relasjonen mellom enhetsledere og sentraladministrasjon, og hvilken betydning målingene har i relasjonen. Her finner jeg at enhetslederne har noen grad av kontroll over fortolkningen av tallene som produseres, mens sentraladministrasjonen i større grad har kontroll over teknologien. Jeg drøfter dette videre, og konkluderer med at enhetslederne henviser til medlemskap i livsverden, mens sentraladministrasjonen henviser til medlemskap i en systemverden

## *Kapittel 1*

(uavhengig av hvor legitimt dette er), og at det finnes en gjensidighet i møtet ved at motpartens motstand aksepteres.

### **A.4.4 Tallenes tale.**

Disse tre artiklene representerer tre ulike vinklinger mot betydningen av måling i kommuneadministrasjon, ut fra konseptet å telle i organisasjoner. Telling sett i relasjon til et styringssystem, og hvordan styringssystemet forstås. Telling som premissleverandør og merkelapp på diskusjon mellom enhetsleder og sentraladministrasjon. Alle tre artikler utforsker forholdet mellom tall, makt, systematisert styring og omgivelser, og alle tre artikler følger en analytisk metodikk og et epistemologisk fundament slik det er skissert her i innledningen. Jeg synes det er vanskelig å trekke fram de viktigste konklusjonene, men siden jeg må, velger jeg fire:

- Tall er vanskelig å kritisere, fordi de inngår i ulike styringspraksiser med ulike dilemmaer.
- Tall kan kolonisere kommunikative systemer, ved å framstå som nøytrale grenseobjekt, men samtidig betinges av en bestemt kommunikativ kode.
- Systematisert styring basert på tall er betinget av den organisatoriske sammenhengen de settes inn i. Transparens kommer fra praksis i oversettelse mellom organisatoriske sammenhenger, ikke fra tallene selv.
- Enhetsledernes makt til å forhandle om betydningen av tall, gjenspeiler ikke kommandomakt, men makt til å tilskrive seg selv medlemskap i "livsverden", som representanter for kommunikativ rasjonalitet.

Hver av disse artiklene gir innsikter i hva tall og målinger betyr i styring av kommuneadministrasjoner i det som framstår som slutfasen av NPMs tidsalder. *Numbers* drøfter hvorfor tallbruk kan være så vanskelig å kritisere systematisk, og der viser jeg også hvorfor tall i seg selv kan virke som agenter for makthavere, og som agenter for systemendring gjennom sin kommunikative kode. *Mind the Gaps* er en utdyping av dette, der jeg heller enn å følge tallene, følger organisasjonsteknologien de er vevet inn i. Dermed viser jeg også at tallenes betydning er avhengig av den organisatoriske sammenhengen, og at



tilsvarende, tallbaserte organisasjonsteknologier kan ha vidt ulik betydning for muligheten til innsyn. Et vesentlig underpoeng er da at selv om tall framstår som nøytrale meningsbærere, skaper ikke bruk av tall nøytralt innsyn i seg selv, og kan like gjerne representere skjulte forhandlinger. *Disciplined Unruliness* representerer på flere måter en presisering av de to foregående artiklene ved at denne artikkelen setter nettopp forhandlingen rundt tallene i fokus. Jeg fant at enhetsledere i flere sammenhenger hadde makt til å umyndiggjøre tallene (men ikke målingsmetodene) overfor sentraladministrasjonen. Her blir også maktbegrepet mer eksplisitt, ved at makt til medlemskap løftes fram som vesentlig i forhandlingen av tallenes betydning.

En kunne velge å lese disse artiklene som motsetninger til hverandre. I realiteten er det samme studieobjekt på ulike nivå:

- Studiet av tall som symbol i organisasjoner.
- Studiet av tall i organisatoriske systemer.
- Studiet av tall i forhandlinger i organisasjoner.

Alle disse fenomenene skjer samtidig, men en stakkars observatør blir schizofren<sup>4</sup> av å ha alle i hodet samtidig. Tall i virksomhet er tvetydige; det er organisasjoner og aktører også. Men tvetydig er noe annet enn uforståelig eller usynlig. Tall og systematisert styring utgjør sammen et mektig styringsverktøy, og de tre artiklene viser på hver sin måte hvordan dette fungerer.

Hva kommer nå? Selv om horisontal koordinering blir stadig viktigere, er dette mer å se som en videreutvikling enn en pendelbevegelse: Hva betyr fristilling, konkurranseeksponering, og telling når nye former for koordinering brer om seg? Det er et kontinuerlig behov for å holde følge med styringspraksisene som er i virksomhet. Konklusjonene kan leses i lys av situasjonelle utviklingstrekk, men konklusjonene handler også om tall og styring generelt, og vil kunne være anvendbare også utenfor en NPM-kontekst.

---

<sup>4</sup> Her i betydningen mange parallelle inntrykk som er vanskelig å sortere, og dermed problemer med å holde rede på abstrakt og konkret. Jeg håper ingen blir fornærmet over at jeg bruker en diagnose som metafor, og overlater til andre å vurdere om det er medisinsk korrekt overføring.

## **A.5 Overblikk over avhandlingen**

Kapittel 2<sup>5</sup> tar for seg begrepet New Public Management. Jeg beskriver akademisk historikk knyttet til begrepet og norsk administrativ historie for norske kommuner, og viser noen sammenhenger. Jeg drøfter også hva det vil si å styre etter grep som kan identifiseres med New Public Management, og om dette er en relevant samtidsdiagnose. Kapittel 3 er dedikert begrepet organisasjon. Her beskriver jeg eget perspektiv på organisasjon, og viser til to ulike inndelinger i måter å beskrive organisasjon, før jeg går mer inn på sosiologisk ny-institusjonalisme (New Institutionalism), som er teoriretningen jeg primært låner fra.

Kapittel 4 omhandler begrepet teknologi, og jeg viser ved gjennomgang av sentrale erkjennelser fra STS-tradisjonen (Science & Technology Studies) hvordan teknologi kan observeres som åpne eller lukkede teknologier, og knytter dette til styringsteknologier. Jeg drøfter også objekters relasjon til teknologi. I kapittel 5 drøfter jeg kort maktbegrepet. Dette er en kort drøfting av mitt perspektiv på makt, ettersom begrepet drøftes eksplisitt og videre i artikkelen "Disciplined Unruliness" (kapittel 9), og til dels også i de andre artiklene.

Siste kapittel i kappen, kapittel 6, tar for seg forskningsmetode og datamateriale. Ut over å gi et sammendrag av materiale og metodikk, inneholder kapittelet en omfattende, refleksiv beskrivelse av forskningsprosessen, knytter denne prosessen til analyse- og metodevalg, og drøfter dette mot generelle kvalitetskriterier. Jeg ser dette som det viktigste kapittelet i kappen.

Kapittel 7 er artikkel nr. 1 ("Numbers"). Denne er akseptert (med mulig behov for nedkorting) i redigert bok "The Mutual Construction of Statistics and Society" New York: Routledge, redigert av Ann Rudinow Sætnan, Heidi Mork Lomell og Svein Hammer. Artikkelen er en teoretisk drøfting av tall og makt, og hvordan bruk av tall i organisasjoner innebærer dilemmaer rundt former for makt og styring.

Kapittel 8 er artikkel nr. 2 ("Mind the Gaps!"), sendt mai 2009 til fagfelleevaluering i tidsskriftet Science, Technology and Human Values. Artikkelen tar for seg styringsstrukturer

---

<sup>5</sup> Kort om kapittelnummerering: Siden tall skal ristes litt i denne avhandlingen, hadde jeg egentlig ikke lyst til å bruke tall som kapittelidentifisering. Kapittelnummer henviser til en progresjon og akkumulasjon, mens kapitlene like gjerne kunne leses som parallelle innganger til en tematikk, og en baktanke om betydningen av tall eller ikke tall i denne sammenhengen kunne gitt en ekstra dimensjon til lesningen. Men noe orden må det være, og kapittel ○, ♣ og ♪ ble vel pretensiøst. Derfor brukte jeg alfabetisk inndeling innenfor hvert kapittel som et kompromiss. Resultatet er nok at bokstavene agerer tall, men den lar jeg ligge.

basert på måling, basert på mine empiriske studier. Jeg viser at styringsteknologiene framstår som ulike teknologier fra ulike ståsteder, og dette innebærer at oversettelsespraksiser mellom teknologier er avgjørende for virkningen.

Kapittel 9 er artikkel nr. 3 ("Disciplined Unruliness"), sendt juli 2009 for fagfellevurdering i tidsskriftet Public Management Review. Artikkelen handler om betydningen av målinger i møtet mellom administrasjon og enhetsledere i kommunen. Basert på empirisk analyse, viser jeg betydningen av makt over utregningsmetodene på den ene siden og makt til å tolke tallene på den andre siden, og drøfter videre hvilken form for makt som observeres.



# 2

## New Public Management

---

*I dette kapittelet beskriver jeg den akademiske og den administrative historien til New Public Management (NPM). Jeg beskriver sentrale kvaliteter ved NPM, drøfter betydningen av disse, og knytter dette opp mot en beskrivelse av praksis i norske kommuner i dag. Dette kapittelet er dermed ment å gi en ramme til virkeligheten studien er hentet ut av, hva denne virkeligheten innebærer, og hvordan jeg nærmer meg det hele. Hva er NPM? Hvordan virker det? Er NPM relevant i dag?*

### **B Agentens marked, Markedets agent**

New Public Management (NPM) kan kort oppsummeres som offentlig styring organisert med fokus på brukere, fristilling og konkurranseeksponering av produksjonseenheter, etterrettelig informasjon om kvalitet og effektivitet, samt organisatorisk strømlinjeforming med brede kontrollspenn. Hva som er bunnlinje og fellesnevner i dette knippet av retningslinjer og praksiser kan framstå som litt gåtefullt. Dette kapittelet er et forsøk på avmystifisering gjennom å trekke linjer mellom ulike praksiser og ideer. I stedet for å liste opp de premissene og målsettingene som assosieres med NPM, men som verken intuitivt eller konseptuelt kan kobles sammen til et analytisk hele, løfter jeg fram ideen om *agent* og *marked*, som hver for seg og sammen fungerer både som mål og premiss for de styringsgrepene som sorteres under NPM.

NPM er et ytterst problematisk begrep. Ikke bare kan man argumentere for at flere av elementene som tilskrives NPM er motstridende, noe jeg skal komme tilbake til, men begrepet lider også av analytisk uklarhet: Det er både et normativt og et deskriptivt begrep. Det gjenspeiler seg også i ordvalget. "New", en beskrivelse av slik den nye måten å styre på blir iverksatt; "Management", en normativ orientering mot ledelse framfor administrasjon.

## Kapittel 2

Dette er ikke bare ordleik; NPM brukes både som en beskrivelse av en bestemt utviklingstrend, og en beskrivelse av hvordan offentlig sektor bør eller ikke bør styres. Resultatet er at det blir uklart når NPM diskuteres om man snakker om en empirisk virkelighet, eller om idealer man bør etterstrebe eller fjerne seg fra. Dette er også grunnen til at jeg ikke bruker den norske oversettelsen "Ny offentlig styring" (Johnsen 2007). "Management" mangler en god oversettelse: Enten man velger "styring", "ledelse" eller "forvaltning" forsvinner noe av den ideologiske retningen som ligger i "management". I dette kapitlet redegjør jeg for hva som menes med NPM, både ideene som ligger til grunn og utviklingen av dem, og de historiske, administrative endringene som omtales under NPM, og jeg går inn på det som ofte regnes som kjernetrekk ved NPM og drøfter betydningen av disse. Jeg går videre til å se på styringspraksis som er blitt benevnt som NPM, og drøfter i hvilken grad det er formålstjenelig å snakke om NPM i kommunal styringspraksis i dag.

Er NPM kostnadskontroll, eller er det kvalitetssikring? Det er begge deler, og dette er noe av den iboende motsetningen som gjør det utfordrende både å se på dette som et samlet konsept, og å forstå hvordan det virker. Dersom vi problematiserer det å bruke målinger både som resultatindikator og som insitament og målstyring, fordi en måling som er et eksplisitt mål for driften vil påvirkes og dermed fungere dårlig som indikator (de Bruijn 2002), går vi rett mot en grunnleggende ambivalens i NPM: Kvalitetsstyring vs. Kostnadskontroll. Som nevnt kan en argumentere for at dette ikke passer inn under samme paraply. Samtidig er det nettopp dette jeg argumenterer for å se på som de motstridende verdiene som ligger i det å måle: Målinger er kontrollerende og formende, samtidig som de gir muligheter for innsyn, medvirkning og protest. Jeg tviler på om NPM representerer en rendyrket distansering fra verdier og normer som er sentrale i organisasjoner, slik man her kunne få inntrykk av. Riktignok er dette prinsippene som ligger til grunn for de teoretiske modellene, men jeg vil ikke slå fast at det er det vi finner i kommunene. Langt mindre ville jeg foreslå et teoretisk rammeverk basert på verdier, normer og en-for-alle: Dette har Denhardt og Denhardt gjort (2007), og resultatet er en kalls-preget beskrivelse av arbeidstakerne i det offentlige som fagforeningene nok ville, eller i alle fall burde, motsette seg på det sterkeste.

En måte å rydde opp i alt som knyttes til NPM, er å løfte fram *Agent* og *Marked* som kjernestørrelser i beskrivelsen, både som ideologiske mål og som praktiske tilnærminger. Helt satt på spissen kan vi si NPM handler om beskrivelse av eller argumentasjon rundt det å knytte offentlig styring til disse to grunnelementene. Andre typiske trekk i beskrivelser av

NPM kan knyttes til hva man ønsker å oppnå ved å fokusere på agent eller marked, hvordan man kan legge til rette for agent eller marked, eller hva agenten og markedet forutsetter. Det er altså ikke gitt hva som er forutsetning og hva som er mål, derfor må vi holde oss til en beskrivelse av hvordan disse tingene ser ut til å henge sammen.

### **B.1 Agenten**

Begynnelsen på det teoretiske rammeverket for NPM, kan kanskje trekkes til Herbert Simons innflytelsesrike ”Administrative Behavior” (Simon 1947), der han innfører begrepet ”administrative man” (i motsetning til ”economic man”), og drøfter offentlig styring som foretak/organisasjoner, og at en vitenskapelig drøfting av disse må fjerne seg fra vage verdier, og heller forholde seg til effekt av virksomheten. Av dette følger koordinering og kontroll med forholdet mellom beveggrunner eller fasilitering og arbeidsbidrag for den enkelte aktør, ”the administrative man” (Denhardt og Denhardt 2007). Det er viktig å merke seg at Simons bidrag ikke forutsetter egennyttige og egoistiske aktører, og at drøftingene forholder seg til effekt heller enn effektivitet. Dette kan ikke sies om den fortolkningen av dette arbeidet som het ”Public Choice Theory” (Denhardt og Denhardt 2007), der man forutsetter en egennyttig aktør som søker å maksimere eget handlingsrom. Peters (1996) peker særlig på ”principal agent theory” som står sentralt i det teoretiske byggverket til NPM, der man tar utgangspunkt i de motstridende interessene mellom den som trenger å få noe utført og hos den som tar oppdraget, og ut fra dette hvordan oppdragsgiver bør opptre for å oppnå kontroll over situasjonen. Disse fortellingene skapte et grunnlag for en ny og verdifri måte å forbedre offentlig sektor: Det var ikke nødvendigvis det at mennesker ikke har flere egenskaper enn nyttemaksimering, men en slik vinkling gir mulighet for tydelige og autoritative modeller.

Reformene som gjerne blir karakterisert som NPM spores gjerne til slutten av syttitallet eller begynnelsen av åttitallet, og Thatchers deregulering og kutting i offentlig sektor. På samme tid kan man observere et skifte fra begrepet ”public administration” til ”public management” (Askim 2007; Dunleavy og Hood 1994)<sup>6</sup>. Carter (1991) knytter de nye styringsgrepene til innføringen av *Programme Analysis and Review Program (PAR)*, også identifisert som inspirasjonskilden til det danske *Turnusgjennomganger* (Smith 1996). *PAR* blir i britisk

---

<sup>6</sup> Mot denne observasjonen kan innvendes at allerede Simon med sin klassiske *Administrative Behavior* (1947) benyttet et management-perspektiv på offentlig styring, en tilnærming som har vært et referansepunkt i organisasjonslære siden (Lane 2000: 31).

## Kapittel 2

sammenheng sett som den mislykkede forgjengeren til *Financial Management Initiative (FMI)*, som administrerte skiftet i fokus fra input til output. For å skjære ned unødig bruk av midler i det offentlige, var det viktig å flytte fokus fra kvalitet gjennom input av ressurser, til kvalitet gjennom overvåking av output (Carter 1991). Det blir likevel feil å si at dette regimet utelukkende overvåket muligheter for kutting, men heller dyrket fram en generell overvåking av kostnader, effektivitet og ressursutnyttelse (Economy, efficiency and effectiveness), og lot disse gå sømløst over i hverandre (Carter 1989). Slike tanker om hvordan offentlig sektor bør styres spredte seg til USA, Australia og særlig New Zealand, og senere til den kontinentale Europa og Skandinavia (Lane 2000: 3).

Sammen med disse reformene observerer Carter en eksplosiv framvekst av Performance Indicators (PI), og konstaterer at antall PI-er i the Public Expenditure White Paper (tilsvarende NOU) økte fra 500 i 1985 til over 2000 i 1988 (Carter 1988). At det er en empirisk sammenheng, er altså ganske åpenbart, men for å finne en konseptuell sammenheng, må vi gå litt videre.

Christensen og Lægread (2007c: 17) slår fast at de fleste NPM-reformer har noen likhetstrekk i sine målsettinger: Bedre effekt og effektivitet i offentlig sektor, forbedre virksomhetenes evne til å respondere til brukere eller klienter, redusere ressursbruk og å skape ledelsesansvar og etterrettelighet. Men dette kan også sies om reformene til Fredrik Stangs reformbyråkrati på midten av 1800-tallet (Slagstad 2001: 32-36). Forskjellen blir tydelig når vi ser på innbyggerens status: Brukerne som har oppstått fra borgerne. Brukere benytter tjenester, eller benytter dem ikke. Borgere er juridiske aktører med nedfelte rettigheter og plikter. Borgere søker endring ved å protestere og påvirke. Brukere skaper endring gjennom markedets mekanismer; gjennom å bruke eller ikke bruke, eller velge noe annet.

”*Entreprenørstaten* forlot oss i løpet av 1970-årene, samtidig med at *demokratistaten* nådde middagshøyden. Hvilken stat er vi nå i ferd med å få? Det vet vi knapt. Men kanskje kan et begrep som *tjeneste-* eller *servicestaten* brukes? Det kan se ut som om det overordnede målet for statens virke i dag er den største, den beste og mest kostnadseffektive tjenesteproduksjon: best mulig velferdstilbud til oss alle. Og i det bildet er nordmenn først og fremst konsumenter, klienter, kunder og brukere, ikke borgere; dvs. engasjerte deltagere i en politisk prosess om samfunnsutforming sentralt og lokalt” (Grønlie 2001 i Hagen og Trygstad 2008: 30).



Det er her vi ser at NPM-reformer skiller seg grunnleggende fra det byråkratiet Fredrik Stang argumenterte og jobbet for på midten av 1800-tallet, et byråkrati som skulle være et grunnlag for en informert og reell diskusjon om statens konstitusjon og virksomhet, samtidig som det skulle gjøre staten mulig gjennom sin forvaltning. I dette bildet er borgeren uløselig knyttet til ikke bare produktene av offentlige tjenester, men forvaltningen av tjenestene. Gregory (2007: 241) ser dette som en grunnleggende svikt hos utviklerne av offentlige reformer:

“Those people – academics and practitioners alike – who are technocratically trained to think about the structures and processes of government sometimes fail to see the wood for the trees. They may be victims of their own ‘trained incapacity’ (Mosher 1968), in that their unending search for more technically rational ‘solutions’ to managerial ‘problems’ prevents them from understanding, let alone grappling with, the ambiguities, paradoxes, intractabilities and uncertainties of politics.”

Det ser ikke ut til å være uenighet om at reformene skapte innbyggere i brukerens navn, men derimot om hvem brukeren erstattet: Var det borgeren eller klienten? Mer enn et empirisk spørsmål, er det et spørsmål om vurdering av reformene, om de var vellykket, om ting var bedre før: Vi vil alle ha borgere, men vi vil slippe å gjøre folk til klienter.

### **Rasjonalitet og styring**

I denne avhandlingen er det særlig etterrettelighet, måling og telling av produksjon som er i fokus. Som Carter (1988) kommenterte (se side 20), og som vi også finner i norske kommuner, har det vært en økning i bruk av resultatmåling (Performance Indicators - PI). Hvis vi bare ser dette som en korrelasjon, kunne årsaken like godt vært økt dataprosesseringsmulighet, og dette er nok også en del av bildet. Men disse reformene handlet også om det å skape markeder gjennom brukere, og for å få et marked til å fungere må deltakerne ha informasjon om kostnad og tilgjengelighet. Dermed blir ikke bare styringen av organisasjonen en ny form, men styringen av brukere/borgere får en ny form ved at de forventes å ta informerte valg (Hammer 2009a). Også borgeren har behov for og er pliktig å ta informerte valg; og det var heller ikke borgeren man opponerte mot i NPM sine tidlige faser, det var klienten. Klienten trenger ikke ta noen valg, men skal bare la seg oppsluke av systemet: Brukeren tar selv makten over valg som angår henne (Wallerstein 1993). For å legge til rette for dette, trengs resultatbasert informasjon om de tjenestene som kan velges.

## *Kapittel 2*

Dette gjelder ikke bare innbyggerne, men også de som opererer offentlig styring, byråkratene. Ideen om agenten som grunnleggende sosial størrelse handler ikke bare om brukeren i markedet, men også om hvordan en skal tilnærme seg styring internt i det offentlige. Lane (2000:25) slår fast at forutsetningen om at motivasjon er fundamentalt annerledes i offentlig enn i privat sektor og må framdyrkes heller enn å tvinges inn i målstyring, er dristig og ikke etterprøvet. Et svar på denne kritikken finner vi kanskje allerede i en kritikk av Simons Administrative Behavior, der Robert Dahl (1947, i Dunleavy 2007) slår fast at en rasjonell drift ikke nødvendigvis er moralsk eller politisk ønskelig, med referanse til Hitlers konsentrasjonsleire. Med andre ord kommer verdi og moralitet før produksjon og effektivitet. Men NPM betegner altså ikke først og fremst en organisasjonsteori preget av det egennyttige menneske, men et knippe praksiser som bygger på en slik antakelse, og som har som målsetting mer effektiv produksjon, bedret evne til respons fra brukere, og bedre tilrettelegging for ledelse. Denne pakken er å regne for en bunt halvfabrikata som tilpasses lokalt (Røvik 1998), anvendelsene er isomorfe resultat av press i retning av reformer som ser tilsvarende ut (Powell og DiMaggio 1991).

### **B.2 Markedet**

I litteraturen om offentlig administrasjon er det ikke uvanlig å stille opp Old Public Administration og NPM som stråmenn for ulike praksisformer, og det kan være nyttig å gå tilbake til denne distinksjonen for å klargjøre hva som menes med NPM. I en amerikansk sammenheng, blir den administrative selvbevisstheten datert tilbake til et essay av professor og senere president Woodrow Wilson (Wilson 1887 i Denhardt og Denhardt 2007: 6-7), der han slår fast at det er en avgjørende utfordring for konstitusjonen at den skal fungere i et dårlig styrt byråkrati, og for å drive offentlig virksomhet effektivt må man se til næringslivet, fordi offentlige tjenester er også næring. I tråd med tidens ånd anbefalte han store hierarkiske strukturer, slik man kjenner det fra amerikansk storindustri fra forrige århundreskifte. Videre påpekte han behovet for å skape et tydelig skille mellom politikk og administrasjon. I norsk sammenheng, trekker Slagstad (2001) fram Fredrik Stangs kritikk av tradisjonelt byråkrati, eventuelt mangelen på et sådant, og behovet for et statsapparat som kan fungere som autoritet gjennom sin ekspertise, og ikke sin posisjon. Stang fremmet først kritikken i 1835, og var også sentral i oppbyggingen av "reformbyråkratiet" fra 1845, som sjef for Indredepartementet. Denne ekspertisen mente Stang det var avgjørende å bygge på fagkunnskap og faktisk kjennskap gjennom statistikk, inspirert av Sundts arbeider (Slagstad 2001: 32-36). Dersom vi

ser på disse to forsøkene på identifisering av den moderne (gamle) administrasjonen, aner vi noen forskjeller på norsk og amerikansk ”gammel” administrasjon: I Stangs argumentasjon var nettopp en administrasjon bygget på fagkunnskap en forutsetning for den informerte offentlige dialogen som staten og demokratiet skulle bygge på. Dette står i motsetning til Wilsons argumentasjon, som i større grad spinner rundt produksjon og effektivitet.

Delprivatisering og konkurranseutsetting er altså bare en del av denne pakken, men en som i alle fall på statsnivået nådde Norge også, gjennom delprivatisering av Statoil og Televerket, og fristillingen av NRK. Slagstad argumenterer for at disse endringene ble legitimert gjennom av- eller reideologiseringen av Arbeiderpartiet i regi av Einar Førde (Slagstad 2001: 506-8). Flere trekker også inn innflytelse fra OECD og EØS som har gått i retning av slike reformer (Christensen 2006; Hagen og Trygstad 2008; Klausen og Ståhlberg 1998). I Førdes retorikk ser man ikke nødvendigvis en markedsfundamentalisme (Tranøy 2006) der enhver privat løsning blir sett som mer hensiktsmessig enn en statlig drevet løsning, men derimot behovet for å bekjempe monopoler, enten de er statlige eller private (Slagstad 2001). Privatisering som offentlig strategi fikk stadig mer fotfeste opp gjennom nittitallet, også i Norge, og særlig med Bondevik II-regjeringen (Christensen, et al. 2007). Som vi skal se i kapittelet om kommunene, har frekvensen av konkurranseutsetting som strategi flatet ut eller avtatt, men det finnes andre former for konkurranseeksponering.

Her ser vi altså det andre grunnleggende premisset som legges til grunn for offentlig forvaltning i NPM, sammen med agenten: Bruk av markeder (eller kvasi-markeder). Marked innebærer dels en orientering mot brukerne, dels administrasjonens måte å forholde seg til å være leverandører i et marked orientert mot brukeren med dertil hørende kvalitets- og effektivitetsledelse, og dels måling av kvalitet og produksjon i dette bildet. Måling er som sagt ikke nytt, men premissene rundt målingene er nye. Carter (1989, 1991) peker på at framveksten av ytelsesindikatorer og anvendelsen av disse, like gjerne kan være resultat av lederes evne til å oversette informasjon til tall for å blidgjøre myndighetene. Pollitt (1986), ofte referert til som en optimist og pådriver, drøfter det problematiske forholdet mellom effektivitet (efficiency) og effekt (effectiveness). Effektivitet er forholdet mellom input og output. Effekt er forholdet mellom politisk målsetting og resultat. Effektivitet er mye enklere å måle enn effekt, og dermed er det en fare for at forståelsen av produktivitet dreies mot effektivitet. En orientering mot både effektivitet og effekt har alltid vært tilstede; det Pollitt her argumenterer for er at man risikerer at effekten forsvinner i effektivitet.

### **B.2.1 Fristilling**

Allerede i utgangspunktet finner vi motstridende elementer: På den ene siden en fokusering mot effektivitet og styring, på den andre siden fokus på kvalitet, etterrettelighet og brukermedvirkning. Det er ikke noe galt med å ha begge deler, men det er ikke åpenbart hvorfor de skulle følge hverandre. Som Pollitt (1995) slår fast, er det underlig at NPM med sitt fokus på etterrettelighet og presisjon, ikke blir testet for effektivitet og nytteverdi. Det er også blitt vanlig å slå fast at NPM er et forbigått fase (Christensen og Læg Reid 2007b; Drechsler 2005a; Dunleavy, et al. 2005). Christensen og Læg Reid legger særlig vekt på forholdet mellom horisontal og vertikal koordinering: Desentraliseringen og fristillingen av enheter førte til god koordinasjon vertikalt, men lite koordinasjon horisontalt. Nå har man begynt å ta horisontal koordinering på alvor, og søkt å skape muligheter for samarbeid og koordinering mellom, for eksempel, sykehjem. Denne dreiningen av fokus, argumenterer forfatterne for at legitimerer å snakke om post-NPM (Christensen og Læg Reid 2007c). En slik orientering mot måter å øke horisontal koordinering på var også til dels sterkt tilstede i casestudiene mine.

Hvis NPM er en forbigått fase, er nok det først og fremst i litteraturen og pressemeldingene. I kapitlet om kommunal organisering i Norge, viser jeg at sentrale elementer som konkurranseeksponering, fristilling av virksomheter og indikatorbruk enten er i vekst eller har flatet ut i omfang. Jeg kommer altså til å forholde meg til NPM, både fordi det er et velkjent begrep som, tross sine selvmotsigelser og uklarheter, gir en ramme av forventninger til tematikk, og fordi mange av elementene som ble trukket fram gjennom NPM-ideologi er vesentlige, virksomme prosesser i nettopp de målingspraksisene som finnes i kommunene.

### **B.2.2 Målingenes rolle**

Koblingen mellom agenten og markedet ligger i den etterrettelige målingen. En agent forventes å opptre rasjonelt og til egen fordel, og er også en forutsetning for at et marked skal fungere. Markedet er en konsekvens av fullkomment eller tilstrekkelig informerte agenter på markedet. Merk at jeg her holder fast ved agent, som en betegnelse på deltakere som primært er interessert i å få mest mulig utbytte for minst mulig. Fortsatt er det ikke klart i dette bildet om agenten og markedet er en beskrivelse, en forutsetning man tar utgangspunkt i, eller noe man ønsker å oppnå, og dette er også del av de fundamentale utfordringene i beskrivelse av NPM: Deskriptivt og normativt på samme tid. Det er ikke noe empirisk svar på hva som kommer først.

Fortsatt er det likevel uklart hva målingene egentlig gjør, hva som skjer med dem. Den prinsipielle overgangen fra borgere til brukere, eller fra klient til borger, har blitt grundig debattert, og forskjellen på marked og administrasjon er for eksempel drøftet hos Tranøy (2006) og Hagen og Trygstad (2008). Denne avhandlingen tok derimot sikte på målingene, og praksisene rundt målingene, hva de betyr i organisasjonene. En av tesene i avhandlingen min, som særlig trekkes fram i *Numbers*, trekker Pollitts poeng om effekt og effektivitet (s. 23) enda lenger: Produktet av offentlig virksomhet er i seg selv en politisk størrelse; enhver form for presentasjon av produktivitet kan virke til å stabilisere bildet av hva produktet er, og dermed virke avpolitiserende.

Det som derimot er klart, er at en slik situasjon, enten sett som en beskrivelse eller noe man ønsker å oppnå, forutsetter etterrettelig informasjon. Skal agenten og markedet ha betydning i offentlig styring, må det finnes etterrettelig informasjon om produksjon, kvalitet og pris.

Carter (1991) antok at målingspraksisene han observerte i Storbritannia, og som på den tiden ble assosiert med et tilbaketrukket årtall, kom til å få økt betydning i det påfølgende tiåret. Dette begrunnet han ikke bare av de årsakene Pollitt (1986) trekker fram, nemlig nødvendigheten av å vite sammenhengen mellom innsats og nytte kombinert med IT-mulighetene framtiden ville by på. Carter spådde en videre ekspansjon vel så mye på bakgrunn av at den delen av NPM som handler om former for kvalitet, ville kunne svare på krav om kontroll med monopoler og brukeres muligheter til innsyn og medvirkning. I tillegg kom systematisert kvalitetskontroll til å passe godt sammen med reorganisering mot flere enheter og større grad av desentralisering av ansvar. Dette er antagelig så nær vi kommer en fulltreffer i samfunnsfaglig spådomskunst.

### **B.2.3 Hva det til syvende og sist er**

I det overstående har jeg vist hvordan kjernebegrepene agent og marked kan brukes til å knytte sammen de elementene vi gjerne knytter til NPM: Brukerorientering, konkurranseeksponering, fristilling, fokus på kvalitet/effektivitet, bruk av målinger og fristilling av både produksjonseenheter og brukere. Dette er sammenhengen studiene av målinger i kommunene kommer inn i, dette er de sammenhengene som målingene blir satt inn i som et ideal. Jeg studerer hvilken rolle målingene får i kommuneadministrasjonene. Derfor kan og bør vi knytte målingene som studeres til dette idéfeltet. Samtidig kan det være mange andre grunner til at det måles.

### **B.3 Kommunal styring**

Er NPM relevant som kontekst? Vi skal gå litt inn på kommunehistorie og hva kommunen har vært, de siste tiårenes dreining mot ryddigere organisasjoner og økt aktivitet, og de siste femten årenes dreining mot lavere aktivitet, mindre økonomisk handlingsrom, og omorganisering mot "timeglass-organisasjoner".

#### **B.3.1 Norske kommuner. Fra autonome entrepriser til tannhjul i velferdsstaten.**

Det er ikke gitt at målinger betyr noe annet i norske kommuner i dag enn det gjorde for femti år siden. Verken internasjonalt eller nasjonalt er målinger knyttet til styring av kommunal virksomhet det minste nytt.

Kommunene som administrative enheter dateres tilbake til formannskapslovene av 1837. Også før dette var det lokale initiativ, men disse var ikke enhetlig regulert, med formannskapslovene ble lokalt folkestyre institusjonalisert (NOU 1997). Det ble da opprettet 392 kommuner som fikk status som egne juridiske enheter, altså ble kommunene regulert av staten, men bare gjennom de lover staten vedtok (Hagen, et al. 2006: 192). Skjønt formelt sett ikke føderalt organisert, hadde kommunene stor grad av selvstyre, og rådet over egne inntekter, dvs. eiendomsskatt og andre former for øremerket skatt (Christensen, et al. 2007: 152). Fra 1860-årene og framover økte kommunenes aktivitet og inntekt, med inntekten økte også reguleringen. Fra 1865 økte kommunenes andel av BNP fra 2,3 % til 9,3 % i 1939, særlig på grunn av økt inntekts- og formuesbeskatning, men en tredjedel av inntektsveksten fulgte av statlige overføringer til kommunene, som steg jevnt fra 0 i 1875 til å utgjøre 23% av kommunenes inntekter i 1939. Kommunene fikk med overføringene nye lovpålagte oppgaver: Skole, helse- og sosial og infrastruktur (Hagen, et al. 2006). Likevel blir det i følge Grønlie (1987) feil å si at aktivitetsøkningen utelukkende var en følge av regulering, men derimot at kommunene som følge av økte inntekter introduserte nye tiltak og virkemidler. Det ble innført kommunale trygde- og pensjonsordninger, dessuten tok kommuner initiativ til kloakkanlegg, elektrisitetsverk, sporveier og så videre, med den begrunnelse at det ble sett på som mer hensiktsmessig enn private monopoler (NOU 1997).

Fram mot andre verdenskrig ga arbeidsledigheten økte kostnader, og de dårlige tidene ga høyere lånekostnader. Mange kommuner fikk økonomiproblemer, og det ble innført en sentral

administrasjon for å skjerpe tilsynet med kommuneøkonomien og kommunenes disposisjoner (Bjørnå 2004: 23). Omtrent 50 kommuner ble satt under administrasjon i mellomkrigstiden (NOU 2004: 23). Danielsen (1998: 27 i NOU 1997) betrakter dette som et klart skille i forholdet mellom kommune og stat: ”Konkursforbudet gav naturligvis kommunene et varig vern, men den som gir seg hen eller blir tvunget inn under en annens varetekt, må alltid betale en pris i form av redusert frihet.” I 1938 ble muligheten for å sette kommuner under administrasjon satt inn i den alminnelige kommuneloven. Det var også i perioden fram til 1938 en gryende debatt om generelt, også faglig, tilsyn med kommunene (NOU 2004: 24). Dermed la kommuneloven av 1938 grunnlag for kontroll av kommunene gjennom reguleringer og tilsyn, slik det utviklet seg i etterkrigstiden.

Den økonomiske veksten etter andre verdenskrig ga også kommunene økte inntekter. Fra 1946 til 1950 økte kommunenes inntekter med 12 % årlig, det doblet av BNP (NOU 1997: 22), men dette virket ikke til å gjøre kommunene mer autonome. En økende andel av inntektene kom fra statlige overføringer, statlig intervensjon ble stadig mer institusjonalisert, fordi kommunene ble sett som en viktig brikke i nasjonal utjevnings- og velferdspolitikk, det var i kommunene velferdsstaten skulle bygges (Hagen, et al. 2006). Sammen med nye oppgaver for kommunene, kom detaljerte reguleringer av hvordan de nye oppgavene skulle løses (NOU 1997). Fram mot 60-tallet ble kommuner slått sammen, til omtrent 450<sup>7</sup> kommuner, med bakgrunn i at alle kommuner skulle være store nok til å kunne drive forsvarlig (Hagen, et al. 2006). Disse sammenslåingene var det til dels stor lokal motstand mot (Christensen, et al. 2007). Et annet eksempel på statlig intervensjon og styring er skolereformene på 60-tallet, som førte til at de fleste kommunene måtte bygge ut skolevesenet vesentlig.

Veksten i kommunal sektor fortsatte jevnt og trutt til opp mot nittitallet, da nærmet kommunenes andel av BNP seg 20 %. Det første skiftet i forutsetningene for denne veksten kom på syttitallet, da man forsøkte å forlate en forvaltningspolitikk basert på vekst, til å begrense veksten i kommunale initiativ. Dette handlet dels om erfaringer slik som sykehusreformen på tidlig 70-tall, som antagelig var årsaken til en brå vekst i helsekostnadene, der man antok at refusjonsordninger kunne ha sammenheng med uønsket aktivitetsvekst (NOU 1997). Dessuten rammet oljekrisen etter hvert også Norge og skapte nye behov for

---

<sup>7</sup> Det fant sted en rekke kommunedelinger i første halvdel av århundret, på det meste var det nærmere 750 kommuner.

## *Kapittel 2*

kontroll med kommuneøkonomien (NOU 2004). Etter hvert ble rammestyring innført som en erstatning for tidligere refusjonsordninger, det ble framholdt at rammefinansiering ville være enklere, og stimulere til prioriteringer framfor overaktivitet for å øke inntektene (Hagen, et al. 2006: 200).

### **B.3.2 Forsiktig fristilling gjennom rammer. Sektorkommunen**

Med denne dreiningen mot rammefinansiering av virksomheter i kommunene, ser vi en første dreining mot praksiser som kan identifiseres med NPM. Dette må likevel sies å være en beskjeden tilnærming, kanskje like mye drevet fram av en åpenbar svikt i det tidligere systemet som av internasjonale trender. For det første er det en parallell mellom de nye reguleringene gjennom tilsyn som kom sammen med økonomisk press i mellomkrigstiden, og oljekrisen som senere legitimerte nye former for kontroll med kommunal økonomi. For det andre vektlegger Hagen et al. (2006) den interne endringsdynamikken i kommunene: Kommunenes økte volum av aktivitet og generelt økt utdanningsnivå førte til sterkere profesjoner og sterkere sektorer. En profesjon eller sektor som står i konkurranse med andre sektorer eller profesjoner lokalt, kan styrke sine krav ved å presse på for statlige reguleringer som støtter deres krav, og dette kan gjelde både arbeidsforhold, prioriteringer og borgerinteresser. Videre vil en mindre regulert sektor kunne tenkes å stå svakere i forhandlinger enn en mer regulert profesjon; sentralisering skaper sentralisering (Hagen, et al. 2006: 203-6). Sektoriseringen og sentraliseringspresset kan ha vært med på å gi grobunn for de organisatoriske endringene som fulgte på åttitallet.

Den nye kommuneloven av 1992<sup>8</sup> var et viktig referansepunkt som vi skal komme tilbake til, men store endringer fant sted også før dette, og i følge Balderheim var det to store omveltninger: Endringer av nemndstrukturen, og frikommuneforsøkene (Balderheim 1993). Fram til åttitallet var kommunene organisert gjennom nemndstrukturer, med ulike nemnder som hadde ansvar for ulike klientgrupper, og fremmet saker for formannskapet eller kommunestyret. Denne strukturen hadde langsomt vokst fram, med nye nemnder etter hvert som kommunene fikk nye oppgaver (Stava 1993). Kommunene ble etter hvert tungrodd, med en flora av nemnder og en mengde detaljsaker til behandling i formannskapet. KS, den gang Norske Kommuners Sentralforbund NKS, utredet med utgangspunkt i innovasjoner i enkeltkommuner en mulig ny struktur (NKS 1977). Den nye nemndstrukturen baserte seg på det som etter hvert ble kalt hovedutvalg. Anbefalingen var ett administrasjonsutvalg og fire

---

<sup>8</sup> Loven er av september 1992, ble iverksatt fra januar 1993, derfor de to årstall i omløp.



hovedutvalg, ett for hver gruppe av tjenester: Undervisning, helse, kultur og teknisk. Hovedutvalgene fikk delegert myndighet fra formannskap eller kommunestyre. Per 1986 var denne anbefalingen tatt til følge, og hovedutvalgsmodellen var nærmest hegemonisk (Jacobsen 2002).

Nettopp derfor er det også interessant å merke seg at allerede i 86 var det ingen kommuner som rapporterte at den nye modellen fungert dårligere enn den forrige, og 30% rapporterte at den fungerte betydelig bedre enn tidligere ordning (Stava 1993). Samtidig ble det i noen grad rapportert om ”sektorisering” av politikere, det at politikere prioriterte ut fra den sektoren de tilhørte, heller enn partipolitikk, og dette skulle også bli et viktig argument når denne strukturen nå de siste tiårene har dødd bort (Hovik og Stigen 2008). Dessuten gikk nå mange saker direkte fra hovedutvalgene til den tilsvarende divisjonen i administrasjonen, og Madz Sandman skrev i sin nekrolog over ”gammelordføreren” at den nye typen ordfører er ”født av generalplanen, begravd i langtidsbudsjettet, pint under Arne Rettedal, klonet med sin administrasjon, for ned til gruppeleder, ble innkalt til fylkesmannen, og var aldri den samme etter at han kom ned igjen” (Sandman 1984, gjengitt i Larsen 1993).

Her ser vi strengt tatt få spor av det konglomeratet av virkemidler som utgjør NPM, og som kan identifiseres gjennom fokusering på marked og agent som forklaring/mål. Noen grad av forsiktig fristilling fant sted gjennom rammefinansiering, men ikke nok til at det er grunn til å snakke om tidlig NPM-bølge i kommunene.

### **B.3.3 Frikommunene. Ansats til timeglasskommunen.**

Fra slutten av åttitallet initierte KS Pilotkommuneprosjektet, senere kalt ”frikommuneforsøkene”, der noen utvalgte kommuner ble fristilt fra noen av de statlige reguleringene av organisasjonsform. Fristillingen av disse kommunene ble så fulgt opp i den nye kommuneloven av 1992, som ble gjort gjeldende fra 1993 (Opedal og Stigen 2007). Etter denne avreguleringen kom det en oppblomstring av nye organisasjonsformer. Fram til midten av nittitallet ble Norge sett som en ”nølede reformator” (Olsen og Peters 1996) i forhold til de endringene som fant sted i den angloamerikanske verden, og som er beskrevet i kapitlet om NPM, men det er altså ikke gitt at dette hadde med kommunenes treghet å gjøre, men heller en generell skepsis på statlig og nasjonalt nivå. I følge Christensen et al. (2007: 112) la de internasjonale reformprogrammene opp til ”en konfrontasjon og totaloverhaling av en inkompetent, mektig og ekspansiv offentlig sektor som var dominert av ustyrlige

## *Kapittel 2*

særinteresser, noe som ga en kulturkollisjon med den norske tradisjonen. Denne ser på en stor offentlig sektor som en legitim problemløser til fellesskapets beste”. Kanskje går det an å trekke denne oppfatningen tilbake til hvordan offentlige foretak ble opprettet i norsk sammenheng, som et ønsket alternativ til private monopol. Christensen et al. (op.cit.) legger også vekt på høy organisasjonsgrad og sterke fagforeninger som forklaringer på hvorfor det har vært mindre reformaktivitet i Norge. Likevel kan en si at dette har vært i endring de siste femten årene, med delprivatisering av Televerket i 1994 og Statoil i 2001 som symboltunge saker.

### **B.3.4 NPM ankommer Norge. Former og virkemidler**

Etter 93 skjedde det betydelige omstruktureringer av både politisk og administrativ organisering, og de to viktigste hovedtrekkene var for det første at de fleste kommuner gikk mot et mer timeglassformet forhold mellom politikk og administrasjon, med administrasjonssjef<sup>9</sup> og ordfører som organisatorisk bindeledd, framfor flere bindeledd knyttet til hver enkelt sektor. For det andre ser man en stor grad av fragmentering, med mange ulike former for organisering.

#### ***B.3.4.1 1992-2004 Avvikling av hovedutvalgsstrukturen***

I løpet av nittitallet planla eller gjennomførte 84 % av kommunene endringer i utvalgs- eller komitéstrukturen, tilsvarende tall for 2000-04 var 66 % (Hovik og Stigen 2004: 16). For perioden 1991-95 rapporterte bare 35 % at det ikke hadde skjedd vesentlige endringer i formannskapetets oppgaver og funksjoner (ibid. s. 25). Hovedtrenden har vært en bevegelse bort fra hovedutvalgsmodellen mot mer mangfoldige modeller. I 1990 hadde 96 % av kommunene en struktur basert på hovedutvalg. KS utredet i 1989 alternative modeller, og foreslo et skille mellom formålsorganisering og funksjonsorganisering, der formålsorganisering er slik man kjente det fra sektororganiseringen, mens en funksjonsorganisering forenklet vil si å organisere etter hvilken type administrativ funksjon som fylles (Hovik og Stigen 2004, etter Gravdahl og Hagen 1997). Anbefalingen av en funksjonsorganisering bunnet i stor grad i oppfatningen om at det oppsto sektorpolitikere og sektorpolitikk, på bekostning av helhetlig styring (Vabo 1996). Hvor reelt dette med sektorifiserte politikere var, er et åpent spørsmål, og i Stavas undersøkelse om kommunal, politisk organisering fra 1993 kommer det fram at 26 % har registrert at politikerne er blitt

---

<sup>9</sup> Rådmann ble omtitulert til administrasjonssjef i 1993.

mer sektororienterte (Stava 1993). Dette er et betydelig antall, men likevel bare en fjerdedel, og sier ingenting om alvorlighetsgraden.

Et åpent spørsmål er hvor mye dette handler om ”trender og translasjoner” (Røvik 2007), og hvor mye det handler om endret økonomisk situasjon. I denne perioden endret også de økonomiske rammebetingelsene seg for kommunene. Fram til slutten av nittitallet hadde kommunene en jevn vekst i andel av BNP, mens vi ser at denne andelen flater ut rundt 20 % gjennom 90-tallet, samtidig som aktiviteten og andelen av nasjonalt konsum øker svakt (TBU 2000). Etter 2000 har utflatingen gått over til en nedgang, ned mot 17 %<sup>10</sup>. I tillegg har aktivitetsnivået, andel av nasjonalt konsum, og andel av arbeidsstokken gått ned i samme periode. Andelen av nasjonalt konsum sank fra 15 % på slutten av nittitallet til 13 % i 2009, andel av arbeidsstokken sank i samme periode fra 23 % til 19 % (TBU 2009). Videre har bruken av øremerkede midler igjen økt markant. Etter reformene i retning av rammeoverføringer på åttitallet, med redusert bruk av øremerkede midler, økte andelen øremerkede midler i statens overføringer til kommunene igjen fra 14 % i 1988 til nærmere 30 % i 95 (NOU 1997). Hvis vi ser på de siste årenes utvikling, har andelen frie inntekter sunket fra 74 % ved årtusenskiftet, til 67 % i dag (TBU 2009). Per våren 2009 har kommunene et svakt negativt driftsresultat, og det er første gang dette skjer siden slike analyser ble innført i 1991 (SSB 2009). Selv om en stor andel driftsutgiftene var renteutgifter, er det ingen grunner til å tro dette snur, ettersom det er grunn til å tro at inntekter fra inntektsskatt kommer til å falle i den nærmeste tiden. Videre kan kanskje økningen av andel øremerkede midler knyttes til de store reformene i helsevesen og utdanning på slutten av nittitallet, noe som krevde store investeringer. Men hovedtrekkene er likevel de samme: Kommunene har fått mindre økonomisk handlefrihet.

---

<sup>10</sup> Noe av denne nedgangen kan forklares med innføring av momsrefusjon, som i praksis tilsier ikke fullt så stor nedgang i reelle midler (TBU 2009).

## Kapittel 2

**Tabell B-1: Andel kommuner med spesialiseringsprinsipp for inndeling av utvalg og komiteer 1992, 1996, 2000, 2004 og 2008. Prosentandeler, absolutte tall i parentes (Hovik og Stigen 2008: 55):**

	1992	1996	2000	2004	2008
Formålsmodell, Hovedutvalg	84,1	23,8	13,1	3,5	3,4
Formålsmodell, Andre typer	13,4	51,6	59,2	35,0	34,0
Funksjonsmodell	2,5	22	25,6	36,2	34,6
Modell med ett utvalg	-	-	-	4,4	7,8
Andre modeller	-	1,6	1,9	5,6	5,3
Ingen faste utvalg eller komiteer	-	-	-	15,3	15,0
Sum	100 (434)	99,9 (432)	100 (426)	100 (340)	100 (321)

Vi kan problematisere årsakssammenhengene, om det er økonomiske rammebetingelser, intern dynamikk, eller organisatoriske trender som ligger til grunn for omorganiseringene på nittitallet og litt forbi 2000. Kausalitet eller ikke, tabell B-1 viser i klartekst at hovedutvalget som organisatorisk prinsipp mer eller mindre forsvant fra kommunene, til fordel for et langt større mangfold av organisatoriske prinsipp. Det er også interessant å merke seg at tallene for 2004 og 2008 er svært like. Det var også markant færre kommuner som rapporterte om vesentlige endringer i forrige periode eller kommende periode ved undersøkelsen i 2008 (Hovik og Stigen 2008), med andre ord har omorganiseringstakten avtatt siden 2004. Av andre organisatoriske endringer i kjølvannet av kommuneloven i 1992, finner vi store omlegginger i delegering og organisering av budsjettbehandling. På spørsmål om anledning til å omdisponere budsjett, til å justere utgiftssiden av budsjettet mot inntekter, og plikt til å dekke inn underskudd, er det en tydelig dreining fra 2000 til 2008. I 2000 lå slikt ansvar hos hovedenheter/etater i 2 av 3 kommuner, i 2004 var andelen sunket til 40 %, med like stor andel kommuner som hadde delegert til enheter. Mot 2008 ser man at svaralternativene hovedenhet/etat, enhet og blanding er likt fordelt mellom kommunene (Hovik og Stigen 2008: 77). Videre er den budsjettprosessen som var typisk for hovedutvalgskommunen, der hver etat og hvert hovedutvalg la fram budsjettforslag til administrasjonssjefen, som samordnet dette til et forslag for kommunestyret, gått fra å være nærmest hegemonisk til omtrent å forsvinne i løpet av nittitallet, særlig til fordel for en sentralisert administrativ prosess (64% i 2008). En sentralisert administrativ prosess vil si at administrasjonssjefen legger fram budsjettforslag

som behandles i de forskjellige politiske utvalgene, før det vedtas av kommunestyret. 24 % av kommunene har det man kaller en sentralisert politisk budsjettprosess, der prosessen regisseres av den politiske ledelsen i tett samarbeid med administrasjonen, før forslaget legges fram for utvalgene (Hovik og Stigen 2008: 86). Det er altså tydelige tegn til en fragmentering i måter å organisere kommuner på, men en klar tendens i retning vekk fra organisasjonsformene på åttitallet, og en bevegelse i retning av at kommunikasjon og beslutningsprosesser mellom det politiske og det administrative konsentreres rundt ordfører og administrasjonssjef.

Dette er en utvikling som passer godt overens med grep som vektlegges i NPM - en organisasjon med korte men vide kontrollspenn, og en tydelig toppledelse med mange enheter i neste ledd. Det er i disse grepene vi ser "management" tre tydelig fram som element i NPM. Dette er en logisk utvikling, gitt at en for det første ser for seg at reguleringen av vedtak og styring finner sted gjennom oversikt over og kontroll med agents valgrom, og for det andre at regulering av kostnader og kvalitet skal skje gjennom marked.

#### ***B.3.4.2 Tilgjengelige og ettertraktede tall. Indikatorene vinner terreng***

Samtidig har det skjedd en ny orientering mot bruk av målstyring, balansert målstyring og bestiller-utførermodeller, som er tema for denne avhandlingen, og innføringen av slike systemer kan virke som de særlig har skutt fart i retning av å dominere feltet de siste fem årene. Altså kan det se ut til at de mer overordnede, strukturelle omorganiseringene har avtatt, mens det nå er mer interne omorganiseringer av kommunikasjonsflyt og styring. Selv om målstyring har stått sterkt siden 2000, har antall kommuner som bruker slike grep på alle felt økt med 10 prosentpoeng til 41 % fra 2004 til 2008. Hvis vi ser på balansert målstyring, der man søker å bruke regnskapstall for alle sider ved virksomheten, har andelen som overhodet ikke bruker slik teknikk sunket fra 74 % i 2004 til 48 % i 2008 (Hovik og Stigen 2008: 103). Hvis vi ser på spørsmål om spesifisering av resultatindikatorer (for eksempel KOSTRA) sammen med økonomitallene i budsjettet, var andelen som ikke brukte dette i 2004 39 %, en andel som sank med 11 prosentpoeng til 2008 (ibid). Igjen er fragmentering et iøynefallende trekk, samtidig som det er en klar utvikling i retning av mer bruk av målstyring, indikatorer og resultatorientert virksomhet.

Denne utviklingen kan sees i lys av den generelle omstruktureringen av kommunene, blant flere av informantene i denne avhandlingen ble det vektlagt at det oppsto et kommunikativt

## *Kapittel 2*

tomrom, et behov for mer systematisk informasjon om aktiviteten i kommunen som følge av større kontrollspenn hos administrasjonssjefen og mindre direkte innsynsmuligheter for politikerne. Samtidig lå også forholdene mer til rette for systematisk bruk av indikatorer, fordi de var tilgjengelige. KOSTRA ble etablert i 1994, og målsettingene ble formulert i to punkter: Dels skulle KOSTRA frambringe sammenlignbar styringsinformasjon om kommunenes prioriteringer, produktivitet og dekningsgrader, og dels skulle innføringen effektivisere rutiner for forvaltning av data (Statkonsult og SSB 1997 i Cap Gemini Ernst & Young 2002). Fra 2001 var det obligatorisk for alle kommuner å rapportere til KOSTRA. Dette innebar ikke bare informasjon som kommunene allerede måtte rapportere til staten, men også nye rapporter, slik som IPLOS (Individbasert PLeie- og OmsorgsStatistikk) som ble inkorporert i KOSTRA på samme tid. I tillegg opprettet KS effektiviseringsnettverkene som nå blant annet driver bedrekommune.no, et frivillig tilbud som skulle legge til rette for samarbeid gjennom sammenligning og benchmarking på ulike tjenesteområder. Per 2006 deltok over 200 kommuner i nettverket, i følge KS (KS 2006). På utdanningsfeltet ble skoleporten.no opprettet i 2004, en nettportal med såkalte kvalitetsdata om grunnskole og videregående skole både for skoleeiere og offentligheten, og som nå er integrert i utdanningsdirektoratet (Skoleporten.no 2009)<sup>11</sup>. Det har med andre ord blomstret opp en mengde ulike kilder til lett tilgjengelige data, indikatorer og sammenligningstall, og som dermed lettere kan inkorporeres i struktur og drift.

Selv om vi altså ser en økt tilgjengelighet og økt anvendelse av indikatorer og målstyring, betyr ikke dette nødvendigvis noen dreining bort fra hva vi kan kalle mer kvalitative kommunikasjonsformer og styringsformer. Som nevnt ble innføringen av målinger i styring koblet opp mot et behov i den nye organisasjonsstrukturen, og da ville det være forunderlig om indikatorer var det eneste kommunene forsøkte å fylle tomrommet med. Det er da heller ikke tilfelle, og Hovik og Stigen (2008) rapporterer om en økt bruk av åpne høringer, folkemøter, ”ordførerbenk” og andre former for møte med politikere eller administrasjon. Denne veksten er likevel ikke like eksplosiv som den man ser i bruken av indikatorer og målstyring.

### ***B.3.4.3 Kvasimarkedene tar over. Konkurransesponering som regulering***

På begynnelsen av 2000-tallet, valgte mange kommuner å konkurranseutsette flere av virksomhetene sine, ved å åpne for å kjøpe inn fra private, men i perioden fra 2004 til 2008

---

<sup>11</sup> For en drøfting av Skoleporten.no som liberalistisk styringskunst, se Tvedten (2007).

har denne trenden flatet ut og til dels snudd. Denne utviklingen kan sees i sammenheng med endringene skissert over. På nasjonalt nivå legger Christensen (2006) særlig vekt på politikken i Bondevik-II regjeringen, og Normann og Meyers ledelse av Arbeids- og administrasjonsdepartementet / Moderniseringsdepartementet<sup>12</sup>, der tilsynsreformen la til rette for større grad av fristilling og utflytning.

På omtrent alle områder utenom revisjon, er det like mange eller færre kommuner i 2008 som kjøper inn tjenestene fra det private (Hovik og Stigen 2008: 140). Derimot er det en økning i bruk av andre former for konkurranseeksponering, slik som friere brukervalg og stykkprisfinansiering, benchmarking, bestiller- utførermodell, interne kontrakter eller former for offentlig-privat samarbeid (som vil si at kommunen fortsatt har ansvaret, men at et privat selskap står for operativ drift). Dermed er det en total økning fra 61 % i 2004, til 77 % i 2008, i andel av kommunene som har innført en eller flere av disse formene for konkurranseeksponering (Hovik og Stigen 2008). En helt klar parallell er omorganisering til former for fristilling av foretakene, selv om det ikke er noen automatisk kobling mellom fristilling og konkurranseeksponering. I perioden 2001 til 2007, en periode der antall ansatte i kommunesektoren gikk ned, gikk antall ansatte i kommunalt eide foretak opp med 16 %, antall foretak doblet seg. Særlig var det en stor andel opprettelser av AS, men også mange opprettelser av interkommunale og kommunale foretak (Hagen og Trygstad 2008: 33). Kommunale foretak er ikke noe nytt (Hovland 1987), men den utvidede bruken er likevel bemerkelsesverdig. Hagen og Trygstad (2008) viser videre – med bakgrunn i den økte frekvensen av foretaksopprettelser – at sammenlignet med privat sektor, har en langt større andel av medarbeidere i kommune og stat opplevd omorganiseringer som har medført nedbemanning de siste tre årene. Videre finner Hagen og Trygstad at 70 % rapporterer at arbeidsmengde, tidspress og krav til ansattes mestring har økt i takt med omorganiseringene.

### **B.3.5 Fristilling, ledelsesorientering og måling. Men ikke full pakke**

Hovik og Stigen (2008) konkluderte som vi så, med at omorganiseringshyppigheten har avtatt i kommunene, og langt færre omorganiserte i perioden 2004-08. Dette kunne tolkes som at trenden har snudd, men det er mer naturlig å anta at det er snakk om en utflating, og at dette var en bølge som startet med kommuneloven i 93 og nå har ebbet ut. Ting som kunne tyde på endring, er økt bruk av alternative kommunikasjonsformer, som åpne møter og ordførerbenk, samtidig er ikke dette elementer som er fremmed i NPM. Mer vesentlig er det kanskje å

<sup>12</sup> Dette departementet skifter navn hyppig, sju ganger de siste 20 årene.

## *Kapittel 2*

observere at det har vært en svak nedgang i antall kommuner som setter tjenester ut på anbud, med unntak av revisjon, som likevel bare 4 % kommuner har internt i organisasjonen.

Likevel er det en fortsatt vekst i grad av både ytre og særlig indre fristilling. Ytre fristilling gjennom å skille ut virksomheter som egne økonomiske enheter, og indre fristilling ved former for konkurranseeksponering. En viktig problemstilling er da hvor enøyd denne konkurranseeksponeringen er, og en alminnelig kritikk av NPM i offentlig styring er nettopp en enøyd fokusering på økonomi og produksjon (se blant annet debatten i Klassekampen våren 2009: Andreassen 2009; Bank 2009; Hellesnes 2009; Imsen 2009; Østre 2009). Den mest markerte utviklingen siden årtusenskiftet er vel da også indre fristilling og konkurranseeksponering. Likevel er det naturligvis en feilslutning at slike grep nødvendigvis gjennomføres ”med hue under armen og armen i bind”. Når en leser kritikken av NPM i kronikker og debatter, kan en tidvis få inntrykk av at det er en forutsetning. Det er grunn til å påpeke at også hovedutvalgsstrukturen på åttitallet kan sees som et NPM-grep, men et forsiktig et: I Norge var det ikke politisk grunnlag for konkurranseeksponering, derimot passet fristilling av sektorer godt inn i en norsk måte å tenke offentlig styring, preget av tillit til sektorenes evne og vilje til å levere (Christensen, et al. 2007: 112).

Det er altså stor utbredelse av styringspraksiser som sorteres under fristilling, konkurranseeksponering, ledelsesorientering (timeglass-organisasjonen) og måling av kvalitet og effektivitet, dette har tiltatt de siste femten årene, og utviklingen har antagelig flatet noe ut. Det kan problematiseres i hvilken grad dette er en politisk villet trend eller en samling av tilfeldigheter og forutsetninger, og også hvor helhjertet disse styringsgrepene blir innført. Det er ikke gitt at markedet og agenten er mål for disse omorganiseringene, men markedet og agenten er i virksomhet og blir gjort til del av kommunens styring og drift. For min studies vedkommende er det ikke så avgjørende hva som er politikken bak, så lenge dette er virksomme praksiser og prosesser.

Det kan argumenteres for at 2006, året datainnsamlingene i hovedsak ble gjennomført, var en periode med stille brytninger, både ved at vårslippet av organisasjonsendringer fra kommuneloven av 1992 og fra initiativene til Bondevik II regjeringen hadde roet seg, og NPM-retorikken ble utkonkurrert av nye buzz-ord. Er så NPM på vei ut av kommunene? Hadde vi fulgt debattene og litteraturen om kommuner, hadde svaret vært ja. I følge Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, skal kjerneområdesatsingen for offentlig politikk



og administrasjon i tiden framover studere "...hvordan *New Public Management* -reformer gradvis erstattes av eller suppleres med nye styrings- og reguleringsformer" (Statsvitenskap-UiO 2006). Mer populære begrep for offentlig styring er "Joint-up-government" og "Whole of government" (Christensen 2006; Christensen og Læg Reid 2006; 2007b; Hovik og Stigen 2008; Jacobsen 2007). Jeg skal ikke prøve meg på noen klassifisering av hva som er mest NPM-sk, eller hvor mye som skal til av hva for å snakke om NPM. Det er heller ingen grunn til å forutsette at indre fristilling og bruk av indikatorer forutsetter at administrasjonssjefer og rådgivere omskolerer seg til økonomer – virkemidler som kan forklares gjennom agent og marked, blir ikke nødvendigvis forstått og anvendt slik i organisasjonen. Så lenge det bare er en utflating i omorganiseringsfrekvensen, og det fortsatt er en økt bruk av konkurranseeksponering av virksomhet og bruk av indikatorer for måling av produksjon og kvalitet, må vi kunne si at de elementene som har vært knyttet til NPM i høyeste grad er i virksomhet i norsk offentlig virksomhet, uavhengig av hvor sterkt retorikken bak står, eller om rådende prinsipper for styring i dag kalles noe annet. Om NPM innebærer ukritisk markedstenkning, skaper ustabile arbeidssituasjoner eller manglende demokratisk styring, er like mye et empirisk spørsmål om hvordan disse styringsgrepene fungerer i kommunene, som et spørsmål om hva slags prinsipper som ligger bak. Denne avhandlingen utforsker hva som skjer i organisasjonene, og gir noen svar på hvordan slike styringsgrep fungerer i en norsk kommunal virkelighet. Gjennom analysen var det en målsetting å legge antakelser og premisser på hylla, og fokusere på hva som skjedde i tilknytning til målingspraksisene og hvordan de ble satt i system.



# 3

## Organisasjon

---

*Her tar jeg utgangspunkt i mitt perspektiv på organisasjon, trekker fram flere ulike måter å kategorisere perspektiver på organisasjon, og går til sist mer grundig inn i sosiologisk ny-institusjonalisme. Målsettingen er primært å vise hvilket perspektiv jeg bruker på organisasjon, å vise hvorfor jeg mener perspektivet er fornuftig, og å gi et utgangspunkt for seinere drøfting av relevant vitenskapssyn og metodikk.*

### C Formell struktur og løs tanke

Det gir ikke mye mening å snakke om styring av kommuner uten å ha et bilde av hva det vil si å være, eller forholde seg til en organisasjon. Jeg trodde lenge det gikk an å forholde seg litt enkelt til dette: At organisasjonen er der vi finner formelt medlemskap, eventuelt med diffust medlemskap i grensesonene<sup>13</sup>. Men som jeg fikk kommentert under en presentasjon av ideene bak en tidlig skisse på et seminar på Stanford (gjengitt fra notatene): "First of all, I understand this is an illustration, but drawing a line around an organization does not do you any good", påfulgt av en annen deltakers kommentar: "If Djenghis Kahn drove his warriors through this campus, do you think he would recognize it as an organization? With his arrival, there would not be any organization anymore"<sup>14</sup>. Jeg forsto kritikken først som en påpekning av at ideen om organisasjon er en sosial konstruksjon, men det var ikke poenget: Organisasjon er kontinuerlig konstruksjon, enten man kaller den sosial, eller noe annet. Organisasjon er relasjoner, posisjoner og prosesser som ved sin kontinuasjon opprettholder forståelsen av at man observerer en organisasjon. Opphøret av praksisene er opphøret av organisasjon, og ingen formelle strukturer, retningslinjer eller organisasjonskart kan opprettholde organisasjonen alene.

---

<sup>13</sup>Slik en litt forenkelt kan forstå Ahrne og Papakostas (2002)

<sup>14</sup>Den første kommentaren var fra James G. March, den andre fra Mark Kriger, og jeg skylder begge stor takk for rettesettelsen.

## **C.1 Generelle perspektiver på organisasjon**

Perspektivet på organisasjon som jeg innledet over og som gir en inngang til hvordan organisasjon er blitt behandlet i avhandlingen, er så definitivt bare ett av mange, og ikke en ontologisk sannhet. En innfallsvinkel til perspektiver på organisasjon som favner svært vidt er Morgans *Images of Organization* (Morgan 2001). Med den brede innfallsvinkelen mot organisasjon vi finner der, tjener dette som en fin generell oversikt over mulige måter å observere organisasjon på.

### **C.1.1 Organisasjonsmetaforer**

Morgan viser til åtte ulike perspektiver, men de seks første er kanskje mest relevante for klassiske organisasjonsstudier: Organisasjonen som maskin, som organisme, som hjerne, som kultur, som politikk, og som dominans<sup>15</sup>.

- Organisasjonen som maskin: Dette knytter Morgan til de perspektivene på organisasjon som oppsto med den byråkratiske organisasjonen og tayloristisk / fordristisk styring gjennom kontroll over de enkelte arbeidsoppgavene. Organisasjonen skulle drives og kontrolleres mest mulig effektivt, og forbedring av organisasjonen omhandler differensiering av arbeidsoppgaver, tydelig instruksjon og kontroll. Det er ikke uvanlig å knytte dette organisasjonsperspektivet til hvordan call-sentre og hamburgerkjeder organiserer arbeidet.
- Organisasjonen som organisme: Vi bytter ut maskinens stålinnramming og orientering mot effektivitet, med organismens membran og orientering mot overlevelse, og metaforen nærmer seg. På 30-tallet konkluderte flere studier med at organisasjonene fungerte like mye gjennom og på grunn av, som på tross av, avvikene fra formelle rutiner. Slik kommer også sosiologien inn i organisasjonslæren. Morgan bruker perspektivet til å vise organisasjonen som avhengig av omgivelsene, og ikke entydig avgrensbar fra omgivelsene, men også del av sine egne omgivelser. Organisasjonens handlinger kan tolkes ut fra drift mot å overleve.

---

<sup>15</sup>Det kan virke forvirrende at jeg her bruker Morgans kategorier for å forklare perspektiver på organisasjoner og posisjonere egen analyse, samtidig som jeg bruker samme Morgan for analytisk klassifisering i artikkelen "Mind the Gaps". Jeg vil presisere at dette blir to ulike nivå, her diskuterer jeg hvordan denne studien posisjonerer seg mot begrepet organisasjon, i artikkelen er det derimot et grep som gir rom for å vise at organisasjonen framstår som ulike ting fra ulike steder i organisasjonen selv.

- Organisasjonen som hjerne: Organisasjon er informasjonsprosesser og læring. En organisasjon skal ikke være veldig stor før den er så kompleks at det er vanskelig for ett kontrollsenter å behandle all informasjon. Derfor må behandlingen delokaliseres, og hver del bør ideelt sett ha evnen til å lære gjennom erfaring både om utfall og om egne prosesser. Morgan knytter introduksjonen av dette perspektivet til Herbert Simon og arbeidet ved det legendariske Carnegie Institute of Technology. Organisasjoner lærer og er selvutviklende, og for å forstå dem, må vi forstå informasjon og læring.
- Organisasjonen som kultur: Organisasjoner har kultur og subkulturer som drivende krefter. Morgan kobler denne metaforen til ”opdagelsen” av japanske forretningsmodeller som fungerte svært godt, men ikke lot seg overføre til Vesten ved formell struktur alene. Dette gir også rom for å forklare hvorfor beslutninger og aktivitet ofte framstår som inkonsistent; det er like mye snakk om å befeste en kultur, å vise den fram, som å skape virkelige endringer og beslutninger. Organisasjoner må forstås gjennom verdier og normer som er i virksomhet.
- Organisasjonen som politikk: Organisasjoner er møtesteder for interessemotsetninger og styring. Kanskje litt overraskende at Morgan kobler dette perspektivet primært til diskusjoner fra 60-tallet og framover, dette kunne like gjerne knyttes til Marx. Organisasjoner, de beslutningene og prosessene som finner sted, må forstås i lys av at det finnes ulike interesser, og ulike posisjoner spiller ut sine kort for å vinne fram med sine synspunkt og krav.
- Organisasjonen som dominans: Organisasjoner er ofte instrumenter i hendene på egoistiske eliter, til andres kostnad. Her trekker Morgan inn Marx og Webers mer pessimistiske beskrivelser av organisasjonens framtid. Hovedpoenget med å studere organisasjoner må ligge i å vise at organisasjoner utnytter og dominerer omgivelsene sine, og forklare hvordan dette finner sted.

NPM beskrives gjerne gjennom begreper som Morgan samler under ”organisasjonen som hjerne”, sentrert rundt læringsprosesser og informasjonsbehandling. Dette står da som kontrast mot i alle fall den amerikanske administrative tradisjonen, som hentet sin inspirasjon fra taylorismens oljesmurte organisasjonsmaskineri. En interessant debatt er likevel om ikke

### *Kapittel 3*

NPM representerer en gjeninnføring av byråkratiet, med sitt massive rapporterings- og skjemavelde og fokus på målbarhet og presisjon (Gregory 2007).

Organisasjonsperspektivet som ble skissert i innledningen til kapittelet, lar seg nok best fange opp i bildet av organisasjonen som organisme, siden det å forstå organisasjonen gjennom prosesser, relasjoner og kontinuerlig konstruksjon innebærer at organisasjonen lever i et symbiotisk forhold til omgivelsene. Aktørene i organisasjonen er del av mer enn organisasjonen, og dette er del av organisasjonens fundament. Von Bertalanffy (1971) introduserte åpne og lukkede system som grunnleggende ulike perspektiv på organisasjon. Scott og Davis (2007: 112) gjør dette til en firefeltstabell og skiller mellom rasjonelle modeller, som fokuserer på kognisjon og beslutninger, og naturlige modeller, som fokuserer på sosio-tekniske systemer, økologiske og institusjonelle analyser. Dette gjenspeiler skillet mellom rational-choice ny-institusjonalisme eller økonomisk ny-institusjonalisme, og normativ eller sosiologisk ny-institusjonalisme. Dette kommer vi tilbake til straks.

#### **C.1.2 Organisasjonsøkologi**

Når vi går tilbake til bildet av organisasjonen som organisme, er det åpenbart at dette innebærer en form for relasjon til omgivelsene, men ikke hva som vektlegges. Hall (2002: 260-77) går inn i nettopp en økologisk skildring av organisasjoner og løfter fram fem tilnærminger, med vekt på hvorfor organisasjoner ser ut som de gjør.

Polulasjonsøkologisk modell: Organisasjoner får den form som best passer inn i omgivelsene. Dette er altså ikke et snakk om evolusjonær progresjon, men endring mot bedre tilpasning til de omgivelsene organisasjonen til enhver tid har. Brukes om grupper av organisasjoner, ikke enkeltorganisasjoner. Aldrich, Pfeffer, Hannan, Freedman og Baum trekkes frem som representanter.

Ressursavhengighetsmodell: Beskriver omgivelser som kilde til begrensede ressurser, og setter dermed fokus på aktørenes beslutninger og intern politikk. Det er altså ikke gitt at organisasjonen tilpasser seg omgivelsene direkte, men omgivelsene er fortsatt avgjørende ved at organisasjonen tilpasser beslutninger slik at den sikrer seg begrensede ressurser. Sentrale referanser er Pfeffer, Salancik, Child og Aldrich.

Rational Contingency Model: De to modellene over ser bort fra organisatoriske mål. Rational Contingency-modellen vektlegger at organisasjoner har mange og gjerne tvetydige mål som er en del av hvordan organisasjonen oppfattes og drives, og at den beste måten å organisere på, med utgangspunkt i målene, er avhengig av omgivelsene organisasjonen opererer i. Hall trekker fram Lehmann, Pennings, Goodman og Neuhauser.

Transaksjonskostnadsmodell: I uoversiktlige markedssituasjoner er ikke lenger produksjonen men transaksjonskostnadene avgjørende, siden tillit og full informasjon er problematisk. Ved å bringe transaksjoner inn i forståelsen av organisasjon, kan situasjoner overvåkes og kostnader reduseres, vekst og krymping av organisasjoner er et spørsmål om transaksjonskostnader i omgivelsene versus innenfor organisasjonen. Her trekker Hall fram Williamson, Eccles og White som representanter.

Institusjonell modell: Hall trekker fram Powell og DiMaggios omlesing av Weber, der de argumenterer for at byråkratisering var én form for forntilpasning. I et mer komplekst samfunn får organisasjoner i samme felt tilsvarende, eller "isomorfe" former, uten at nødvendigvis alle organisasjoner går i samme retning. Dette skjer dels gjennom tvang, regulering og standardisering, dels gjennom organisasjoners etteraping av hverandre gjennom etterretning, kursing og konsulenter, og dels gjennom normativt press fra tilsvarende organisasjoner etter hvert som yrker, og særlig ledelse, blir mer profesjonalisert.

Selv om denne beskrivelsen fokuserer på hvordan organisasjoner får sin form, ser vi at et bilde av organisasjonen som organisme rommer flere svært ulike måter å forstå organisasjonens eksistens på. Perspektivet jeg bruker på organisasjon kan i denne rammen beskrives som en idé om organisasjonen som organisme, som åpent system.

## **C.2 New Institutionalism**

Ny-institusjonalisme er et samlebegrep for perspektiver på organisasjon som fokuserer på tvetydighet og kritikk av beskrivelser av organisasjon gjennom sine formelle strukturer. Ofte trekkes referanser tilbake til Simons *Administrative Man* (Simon 1947), som også omtales i kapitlet om NPM. Et vanlig skille er mellom rational-choice (eller økonomisk) ny-institusjonalisme og normativ (eller sosiologisk) ny-institusjonalisme. Den første fokuserer på politiske relasjoner i organisasjonen (Lawrence og Lorsch 1967), aktørenes begrensede

### *Kapittel 3*

rasjonalitet (March, et al. 1958) og transaksjonskostnadsteori (Williamson 1981), med andre ord parallelt til modeller for organisasjon som Hall beskrev som rasjonelle, åpne system.

Økonomisk ny-institusjonalisme står i en viss motsetning til sosiologisk ny-institusjonalisme, og den sosiologiske står også nærmere min studie. Jeg søker ikke å beskrive styringsmuligheter eller aktørenes politiske spill, men hvordan et bestemt fenomen (måling og systematisert styring) fortolkes og får betydning. I den sosiologiske ny-institusjonalismen finner vi nettopp et fokus på kognisjon, tilpasning, forhandlinger mellom teknologi, strukturer og aktører, og vektlegging av prosesser, praksiser og medlemskap framfor organisasjonsstruktur.

#### **C.2.1 Isomorfisme**

Organisatorisk form er ikke nødvendigvis et direkte produkt av organisasjonens mål, og heller ikke av kamp om ressurser i omgivelsene eller rasjonell tilpasning. Organisasjoner i samme organisatoriske felt er påfallende like, eller isomorfe. Isomorfi er et lånord fra kjemi og betegner molekyler som har samme grunnform men har små variasjoner over samme struktur. Powell og DiMaggio (1991) peker på tre grunner til isomorfi: (a) Reguleringer og standardisering, (b) herming og konsulenttjenester, og (c) normativt press fra tilsvarende organisasjoner. Organisasjoner trenger altså ikke bare å lykkes økonomisk i omgivelsene sine, de trenger også å opprette og vedlikeholde legitimitet. I norsk sammenheng er Røviks *Trender og translasjoner* en relevant videreføring (Røvik 2007).

#### **C.2.2 Informalitet**

Formelle strukturer alene holder ikke organisasjoner sammen. Dersom de prosessene som holder strukturen vedlike opphører, mister formelle strukturer sin funksjon. Dermed er formelle strukturer ikke tilstrekkelig som forklaring av organisatorisk form eller atferd (Meyer og Rowan 1977). Med utgangspunkt i dette vil man i en empirisk tilnærming til organisasjoner måtte se forbi formell struktur og offisiell forklaring av hvordan organisasjonen fungerer, og heller studere prosessene på nært hold.

#### **C.2.3 Tvetydighet**

Hvordan organisasjoner opptrer, kan ikke forstås som resultat av organisasjonen som aktør, eller av målrettet styring mot resultater. Derimot må handlinger i organisasjoner tillegges tvetydighet, det ligger i organisasjoners måte å eksistere at de er tvetydige. Aktører har



valgmuligheter til å forstå organisasjonen ulikt (March, et al. 1979). Dette har også betydning for hvordan en kan forstå beslutningsprosesser i organisasjoner. Beslutninger kan ikke forstås ut fra beslutningsrasjonalitet, men fra handlingsrasjonalitet, siden organisasjonen i tillegg til å beslutte, må kunne motivere for å følge beslutningene (Brunsson 1985). Tross alt er selv en organisasjon som Forsvaret avhengig av å motivere soldater (Hovland 2004; Morgan 1989), en form for organisasjon som kanskje skulle ha størst forutsetninger for direkte linje mellom beslutning og handling. Dette ble også observert i *Suicide* (Durkheim 1951[1897]), og det mest overraskende er kanskje da at et mekanisk bilde av organisasjonen har holdt seg så godt som det har.

#### **C.2.4 Sjøppelbøttemodellen**

The Garbage Can Model (Cohen, et al. 1972) har blitt stående som et fengende men lite selvforklarende begrep for hvordan man kan forstå endringer og beslutninger i organisasjoner. Kjernen i søppelbøttemodellen er at løsning like gjerne foregriper et problem, som det motsatte. I en organisatorisk virkelighet med motstridende interesser og mål, og motstridende virkelighetsforståelser, vil ulike grupper ha ulike ønsker og krav om endring. Etter hvert som disse blir avvist av andre grupper, blir søppeldunken et betydelig lager. For ledelsen er det da langt bedre å finne fram forkastede løsninger men med uklare målsettinger og la målene komme etter hvert, slik at grupper med ulike interesser likevel kan støtte opp om endringene (Weick 1969).

Slik blir både organisasjonens struktur og reformeringer et uttrykk for hva som er passende for organisasjonen og hvilke grep det lot seg gjøre å skape målsettinger av, heller enn uttrykk for hvordan den fungerer – en form for fasadepynt slik Brunsson refererer til det i *The Organization of Hypocrisy* (Brunsson 2002).

#### **C.2.5 Kognisjon**

Selv om rational-choice ny-institusjonalisme blir skilt ut som alternativ til sosiologisk ny-institusjonalisme, vil det også være riktig å si at det er en variant som primært legger vekt på kognisjon. Sosiologisk ny-institusjonalisme trekker også på andre prosesser og former for handling. Aktørenes handlinger innenfor organisasjonens aktivitet forklares på tre måter: For det første gjennom rasjonelle valg knyttet til eget utbytte av transaksjoner. Ledelse handler da om å legge rammebetingelsene slik at ønsket atferd blir rasjonell for den enkelte (principal-agent theory). For det andre gjennom normer og forventninger, og hva som oppleves som

### *Kapittel 3*

passende atferd. Like mye som forklaring av hva organisasjoner gjør, ligger fokuset altså her på hva som legger begrensninger på styring av organisasjonen, for dette er kulturelle elementer som ikke lar seg endre over natta. For det tredje gjennom kognitiv styring, gjennom hvilke valg som er tilgjengelige. March og Simon (1958) står her som et nøkkelverk. Organisasjoner forenkler aktørenes valg gjennom mål og ulike nivåer av mål, slik at handlinger vurderes opp mot disse målene. Målene har altså vel så mye symbolsk funksjon for koordinering, som de er der for å bli oppnådd. Videre forenkler regler og reguleringer rommet for beslutninger som oppfattes tilgjengelige; ”organisatorisk handling, og særlig beslutning, innebærer å følge regler mer enn kalkulering av konsekvenser” (Powell og DiMaggio 1991: 19, om March og Simon).

Derfor gir det ikke nødvendigvis mening å vurdere organisasjoners handlinger ut fra en ren beslutningsrasjonalitet. Sett i et slikt lys virker det som det organisasjoner foretar seg ofte er ganske irrasjonelt. Brunsson (1985) drøfter hvorfor organisasjoner ofrer beslutningsrasjonalitet til fordel for handlingsrasjonalitet. For en enkeltaktør vil en god beslutningsprosess innebære å vurdere alle tilgjengelige alternativer, trekke fram de beste og drøfte fordeler og ulemper. En organisasjon må motivere aktørene med tydelige mål, og en slik beslutningsprosess vil lett skape fraksjoner og store motsetninger, og store problemer med å motivere det nest beste alternativets støttespillere. Da er det langt mer rasjonelt å sile ut ett alternativ og kjøre det gjennom, og løfte fram problemene det løser, etter hvert.

### **C.3 De utydelige og viktige organisasjonene**

Det er så lett å tenke at organisasjoner har mål, tar beslutninger og handler deretter. Det er slik vi er vant til å tenke på handling, det høres ut som sunn fornuft. Dessuten har standard sosiologi lært oss at det finnes to former for aktører: Individuer og organisasjoner (Bø 2005; Martinussen 1991; Schiefloe 2003), en naturlig videreføring vil være at aktører handler på samme måte – men det blir for enkelt. New Institutionalism bærer ikke i seg noen prinsipiell tilbakevisning av påstanden om at organisasjoner er aktører, men derimot en presisering av at organisasjoner og individer er fundamentalt ulike størrelser, eventuelt aktører. Og det kan likevel være grunner til å fokusere på organisasjoner som handlende aktører, i alle tilfelle dersom interessen vår ligger i konsekvensene av organisasjoners handlinger. For meg er derimot fokuset hvorfor og hvordan organisasjoner handler og ikke handler, og kanskje ikke engang det, men heller bare: Hva skjer i organisasjonen?

Selv om studier i ny-institusjonalisme ofte handler om beslutningsprosesser i organisasjoner, eller hvorfor de ser ut som de gjør, viser disse arbeidene også veien til et fokus på praksiser og aktørenes forståelser av praksiser og systemer som avgjørende størrelser for å forstå hvordan organisasjonen virker. Selv om jeg ikke løfter analysen opp til organisatorisk form eller sammenligning av organisatoriske praksiser, legitimerer innsiktene fra ny-institusjonalismen det å studere prosesser og forståelser rundt systemene i seg selv – fordi uten disse prosessene og forståelsene ville ikke organisasjonen vært den samme. Det er disse forståelsene som definerer organisasjonene, ikke de tekniske og formelle systemene alene. Like fullt er det en gjensidig avhengighet mellom disse nivåene, det teknologiske og forståelsene, noe denne avhandlingen søker å utdype og eksplisere.

Jeg kommer tilbake til konseptet medlemskap som en avgjørende del av hverdagslivet i kapitlet om makt. Medlemskap kan godt forstås uten å knytte det til organisasjon, som det å definere deltakelse som en sammenveving av regulering og identitet, og i kapitlet om makt trekker jeg fram Stars (1991) drøfting av forholdet mellom medlemskap og mulighet til å definere eget og andres medlemskap eller utenformedlemskap.



# 4

## Teknologi

---

*Dette lille kapitlet gir en presentasjon av særlig to retninger innenfor Science and Technology Studies (STS), og viser gjennom dette hvorfor det er behov for å problematisere begrepet om teknologi. Jeg legger særlig vekt på ulike beskrivelser av hva det er som stabiliserer teknologi, og ulike forståelser av hva et objekt er. Jeg bruker også denne drøftingen til å vise mitt perspektiv på teknologi og makt, og knytter dette til begrepet om medlemskap.*

### **D Ikke bare maskiner**

Avhandlingen spinner rundt et antatt møtepunkt mellom organisasjon og teknologi, og det er ikke alltid lett å skille disse fra hverandre. Som vi allerede har nevnt, er også organisasjoner blitt beskrevet som maskiner, og teknologiene det er snakk om i avhandlingens artikler, kunne også vært beskrevet som infrastruktur, et konsept som innebærer både teknologi og organisasjon som ett. Men la oss starte med teknologien.

#### ***D.1 Ikke bare maskiner: Science and Technology Studies (STS)***

Science and Technology Studies, STS, har en relativt kort akademisk periode, på folkemunne datert tilbake til serveringen av rosa sprudlevann på en workshop i Nederland, som resulterte i et samarbeid mellom historikere, teknologer, filosofer og samfunnsvitere. Sentrale verker i denne sammenhengen er *The Social Construction of Technologies* (Bijker, et al. 1987) og Latour og Woolgars *Laboratory Life* (Latour og Woolgar 1986). Disse verkene trakk tungt på Mumfords teknologikritikk (Mumford 1934) og Bloor's *Strong Programme* (Bloor 1976), og oppsto naturligvis ikke ut fra intet. Det nye var samlingen rundt en måte å studere teknologi på, som fokuserte på konstruksjonen av teknologi og vitenskap, at disse er sosial produkter, ikke resultater av lineær utvikling, og at de ikke er nøytrale.

## Kapittel 4

Dette er ikke nye tanker, og dersom vi fokuserer på teknologi som dominans, kan vi finne spor av samme forståelse både hos Marx og hos Foucault. Marx viste med sin historiske materialisme hvordan en bestemt type eller modus av teknologi, slik som den tidlige storindustrien, skapte rammebetingelser for den form for dominans han finner i kapitalismen. Foucault viste hvordan makt kunne ligge i systemene likeså mye som i aktørene, eller at dominans kunne delegeres til eller formes av teknologiske system, som Panoptikon. Det nye lå kanskje ikke så mye i grunnleggende nye erkjennelser, som i fokuseringen på teknologi i seg selv, og overføringen av erkjennelser fra andre vitenskapsfelt til isolerte studier av hva teknologi og vitenskap er og hvordan det oppstår. Fellesnevner kan dermed sies å være en interesse for teknologi og hva det er, og en forståelse av at teknologi inngår i samfunnet vårt og våre liv som en sømløs vev (Hughes 1986), med andre ord at overgangen mellom hva som er teknologi og hva som er samfunn egentlig blir en uinteressant størrelse. Det går noen sentrale skillelinjer mellom ulike tilnærminger innenfor det vi kaller for STS, de mest sentrale blir kanskje mellom Social Construction of Technology (SCOT) og Aktør-Nettverksteori (ANT), det kan også være verdt å nevne tilnærmingene som benevnes *Domestication* (Lie og Sørensen 1996) og *Script* (Akrich 1992). Forskjellene mellom ANT- og SCOT-tilnærmingene bærer i seg noen grunnleggende utfordringer og motsetninger rundt hvordan teknologi kan forstås, og derfor går jeg her over på en liten gjennomgang av disse:

### **D.2 Stabilisering av tvetydig teknologi: SCOT og ANT**

SCOT innebærer altså et fokus på hvordan teknologien oppstår, hvordan ulike grupper, aktører, interesser, prosesser og valg har ledet fram til den manifesteringen av teknologien man kan observere. Dette har vært kritisert for å være et utgangspunkt som ikke viser makt (e.g. Winner 1993), noe *script* (Akrich 1992), har vært et forsøk på å bøte på, gjennom å vise at teknologien bærer i seg en retning, et bruksområde, en måte å forstå forholdet mellom teknologien og omgivelsene på, og at man dermed kan se en form for makt eller i alle fall styring. Domesticisering blir en imøtegåelse av denne innsikten, ved å vise til at betydningen av teknologien ikke ligger i scriptet, men i hva som skjer i møtet mellom bruker og script. Teknologien får ikke nødvendigvis den anvendelsen man hadde trodd, og nettopp i anvendelsen kommer på nytt den sosiale virkeligheten inn i hva teknologien er. ANT møter de øvrige tilnærmingene med å stille seg spørrende til antakelsen om det sosiale, og med Latour i førersetet kommer vi her over til en grunnleggende motstridende forståelse av teknologi. Det finnes ingen grupper, det finnes bare gruppedannelse, det finnes ikke noe "det sosiale", det finnes bare relasjoner (Latour 2005). Dermed kan man argumentere for at ideen

om sosial konstruksjon skiller disse perspektivene fra bunnen. I de øvrige perspektivene antar man at noe kan konstrueres gjennom ulike prosesser og dermed framstå som et produkt av dette. I domestifiseringsteori trekker man dette et hakk videre og sier at for ulike grupper vil igjen denne artefakten ha nye betydninger ut fra slik artefakten habitueres. I aktørnettverksteori finnes ingen produkt, men en kontinuerlig konstruksjon. Dette betyr ikke at det ikke finnes stabilisering, men at stabiliseringen er resultat av kontinuerlig arbeid, allianser og strategier. Stabiliseringen finner sted gjennom nettopp et slikt nettverk av aktanter, et begrep som ikke skiller mellom artefakter og individer, men samler dette som mediatorer i et nettverk. Her er det viktig å skille mellom mellomledd og mediering: Mediering er å gjøre noe med det som kommer videre. Det gjør mennesker, det gjør artefakter, og relasjonene er bare relasjoner, det ligger arbeid bak videreføringen av relasjonene. Bildet som trer fram er enkelt å få til å passe med våre observasjoner, samtidig er det en antakelse at det sosiale ikke eksisterer, og dette er også Latour klar på (2005: 22). Dermed er aktørene i dette bildet strippet for andre egenskaper enn egenrådighet, omformingsevne, og evne til å bearbeide relasjoner.

### **D.3 Dingsenes veto eller gruppenes makt**

Finnes det uforanderlige elementer i slike nettverk, noe vi kunne kalle objekter? Ja, og Latour og Woolgar kaller dem *immutable mobiles*, og her kommer vi kanskje til noe av det som tydeliggjør forskjellene mellom ANT og andre måter å observere teknologiske systemer på. Immutable mobiles er informasjonspakker som kan forflytte seg i nettverket uten å endre essensiell mening. Derimot kreves det fortolknings- og oversettelsesarbeid for å få objektene til å passe inn i ulike steder av nettverket, fortolkninger og oversettelser objektet kan nedlegge veto mot – noen ting lar seg ikke fortolke bort. Dette er interessant å sammenligne med Star og Griesmers (1989) *boundary objects*, for dette fortoner seg umiddelbart som samme empiriske fenomen. Boundary objects kan vi observere som informasjonspakker, på samme måte som Latour gjør det, men essensen er ikke lenger hva objektet inneholder, men hva det blir i den sammenhengen det blir lest. Med andre ord, det finnes ikke noe "immutable" her lenger, det finnes bare objekter, og den betydningen de får er avhengig av hvem som har makt til å observere objektet og gi observasjonen legitimitet. Teknologienes forhold til stabilisering er forskjellig: Med boundary objects forklares strukturenes stabilitet primært gjennom gruppenes stabilitet; i immutable mobiles skapes stabilitet også gjennom objektene veto-rett mot åpenbare feilfortolkninger.

#### *Kapittel 4*

Slik jeg leser disse tekstene om teknologi og objekter, vil det være naturlig å si at objektene står i en særlig sterk relasjon til teknologiene, ved at teknologienes eksistens er legitimert ved deres evne til å produsere objekter. Om teknologiene virkelig produserer objekter er altså ikke hva jeg vektlegger her, men at de legitimeres ved en antatt evne til å produsere objekter. Jeg opererer på denne måten med både et smalt og et omfattende teknologibegrep. Det smale teknologibegrepet omfatter deiser som forventes og er designet for å produsere objekter. Denne vinklingen gjør teknologi mer håndterbart, samtidig er det problematisk å løsrive teknologien fra kunnskapssystemene som følger den eller som teknologien leses inn i. Det tykkere teknologibegrepet omfatter kunnskapen og forutsetningene om deise og objekt, og integrasjonen av dem i omgivelsene. I "Disciplined Unruliness" anvender jeg et smalt teknologibegrep ved å isolere deise og output og relatere det til en bestemt organisatorisk relasjon. I "Mind the Gaps" anvender jeg et bredere teknologibegrep, ved å vise at kunnskap og forståelser av teknologien er del av det teknologiske systemet og har konsekvenser for teknologiens betydning.

Et alternativ vinkling mot teknologi, ville være å studere informasjonsinfrastruktur, en kartlegging av informasjon slik den forflytter seg, hvor informasjon skapes, formes, møtes, konfronteres, og glemmes. Informasjonsinfrastruktur skiller seg altså fra strukturanalyse ved at informasjon og kommunikasjon forstås ikke bare gjennom formelle posisjoner og kanaler, men gjennom hva som skjer rundt posisjoner og relasjoner som er koblet til infrastruktur, hvilke meninger og forståelser som er i virksomhet. Særlig har Geoffrey Bowker gjennom sitt arbeid vist hvordan et slikt grep kan brukes til å vise forholdet mellom styring og informasjon (Bowker 2005; Bowker og Star 1999; Millerand og Bowker 2009; Star, et al. 2003). Anvendelsen av et slikt perspektiv viser i seg selv at teknologi og organisasjon er tett sammenvevde fenomener. Både teknologi og organisasjon er uklare begreper som er tett knyttet til den forståelsen omgivelsene og deltakerne gir dem. Men akkurat som organisasjoner ikke forsvinner helt av seg selv og er sosiale former som skaper en viss stabilitet og forutsigbarhet, skaper teknologi stabilitet på en annen måte, ved å kunne gi sin stemme til kjenne med et veto mot enkelte fortolkninger eller forventninger, og dermed også en åpning for en viss stabilitet hos objekter. Dette, kombinert med en forståelse av at disse fenomenene kan og blir skapt, gjenskapt og konstruert, gjør at det er på tide å snakke om makt.



# 5

## Makt

---

*I dette kapittelet innleder jeg med en drøfting av aktørmakt, som en parallell til diskusjonen av dette i "Disciplined Unruliness". Jeg forklarer kort hvorfor ikke Foucaults maktbegrep blir tatt i bruk. Som konklusjon viser jeg hvordan Stars maktbegrep gjennom ideen om multiple medlemskap kan knytte sammen perspektivene på organisasjon, teknologi og objekt/subjekt i denne avhandlingen. Jeg argumenterer for at makt til å være medlem, og makt til å gjøre andre til medlemmer, i siste instans er makten til å være et subjekt. Dette oppsummerer mitt perspektiv på makt.*

### **E Makt til å være og skape**

Gjennom beskrivelsen av organisasjoner, og av teknologier, har makt ligget som et bakteppe, makt til å styre, makt til å gi retning, makt til å definere. Makt er et krevende konsept, som i likhet med de øvrige vi har vært innom, er vanskelig å avgrense. Hvilket perspektiv vi har på makt, har betydning for hvordan vi trekker andre konsepter inn i analysen.

#### **E.1 Problemet med aktørmakt**

I Disciplined unruliness kommer maktbegrepet tydeligst fram, og her er også en avgjørende distinksjon mellom aktørorientert makt og strukturell makt. Det ene utelukker ikke det andre som empirisk observasjon, men vi kan velge å utelukke det ene framfor det andre i analyseprosessen. Nettopp dette er det Poggi gjør i sin redegjørelse for maktens konstitusjon (Poggi 2001), en redegjørelse jeg benytter aktivt i Disciplined unruliness. Der kommer det også tydelig fram at et rendyrket fokus på aktørorientert makt har sine soleklare begrensninger: Vi kommer til kort når det ikke lenger er entydig hvem som konstituerer makten, og hvem den utøves i forhold til. I tidligere utgaver av flere av artiklene har jeg forsøkt å anvende Foucaults governmentality-begrep, og også tidligere utgaver av Foucault's tilnærming til makt, slik vi finner det i "The Order of Things" (Foucault 1974), men ingen av disse forsøkene har nådd fram til ferdig artikkel. Foucault hadde i høyeste grad vært relevant

## Kapittel 5

for analysen, intuitivt stemmer både innfallsvinkel og hva jeg fikk ut av analysen med erkjennelser som kan spores til Foucault: Makt som produktiv kraft, det komplekse spenningsfeltet mellom kunnskap, individets selvstyring og regulering. Alt dette ville fungert godt i denne avhandlingen. Hvorfor ble det ikke med? Jeg har ikke et veldig godt svar, men en fornemmelse av at det ikke brakte meg noe sted, at funnene forble de samme som antakelsene. Dette kan jeg ikke argumentere for på et epistemologisk grunnlag, og det er ikke å anse som en kritikk av Foucault, men heller en erkjennelse av min manglende evne eller vilje til å anvende arven hans.

Dersom vi skal holde fast ved min manglende vilje til å følge denne analyseformen, kan dette identifiseres med en manglende vilje til å "kutte hodet av kongen" (Foucault 2002), og også et ønske om å holde fast i et optimistisk syn på muligheten for "god" styring, demokrati i organisasjon, for muligheten for innsyn, for muligheten til å gjøre "gode" beslutninger og "godt" arbeid i offentlig sektor. Hos Foucault blir disse ideene brutt opp. Ikke så å forstå at moraliteten mangler, så langt ifra; Foucaults samfunnsengasjement er en kilde til inspirasjon, men han protesterer på de allmenne kriteriene for hva som er "godt". Dette er antagelig også grunnen til at Foucault ofte "vinner" i sekundærlitteraturens utgave av Foucault/Habermas-debatten: Det er gode grunner for å bryte opp ideer om "godt", og det er naturlig å anta at ideen om "godt" er en form for regulering. *"The works of Jürgen Habermas and Michel Foucault highlight an essential tension in modernity. This is the tension between consensus and conflict. With a point of departure in Kant, Habermas is the philosopher of Moraliät based on consensus. Foucault, following Nietzsche, is the philosopher of wirkliche Historie (real history) told in terms of conflict and power"* (Flyvbjerg 1998: 211).<sup>16</sup> Og kanskje er det noe litt desperat over Habermas' antakelse om muligheten for konsensuell normativitet

<sup>16</sup> I denne avhandlingen er moderniteten en fotnote. Det er ikke en avhandling om moderniteten, samtidig er betydningen av det vi kaller moderniteten og drøftingen av den, et nesten alltid synlig bakteppe. Retorikk og styringsgrep som seiler under flagget til NPM eller som skjuler det bak et panamaflagg, kan godt leses i lys av grunnleggende motsetninger i moderniteten, mellom rasjonalitet og nøyaktighet, mellom humanisme og effektivitet. NPM er like tvetydig som moderniteten selv, og kanskje var det mer hensiktsmessig å kalle det modernitet, heller enn å gi det en morsom forkortelse. Etterprøvnbarhet, mulighet for å se virksomhetene som de er for andre enn eksperter, revisjon, effektivitet, og mulighet for kontroll – og ekspertise: Er det ikke dette moderniteten handler om? Brytningene vi finner både innen NPM-retorikk, og i debattene mellom motstandere av NPM og dem som (ikke lenger sier at de) bedriver slik styring, kan knyttes opp mot flere sentrale beskrivelser av modernitetens brytninger. Mekanisk/Organisk solidaritet, Gemeinschaft/Gesellschaft, byråkratiet og rasjonalitetens jernbur, Kapitalisme og fremmedgjøring, og selvfølgelig livsverden/system - eller hva med panoptikon eller macdonaldiseringen? Frontstage/backstage? Og i likhet med beskrivelser av moderniteten, er det et krevende analytisk skille mellom idealtypiske og deskriptive beskrivelser; om det er en diagnose eller en idé vi observerer vil være et viktig spørsmål for en kritisk leser. Vi kunne hatt moderniteten som studieobjekt, og observert betydningen av måling for og i moderniteten, men mitt studieobjekt er styring gjennom måling i kommuneadministrasjonen, der fenomener og argumenter knyttet til det som kalles New Public Management står sentralt, men den store moderniteten forblir, som sagt, henvist til en fotnote.

(Habermas og Lawrence 1984: 80) om at vi kan operere med allmenne normer. Riktignok presiserer Habermas at en påstand om universell normativitet må framsettes som kommunikative påstander, ikke svar (Habermas 1985: 84), men dette frir ham ikke fra antakelsen om en normativitet i kommunikativ rasjonalitet som kan framskaffe kompromisser mellom ulike synspunkter. Resultatet blir at Habermas' politiske engasjement også inneholder allmenne, normative påstander, mens Foucault vil se på dette som maktutøvelse, og holder seg til det konkrete politikk. Når jeg støtter meg til Habermas heller enn Foucault i syn på makt og forskningens mulighet, er det ikke med utgangspunkt i hva som er mest "sant", men hva jeg håper og ønsker at avhandlingen skal være. Jeg tror Foucault har rett, men jeg tvilholder likevel på den kommunikative rasjonalitetens optimisme. Så er kanskje også jeg litt desperat i dette valget.

## **E.2 Makt til medlemskap**

Ved et slikt valg gjenstår en utfordring i forhold til makt, nettopp fordi Habermas tilnærming, som Flyvbjerg presiserer i sitatet over, er et valg av side for konsensus framfor konflikt. Star (1991) har beskrevet hvordan vi kan se på forholdet mellom medlemskap, identitet og makt, og nettopp medlemskap er avgjørende for å følge Habermas differensiering mellom livsverden og systemverden. Habermas tilbyr ingen relasjon mellom livsverden og systemverden, i hans arbeid er disse atskilte verdener. Men for å gi mening til distinksjonen i møtet mellom aktører som representerer disse verdenene, må vi forutsette en eller annen form for tilknytning, medlemskap til disse, som gir en form for mandat, hvilken rolle en skal spille i dette møtet. Nettopp medlemskapet, og muligheten for multiple medlemskap, multiple fellesskap, multiple identiteter, er noe av det Star har utforsket i flere bidrag (1989, 1991, 2005). I "Power, technology and the phenomenology of conventions" skisserer hun et maktkontinuum fra *stillehet/pluralistisk ignoranse*, gjennom *stemme/transformering av stillehet* og *innrullering/oversettelse av en mulig verden*, til *tortur/definering av verden* (Star 1991: 53), se figur E-1. Dette er der vi, i følge Star, finner politikeren og byråkraten et sted mellom "torturisten" og "den andre". Den makten disse enhetslederne og rådgiverne innehar, er en makt i et kontinuum, en makt til å definere en verden ut fra medlemskap, ved å skape muligheten for et medlemskap og definere det, og denne makten vil dermed vippe mellom torturistens definering av en absolutt verden, og den utenforståendes – "den andres" – langt svakere uttrykk for, og stemme til en annen virkelighet.



# 6

## Data og metode

---

*Dette er kappens viktigste kapittel. Første del er en vitenskapsteoretisk posisjonering og gjennomgang av sentrale argument for vitenskapsteorien og metodikken jeg legger til grunn. Neste del av kapitlet opererer på to nivå: Én deskriptiv gjennomgang av sluttproduktets datamateriale og metodikk (vanlig oppsett), og én narrativ gjennomgang av forskningsprosessens utvikling (innrykk, annen typesetting). Jeg bryter altså opp hver nøkterne beskrivelse av materiale og metode, med en narrasjon av hvordan det gikk til, basert på forskningsdagbøker. Jeg drøfter så samsvaret mellom forskningsprosess og vitenskapelige kvalitetskrav, og videre hvilken type kunnskap en slik forskningsprosess kan generere.*

### **F Data, metode, analysegrep og tilfældigheter**

I en studie der refleksivitet, medlemskap og måter å forstå omgivelsene på står sentralt, innebærer også et krav til refleksivitet i forhold til metode og analyse. Dette metodekapitlet handler derfor både om datainnsamling og om metoder og valg i forbindelse med dette; men også om analyseprosessen, metoder og valg og tilfældigheter i analyseprosessen. Første del er en generell, teoretisk innledning til metode og vitenskapssyn slik jeg har forholdt meg til det i studien. Andre del er et generelt overblikk over utgangspunktet for studien, valg og beskrivelse av kommuner som ble valgt som case. Tredje del er en beskrivelse av intervjudata og respondenter. Fjerde del er en beskrivelse av analyseprosess og analyseverktøy, og femte del er en oppsummerende drøfting.

Andre, tredje og fjerde del blir avbrutt av en narrativ men tematisert gjengivelse av studieprosessen. Disse avbruddene er markert i oppsettet med innrykk og annen typesetting. I disse avbrytende fortellingene viser jeg hvordan brudd, problemer, kritikk og andre hendelser medvirket til at studien tok den retningen den gjorde. På slutten av hver slik bolk drøfter jeg hvordan disse utviklingene taler til helheten i studien, og viser at utvikling som kan synes

## Kapittel 6

tilfeldig ikke nødvendigvis er det likevel: Det var grunner til at det oppsto problemer, det var grunner til at bestemte løsninger ble bedre å følge, og at det tross tilfeldigheter og generell narrativitet er en tråd i tilnærming til studieobjekt og vitenskapssyn.

Det er nok dristig å legge inn slike brudd i et metodekapittel, og mange vil lese det som uvitenskapelig og irrelevant, en avlegitimering av eget arbeid som tilfeldig, situasjonsavhengig, opportunistisk (politikk med andre virkemidler) eller at funnene bare er en forlengelse av personlig oppfattelse. Men det blir for feigt å ikke vise fram ting som hadde betydning for at studie og analyse ledet fram dit det gjorde, og jeg er av den klare oppfatning at slike ting har betydning. Samtidig er ikke poenget å sette et postmodernistisk punktum bak beskrivelsen og si "ta det som det er, jeg kan ikke si mer", slik jeg mener for eksempel Widerberg og Bolstad (2001) gjør i "*Historien om et kvalitativt forskningsprosjekt: En alternativ lærebok*". Derfor er diskusjonen i etterkant av hvert brudd vesentlig for å fange helheten, der jeg drøfter hvordan ulike hendelser og tilfeldigheter ikke er helt tilfeldige, men henger sammen på ulike måter.

### F.1 Eklektisisme og gyldighet

*The logic of interpretation is the Peircean logic of abduction. To explain a conjecture means to figure out a law that can explain a Result. The "secret code" of a text is such a Law [...] in the natural sciences the conjecture has to try only the law, since the Result is under the eyes of everybody, while in textual interpretation only the discovery of a "good" Law makes the Result acceptable (Eco 1990: 59).*

Ecos argument handler om tolking av litteratur, der det i større grad enn i samfunnsvitenskap er naturlig å anta at det ikke finnes en fasit. Jeg har flere ganger presisert at jeg opererer med et vitenskapssyn basert på refleksivitet og betydningen av fortolkning, samtidig som den verden som observeres vil motsette seg enkelte fortolkninger. Dette er et pragmatisk, eklektisk utgangspunkt, og det er krevende å vise studiens gyldighet. I dette utvidete metodekapittelet skal jeg vise hvordan jeg gjennom prosesser og teknikker har søkt å gi analysen best mulig validitet og reliabilitet.

#### F.1.1 Kvalitativ/Kvantitativ og krav til gyldighet

Det blir ofte argumentert for at kvalitative studier skal underlegges helt andre kvalitetskrav enn de som gjelder for kvantitativ vitenskap, og at man bør bruke andre begreper (Thagaard 2003). Jeg følger Silverman (Silverman 2001) i å stille meg kritisk til dette utgangspunktet. Heller ikke i kvantitativ vitenskap er reliabilitet, validitet og generaliserbarhet likeframme

begreper; de krever litt arbeid og innlevelse. Det standpunktet Silverman særlig opponerer mot er vitenskapskritikk basert på at objektivitet og sannhetskrav er maktutøvelse (ibid: 112). Ja visst er det det, men det bør ikke hindre noen i å forsøke å beskrive. Videre er det en grunnleggende forskjell på å se på verden som prosessuell, og å se på verden som en tilstand av uendelig flux (ibid.: 226). Her følger jeg Kirk og Millers oppsummering av forholdet mellom vitenskap og virkelighet (1986: 11 i Silverman 2001: 224): "The assumptions underlying the search for objectivity are simple. There is a world of empirical reality out there. The way we perceive and understand that world is largely up to us, but the world does not tolerate all understandings of it equally". Dette utsagnet peker i retning av Deweys pragmatisme, som bygges rundt erfaring og kontekstualitet som avgjørende størrelser (Dewey 1960). For forskning med et slikt utgangspunkt oppstår noen særlige utfordringer, og Fielding og Fielding (1986: 32 i Silverman 2001: 223) peker på typiske feil med fellesnevneren anekdotisering: Forskeren velger data som passer inn i forventninger og forutsetninger. Forskeren velger iøynefallende data framfor mindre dramatiske data. Problemet som ligger til grunn er at den originale formen på data forsvinner når det gjøres om til et analytisk narrativ. Dette kan naturligvis sies om enhver form for vitenskap.

### **F.1.2 Intervjudata. Ikke virkelighetsgjengivelse, men gyldighetsbeskrivelse**

En tilsvarende analytisk utfordring ligger i det å bruke intervjuer. Mye teknikk knyttet til validitet og reliabilitet knyttes til presisjon og nøyaktighet i intervjusituasjonen. Dette har absolutt betydning på den måten at temaene som berøres må være tilsvarende, men utelukkende fokus på dette skaper en feiltolkning: Jeg vil uansett ikke forvente at utsagnene fra respondentene er refleksjoner av en ekstern sannhet, men derimot slik de forteller om den. Dette gjenspeiler ikke en mangel ved intervjudata, men derimot en retning for hvordan de kan tolkes: " ... we need not hear interview responses simply as true or false *reports* on reality. Instead we can treat such responses as *displays* of perspectives and moral forms" (Silverman 2001: 112). Utsagnene, forklaringene og argumentene som kommer fram, er de som er tilgjengelige, og dermed virksomme. Analysen som foreligger her, er altså ikke primært en analyse av hvordan kommuneorganisasjoner ser ut og virker, men hvilke kommunikative handlinger som er virksomme og dermed gyldige i sin sammenheng, noe som er helt avgjørende for å forstå hvordan organisasjonen fungerer, jamfør Thomas-teoremet<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> " Hvis mennesker definerer situasjoner som virkelige, så blir de virkelige i sine konsekvenser" (Thomas and Thomas 1928).

### **F.1.3 Generaliserbarhet av forklaringsstrukturer gjennom kontekstens relevans.**

Generaliserbarhet av funn i en studie som denne innebærer ikke at det foreligger en beskrivelse som antas gyldig for alle tilsvarende enheter. Casene er ikke tilfeldig valgt, og de er heller ikke representative for gruppen "norske kommuner". Det handler derimot om overføringsmulighet, og verdien av denne overføringsmuligheten. Muligheten for å overføre ligger i typen funn, som igjen er basert på hvilke forståelser og beskrivelser som er virksomme, og teoretiseringer av disse som løfter fram forklaringsstrukturer (Coffey og Atkinson 1996: 162). Verdien av denne overføringsmuligheten ligger i kontekstens relevans, og gjennom kapittelet om NPM og norske kommuner har jeg både gitt en oversikt over feltet som undersøkelsen kan leses inn i, og vist at de fenomenene jeg studerer er virksomme i det kommunale feltet. Dette er altså ikke triangulering, men derimot en redegjørelse for den større sammenhengen mine analyser kan leses innenfor og overføres til.

### **F.1.4 Validitet gjennom analytisk falsifiseringspraksis**

Jeg får ofte høre at forskjellen på kvalitativ og kvantitativ analyse er at det i kvantitative studier er lettere å sikre reliabilitet, i kvalitative studier er det lettere å sikre validitet. Å hvile seg på denne antakelsen vil jeg ikke akseptere. Den tekniske delen av analysen handler i stor grad om åpen koding og konseptualisering; å finne fram til klassifisering og konseptualisering som kan beskrive uttalelser og fenomener (Strauss og Corbin 1998: 101-4). Det finnes ingen måte å garantere validitet i en slik prosess, den kritiske leser vil alltid måtte fundere på om forskeren har forsøkt å favne bredt, eller bare beskriver fragmenter av empirien (Silverman 2001: 241). Krippendorff skisserer en mengde ulike former for validitet angående innholdsanalyse, og innleder interessant nok med et samlebegrep for alle andre former for validitet: "Face validity" (Krippendorff 2004: 313), kort fortalt, om det gir mening, mest mulig sant for flest mulig. Om man retorisk når fram med budskapet er åpenbart vesentlig, men som ambisjon utilstrekkelig. Becker (1998) trekker i likhet med Silverman særlig fram to grep for å bedre mulighet for validitet: Konstant sammenligning mellom case, og oppfølging av avvikende konsepter. Litt oppsummert, er metoden å alltid forsøke å avvise både konseptualiseringer og måter å sette dem i sammenheng. Dette har vært en sentral del av analysemetoden, og beskrives mer utførlig i F.2.



### **F.1.5 Reliabilitet og kontrollrutiner**

Krippendorff (1980) trekker fram tre grupper av måter å sikre reliabilitet i analysen: Test-retest reliabilitet (om utfallet er stabilt når forskeren forsøker igjen). Test-test reliabilitet (om utfallet er stabilt i forhold til en annen forskers bearbeiding av data). Test-standard (om forsøket stemmer med standarder for slike forsøk). Det siste alternativet har primært vært tilgjengelig ved gjennomgang av tidligere forskning på feltet, og her vil jeg særlig vise til kapittelet om New Public Management og kommuneorganisering. Test-retest er i praksis gjennomført ved mine egne gjentatte gjennomganger av data og analyser. Test-test reliabilitet er søkt sikret ved at deler av analysene, bruk av utsagn i tilknytning til konseptualiseringer, og konseptualiseringene selv er blitt hyppig kontrollert og vurdert av fagfeller<sup>18</sup>. En gjennomført kryss-sjekking av det totale datamaterialet er ikke gjennomført.

Her har jeg redegjort for hvilken form for reliabilitet, validitet og generaliserbarhet som foreligger i studien. For å vise fram hva denne gyldigheten bygger på, er både kodingsskjema og originalsiter med utvidet kontekst lagt ved. Kapittelet om kommunal organisering er en videreføring av denne diskusjonen, ved å i tillegg til å gi en historisk sammenheng, også vise at de analysene som er gjort skjer innenfor en relevant kommunal virkelighet, altså en overføringsverdi. I den følgende seksjonen går jeg videre til å vise fram analyseprosessen gjennom de siste fire årene, for å vise fram hva som ligger bak de overstående påstandene av typen ”dette er gjort”, for slik også å gi en bredere bakgrunnsforståelse for den konseptuelle framstillingen i artiklene.

## **F.2 Oversikt**

Avhandlingen tok utgangspunkt i en nettsurvey av kommuneadministrasjonene, der vi<sup>19</sup> kartla former for styringsdatasystemer i virksomhetene, organisasjonsstruktur, og relasjon mellom disse. Vi fikk så dårlig svarprosent at undersøkelsen ikke kunne brukes til aggregert dataanalyse, men den ga en innsikt i hvilke systemer som fantes, og hva slags tanker og ideer vi kom til å møte. Dette ga også et grunnlag for å velge ut kommuner. Det er de tre valgte kommunene og casestudien av disse som utgjør hoveddelen av studien.

---

<sup>18</sup> Særlig Svein Hammer og Ann Rudinow Sætnan, men også Johanne Dahl, Gunhild Tøndel, Nadji Aïssa Khefif og Heidi Mork Lomell, samt deltakere på SCANCOR-seminarer på Stanford, har vært viktige bidragsyttere.

<sup>19</sup> Undersøkelsen ble utarbeidet i samarbeid med veileder Svein Hammer, vi fikk svar fra 160 av 430 kommuner.

## Kapittel 6

### Kriterier for casene

- Om kommunen sa seg villig til å ta imot en forsker, ettersom vi hadde et spørsmål om det i undersøkelsen.
- Størrelse. Ettersom jeg ønsket data om betydningen av måling brukt systematisk i styringen av kommunen, var det et poeng at organisasjonen var av en viss størrelse.
  - Hvorfor: Satt på spissen ville det være vanskelig å vite hvilken rolle styringssystemer hadde for makt, forhandling og forståelse av organisasjonen, hvis den var så liten at alle kjente hverandre. Jeg ønsket byer av en viss størrelse. Oslo var utelukket fordi den er så veldig annerledes enn alle andre kommuner.
- Prioritering av systematisert styring. Jeg ønsket kommuner som i noen grad hadde satset på målinger og systematisert styring
  - Hvorfor: Så jeg var sikker på at det var noe å studere. Jeg hadde allerede valgt meg en fokusering av studien, knyttet til praksiser rundt strukturene, og forståelser av dem. Da ville det bli meningsløst å gå til en kommune som ikke brukte slike verktøy eller virkemiddel.
- Variasjon. Jeg ønsket kommuner som hadde hatt ulike tilnærminger til målinger og styringsstruktur, men som likevel altså hadde til felles en aktiv tilnærming.
  - Hvorfor: Igjen med utgangspunkt i hvordan studieobjektet ble fokusert, var det et poeng å trekke analysen forbi forskjeller mellom balansert målstyring, innsatsstyrt finansiering, stykkprisfinansiering. En slik sammenligning ville være interessant hvis jeg skulle studere styringsstrukturene isolert, men jeg ville studere praksisene rundt målinger brukt i systematisert styring, noe alle disse trademark-verktøyene har til felles.

## Tabell F-1: Caseoversikt

En stikkordsmessig gjennomgang av kjennetegn ved case-kommunene følger. Ettersom kommunene er anonymisert, blir noen kjennetegn som beliggenhet og folketall gjort bevisst upresist. Under gjennomgangen følger en oversikt over intervjufordelingen.

### Kommune 1

*Kjennetegn:* 30-60 000 innbyggere, kystby.

*Observasjons-/intervjuperiode:* November 2006

*Styringsstruktur:* Nylig omorganisert til resultatområder, initierte forsøk med resultatenheter, overgang mot rammefinansiering. Anvendte balansert målstyring på alle sektorer. To styringsnivå.

### Kommune 2

*Kjennetegn:* 70 – 150 000 innbyggere, kystby.

*Observasjons-/intervjuperiode:* Desember 2006

*Styringsstruktur:* Resultatenheter, ulike løsninger i ulike sektorer, Stykkprisfinansiering i helsesektoren, rammefinansiering i skolen. 3 nivå, der direktør formelt forholder seg til administrasjonssjef.

### Kommune 3

*Kjennetegn:* 70 – 150 000 innbyggere, kystby.

*Observasjons-/intervjuperiode:* Mai/juni 2006

*Styringsstruktur:* 2 styringsnivå, men med direktører som i praksis fungerte som mellomnivå. Lederavtaler og rammefinansiering av resultatenheter.

Som det framgår er ikke kommunene valgt ut fra representativitet. De er valgt strategisk ut fra potensial for å finne varierte data om studieobjektet, måling som systematisert styring, praksiser og forståelser rundt disse strukturene. Dermed er det ikke en studie som sikter mot å selv beskrive sentrale kjennetegn ved norske kommuner, men derimot å vise og forklare hva som skjer rundt et fenomen som andre studier har vist er alminnelig i norske kommuner.

#### F.2.1 En stillingsutlysning og et vanskelig analyseobjekt

Begynnelsen av denne avhandlingen var en stillingsutlysning. Ann Rudinow Sætnan hadde fått tilsagn på Storforsk-midler fra Forskningsrådet til prosjektet

## Kapittel 6

For Whom the Bell Curves. Det ble lyst ut fire stipendiat-stillinger, som skulle "... fokusere på fire praksisfelt: kategorier innen folketellingsdata, helsestatistikker, kriminal- og sikkerhetsstatistikker, og anvendelse av statistikk ved evaluering av kommunale tjenester. I tillegg omfatter prosjektet et sammenbindende ledd som skal ta for seg de matematiske aspektene ved praksisene som avdekkes" (Sætnan 2005). Jeg søkte på stillingen med en prosjektbeskrivelse der jeg tok "...utgangspunkt i en styrket tro på individualitet, som sammen med en sterk tro på vitenskapelige metoder og tellbarhet setter statistisk generalisering i en paradoksal situasjon" (Hovland 2005), og ut fra dette skisserte tre mulige innfallsvinkler: Befolningskategorier og identitet, Statistikk som kommuneverktøy, og matematisk informert tverr-analyse. Jeg stilte spørsmål som: "Hva bærer slike undersøkelser i seg av metode, metodevalgdiskurser og konsekvenser av disse?" og ville "...bruke kommuners innføring av såkalt "New Public Management" (NPM) for å drøfte den diskursen statistiske generaliseringer møter i norske kommuner, for derved å kunne vise i hvilken grad makt er knyttet til ulike former for informasjon, og hvilke konsekvenser dette har for forvaltningen av kommunene." Intet mindre. Jeg fikk stillingen innenfor matematiske aspekter ved statistikk og styring, og dette skulle være et sammenbindende ledd i prosjektet. Svein Hammer, som ellers hadde ansvar for kommunestatistikk i prosjektet, fikk i oppgave å veilede meg.

### F.2.2 Statistikken viser sitt uklare ansikt

Jeg hadde allerede grunnleggende statistikk fra hovedfag ved NTNU, men har alltid likt meg med tall og matematikk, og gledet meg til nye runder med matte. Jeg meldte meg straks på oppfriskingskurs i matematikk ved Gløshaugen<sup>20</sup>, statistikk for matematikere, og videregående statistikk for samfunnsvitere. Jeg meldte meg også i første semester på kurs i vitenskapsteori ved Universitetet i Oslo. Planen var å bli mer kjent med arkitekturen og mekanikken i statistikken, å komme på sporet av hva slags skript jeg kunne finne i algoritmene. Så skulle jeg forfølge algoritmene i de andre ulike delprosjektene, og kunne knytte sammen prosjektet gjennom å vise hvordan statistikk bar i seg muligheten for

---

<sup>20</sup> De største campusene på NTNU er Dragvoll, der humanistiske og samfunnsvitenskapelige fag holder til, og Gløshaugen, der ingeniørfag og realfag holder til.

bestemte former for styring. Som man ser, ganske langt fra der avhandlingen står i dag.

Det første jeg oppdaget var en kraftig diskrepans mellom statistikk for matematikkstudenter og statistikk for samfunnsvitere. Satt på spissen: Der matematikerne skled forbi antakelsene i stikkordsform for å komme fram til bevisførselen, forholdt dette seg ganske motsatt på samfunnsvitenskapelig side. Her var bevisførselen noe for de spesielt interesserte, det viktige var hva man forutsatte og hvilke implikasjoner det hadde for anvendelsen. Dette var antagelig også noe av årsaken til at jeg ikke fikk i stand noe samarbeid med Institutt for matematiske fag ved NTNU.

### **F.2.3 Kausalitet og vitenskapskritikk**

Jeg mente etter hvert at linja jeg hadde lagt ut ikke førte noe sted. For det var en grunn til denne diskrepansen: Ved å ta statistikk som teknologi, ligger skriptet i antakelsene, ikke i bevisene. Det er der statistikk ikke lenger er matematikk, ved å anta overganger som ikke kan bevises matematisk, vi kan se etter konsekvenser av ulike modeller. Jeg lot matematikerne seile sin egen sjø, og vendte oppmerksomheten mot Lars Mjøsets vitenskapsteorikurs i Oslo. Jeg hadde fått en fornemmelse av at antakelsene og forutsetningene i statistiske beregningsmetoder ville være stedet å søke etter betydningen av dem, og at hvis jeg skulle snakke om betydningen av modeller for informasjonsbehandling, så ville ideen om kausalitet være vesentlig, ettersom statistisk inferens gjerne innbefatter årsak og virkning. Derfor gikk jeg til en bred litteraturstudie av forståelser av kausalitet, og diskuterte dette opp mot kausalitet slik jeg fant det i statistikk-lærebøker. Jeg diskuterte meg fram til fem variabler som forståelsen av kausalitet varierer på:

- **Temporal avstand:** Hvor tett i tid årsak og virkning må være.
- **Logisk avstand:** Om man tillater et resonnement mellom årsak og virkning, eller om det må oppfattes som direkte og iøynefallende.
- **Singularitet:** Kompleksiteten i beskrivelse av kausalitet; om flere hendelser kan være samvirkende årsak.
- **Nødvendighet:** Om alt er forårsaket, eller bare noe.

## Kapittel 6

- **Substans:** Om årsaker må være materielle, og hva man evt. legger i "materielt".

Deretter drøftet jeg hvordan statistikk passer på disse skalaene. Det gikk ikke like bra, og det er grunnen til at dette manuskriptet aldri ble en artikkel. Diskusjonen i manuskriptet var haltende, jeg visste ikke helt hva det var jeg skulle plassere på hva slags skala, og i det hele tatt hva som var formålet. Når jeg presenterte manuskriptet på kurset gikk mye diskusjon på hva det var jeg angrep. Hvilken statistikk? Først trodde jeg dette var et enkelt spørsmål om avgrensning av studieobjektet statistikk, og jeg forsøkte å finne fram til en definisjon av statistikk slik jeg ville jobbe med den.

### F.2.4 Statistikk som fag eller statistikk som praksis

På denne tiden skulle jeg hjelpe til på datainnsamlingen til Svein Hammer om kommunal bruk av statistikk. Han samlet inn tekstmateriale fra Kommunal Rapport, stoff som relaterte til bruk av målinger, vi begynte å planlegge en survey mot administrasjonssjefene i norske kommuner, og begynte så smått å legge en slagplan for casestudier. Det begynte å bli tydelig at det kunne bli lite materiale å basere seg på for meg i de andre prosjektene, og at jeg måtte knytte meg tett opp til kommuneprojektet og oppsøke empiri selv. Dermed begynte jeg å lese NOUer og rapporter fra Teknisk Beregningsutvalg for Kommunal og Fylkeskommunal økonomi (TBU) og Rogalandsforskning, samt brosjyrer og materiell fra KS og Kommunal- og regionaldepartementet.

Det begynte å bli klart at jeg måtte ta et valg, mellom statistikk slik statistikere lærer det bort, og statistikk og målinger slik vi finner det i arbeidshverdagen. For statistikk slik vi finner det i arbeidshverdagen, ja; det var ikke det at den var lite sofistikert, det var tidvis bare feil. Dårlig statistikk. Gjennomført. Hva skulle jeg da med en avgrenset definisjon av hva statistikk er, hvis det jeg fant i kommunene, og kanskje også ellers, var noe helt annet, som kunne bøtes på med opplæring. Tilsynelatende. Hvem skulle jeg gå i front mot: SSB eller KS? Det skulle gå lang tid før jeg klarte å nøste opp i hvordan jeg kunne forholde meg til analyseobjektet Statistikk.

### **F.2.5 Kommuner viser seg også som vanskelig objekt (men mer håndterbart)**

Spørreundersøkelsen var en nettbasert undersøkelse der vi brukte NTNUs leverandør SelectSurveyASP fra ClassApps (se vedlegg). Vi kjøpte inn e-postadresser fra norge.no, og sendte med adresse administrasjonssjef i alle kommuner. I undersøkelsen spurte vi etter generelle trekk ved kommunen, organisasjonsstruktur, styringsmodeller og verktøy, og påstander om kommunens bruk av statistikk og målinger. Vi fikk ikke så mye som vi håpet ut av undersøkelsen, og forhåpningene var nok også litt i overkant. Men å lese gjennom uttalelsene og hva slags styringsgrep som ble gjort rundt i kommunene ga meg en innføring i hvordan administrasjonssjefene der ute tenker om sin egen organisasjon og hva statistikk har å si i forhold til dette, og snart mente jeg å ha ganske god oversikt over hva som foregikk. Samtidig ble det stadig mer uklart for meg hvordan jeg kunne beskrive relasjonen mellom det å drive en kommune, og det å måle den. Videre ble det klart for meg at den økte tilgangen til data ikke var akkompagnert av mer sofistikert bruk av data, det hele virket så lite nytt.

I tillegg til å gi et overblikk og en innføring, brukte jeg surveyen til å kartlegge hva slags kommuner som kunne brukes som case videre. Vi spurte i undersøkelsen om kommunen ville være villig til å være en case-kommune, så vi dermed hadde et grunnlag å velge fra. Jeg begynte å kikke nærmere på enkeltkommuner og sammenstille disse med informasjon fra undersøkelsen, og det gikk opp for meg at jeg ikke kunne forsøke på noen snittbeskrivelse av kommunene. De var så forskjellige. Fra Oslo, som bare er i en klasse for seg i alt, til det som da var Norges minste kommune Utsira, med sine 214 innbyggere fordelt på 6 kkm, til Gáŋgaviikka gjelda (Gamvik), med sine 1025 innbyggere og 1413 forblåste kkm på Nordkinnhalvøya i Finnmark, og slik kunne jeg fortsatt. Jeg kom ikke til å være i stand til å si noe om Den norske Kommune og Statistikk, det ville ikke gi mening. Jeg måtte velge meg relativt store kommuner som hadde et slags aktivt forhold til organisasjonsutvikling, styringsindikatorer og struktur, og store nok til at ikke alt handlet om menneskene som satt der. Dermed valgte jeg i samarbeid med Hammer ut fire

kommuner som var geografisk spredt, som rapporterte å være i, eller i slutten av, en omstillingsfase mot flatere struktur og nye former for rutiner knyttet til målinger av enhetene. Jeg skulle studere tre av dem, og tok også med i betrakningen om jeg kjente noen jeg kunne bo hos, for slik å spare prosjektmidler.

### **F.2.6 Analytisk fleksibilitet lusket i kulissene og tvang seg fram. Første oppsummerende diskusjon**

Det lå en generell motstand i fenomenene jeg ønsket å studere, motstand mot å bli analysert i form av kategorier. Først viste det seg i forhold til begrepet statistikk, som smuldret bort i møte med andre konsepter som *teknologi* og *organisasjon*, til og med *kommune*. Dette fikk konsekvenser for hvordan jeg forholdt meg til analysen senere, og hva slags teorier jeg kunne bruke. Det fikk også konsekvenser for hvordan jeg kunne nærme meg det empiriske feltet, hva sags metode jeg kunne bruke og hva jeg kunne regne med å få ut av det.

For det første innebar det at hypotesetesting som grunnmetode ikke ville være tilfredsstillende. Hypotesetesting har hatt en sentral rolle som analytisk grep ("Jeg finner / påstår / skriver at [Hypotese]. Er det noen grunn til å gå bort fra [Nullhypotese]?), men som fundament for studien ville det ikke fungere, så lenge jeg ikke var villig til å tvinge fenomener inn i teoridrevne kategorier og konsepter før analysen. Dette har altså betydning for forholdet mellom teori og metode-design. Ved å forme hypoteser ut fra teoretiske forventninger, ville jeg begrenset fleksibiliteten i analysen av konsepter som var virksomme på flere plan samtidig. Framdyrkingen av analytisk fleksibilitet og eklektisisme var altså ikke primært et spørsmål om personlig preferanse (selv om det også kan ha hatt betydning), men at analyseobjektene var tvetydige og det framsto som uklokt å begrense analytisk handlingsrom til hypotesetesting.

For det andre innebar dette at jeg - mer enn informasjon om målinger og systematiserte styringsstrukturer - ville trenge data som sa noe om prosessene rundt disse, hva de som forholdt seg til tallene og strukturene gjorde med dem og hvordan de forsto dem som. Jeg ville trenge utforskende



intervjuer, som var tematisk fokusert, men ikke nødvendigvis tilpasset standardisering av svarene.

For det tredje, og i forlengelsen av dette, ville et fokus på denne typen data føre til at intervjuene, som jeg ønsket å fokusere på, ikke kunne leses som virkelighetsbeskrivelser, men forståelsesbeskrivelser. Slike intervju ville gjenspeile representasjoner og forståelser av virkeligheten, som ikke nødvendigvis tilfredstilte de kravene til etterrettelighet og presisjon som jeg selv ville ønske av en virkelighetsbeskrivelse. Et naturlig spørsmål ville være om jeg ikke skulle kontrastere intervju-uttalelser med en "reality-check", men det var ikke det jeg ønsket å studere. Forståelsene og beskrivelsene av egen praksis er i seg selv virksomme størrelser som trenger kartlegging.

For det fjerde, tatt i betraktning denne orienteringen mot innsamling og forståelse av innsamlet data, ville det bli et åpent spørsmål hvilke nivåer jeg kunne sammenligne på, hvis jeg overhodet kunne sammenligne. I utgangspunktet vil det bli problematisk å sammenligne for sammenligningens skyld, fordi konseptene er uklare, og dermed også kausaliteten. Sagt på en annen måte: Hvis jeg fant at to kommuner som hadde en strukturell ulikhet, også hadde en annen ulikhet, er det min tolkning som kommer i forgrunnen dersom jeg antar en årsakssammenheng mellom disse tingene, eventuelt er det et produkt av den forklaringsmodellen jeg bruker. Dette blir problematisk i et utvalg på tre kommuner. Det samme gjelder på mange måter i forskjeller mellom sektorer, selv om det her kan synes mer tilgivelig å anta at de iøynefallende forskjellene er de relevante forskjellene, men det er fortsatt problematisk.

Jeg har ofte blitt spurt om jeg sammenligner mellom kommuner og sektorer, og hvorfor jeg ikke gjør det. Både av fagfeller og andre nysgjerrige. Jeg har ikke sammenlignet fordi jeg ikke kunne gjøre det når jeg ikke kjenner forskjellene. Det jeg kjenner er fellestrekkene. Det jeg etter hvert fant ut at jeg kunne si noe om, var forståelser og beskrivelser av praksis i tilknytning til det som gjerne skulle vært et avgrenset konsept. Det jeg ville si noe om var forståelsen og beskrivelsen av praksisene rundt målinger brukt i systematisert

## *Kapittel 6*

ledelsesaktivitet. Det jeg kan si noe om, ut fra tre case-studier, er hvordan ansatte i organisasjonen på ledelsesnivå forholder seg til disse målingene og systemene. Hvis jeg skulle sammenligne, ville det bli mellom kategorier som oppsto gjennom analyseprosessen.

### **F.3 Datamateriale og intervjuprosess**

Datainnsamlingen ble foretatt i løpet av 2006 og varte i omtrent 2 uker i hver kommune. Dette innebar forberedelser ved gjennomgang av kommuneplaner, –rapporter og avisutklipp, og noe innholdsanalyse, men dette forble bakgrunnsmateriale for arbeidet med intervjuene. Intervjuobjektene besto av rådgivere, enhetsledere, fagforeningsrepresentanter og administrasjonsledere.

Jeg fikk tilgang til kommunene ved først å kontakte administrasjonssjefen, og ble i alle tilfeller sendt videre til en rådgiver i sentraladministrasjonen. Denne fungerte så som en døråpner, og anbefalte andre jeg burde intervju. I tillegg fulgte jeg sektorlinjene med hovedfokus på skole og helse som store sektorer, og arrangerte intervjuer i sektorene selv. Med henvisning til aksept fra direktør eller sentral rådgiver fikk jeg ingen avslag. Ved å følge døråpnerens råd kunne jeg oppnå å følge det som ble antatt å være sentrale posisjoner rundt strukturen, og dermed de som kunne antas å ha makt i forbindelse til den. Ved å selv ta føringen over hvilke sektorer som skulle følges, og selv velge tilfeldige enhetsledere og administratorer i hver sektor, sikret jeg å få representasjon av brytningene mellom styringspraksis på strukturens betingelser, og praksis i større grad knyttet til profesjoner eller drift av enheter.

Intervjuene ble foretatt av meg, i hovedsak alene. På to av intervjuene deltok daværende masterstudent Sigrunn Tvedten, på to av gruppeintervjuene deltok Hammer. Alle intervjuer er anonymisert, ettersom det for alle tre kommuner var en forutsetning at også kommunenavnene skulle holdes anonyme, for å unngå sammenligninger i offentligheten. Dette gikk jeg med på, ettersom det heller ikke var i min intensjon å gjøre kvalitetsvurderinger eller sammenligninger av kommunene. Dette var nok også en fordel: Vi kan ikke si det var sensitiv informasjon som ble sluppet, men det var for flere av intervjuobjektene et poeng å unngå lojalitetsproblemer – dette var tilsynelatende ledere som søkte å holde kritikk innenfor kommunens egne fora, av lojalitet til arbeidsgiveren.

**Tabell F-2: Intervju fordelt på sektor i hver kommune.**

	Kommune 1	Kommune 2	Kommune 3	
Skole	1	6	7	14
Helse	2	7	2	11
Kultur	0	0	1	1
Teknolog	2	1	6	9
Ledelse	3	5	2	10
	8	19	18	45 <sup>21</sup>

**Tabell F-3: Posisjon fordelt på sektor.**

	Skole	Helse	Kultur	Teknolog	Ledelse	
Enhetsleder	6	4	0	0	0	10
Tillitsvalgt	1	1	0	0	0	2
Sektoradministrasjon	6	4	0	1	0	11
Sektorleder	1	2	1	0	0	4
Sentraladministrasjon	0	0	0	8	2	10
Sentral ledelse	0	0	0	0	8	8
	14	11	1	9	10	45

**Tabell F-4: Kjønnfordeling blant respondentene.**

	Kvinne	Mann	Gruppeintervju	
Skole	6	7	1	14
Helse	6	4	1	11
Kultur	1	0	0	1
Teknolog	2	3	4	9
Ledelse	3	6	1	10
	18	20	7	45

Hvert intervju varte fra 25-55 minutter. Intervjuene var tematisk delt opp i tre bolker; først rundt intervjuobjektets generelle arbeid, dernest bruk av målinger i hverdagen og i årshjulet, til sist egne refleksjoner rundt bruk av målinger i kommunen. Intervjuene ble med ett unntak tatt opp og transkribert. I tillegg ble ett intervju delvis ødelagt av tekniske årsaker og ble transkribert med mange hull.

Når jeg valgte skole og helse som sektorer å satse på, var dette helt enkelt fordi det er store tjenestekområder, begge med sterke profesjoner som kan utfordre en ensidig økonomisk

<sup>21</sup> I dette tallet (45) inngår møtedeltakelse som gruppeintervju, dessuten inngår intervjuene som ikke ble transkribert. I artiklene beskriver jeg datamaterialet som 39 intervjuer, som det antallet intervjuer som ble systematisk kodet og analysert.

## *Kapittel 6*

fokusering. Det var altså rom for motsetninger og lokale fortolkninger. Jeg gjorde ett intervju i kultursektoren, for å trekke inn en helt annerledes sektor, men fant fort ut at det kom til å medføre for mange intervjuer totalt. I tabellen har jeg skilt mellom ”teknolog” og ”ledelse” som profesjoner. Dette var ikke utvalgsriterier, men for å holde oversikt. Med teknolog er det ment de som har arbeidsoppgaver knyttet til å serve driftssystemene, mens jeg med ledelse mener de som anvender driftssystemene, og som har sine arbeidsoppgaver mot det politiske og mot sektorene.

### **F.3.1 Monitoring og audit. Statistikk som ulik praksis i ulik posisjon**

Samtidig som datainnsamlingen tok til i kommunene, begynte jeg å forberede tilnærming til empirisk materiale, for også å kunne presentere dette på International Sociology Conference i Durban. Jeg titulerte mitt bidrag: ”Rasputin's Black Box: How statistics are used in Norwegian municipality monitoring and administration”. Ordspillet skulle henvise til at vi kunne observere statistikk i styring som en ”Black Box”, med henvisning til Pandora's eske, og Latour's ”Science in Action” (Latour 1987), ”Rasputin” som en referanse til den skjulte makten, antagonisten i kulissene. Men det var et langt sprang fra sammendraget jeg sendte for å delta, og teksten jeg leverte, for i mellomtiden hadde jeg begynt på datainnsamlingen. Det første jeg trakk fram fra de umiddelbare analysene, var forskjellen på det jeg ga de (uheldig lite tydelige) betegnelsene ”monitoring” og ”audit”. Med ”monitoring” mente jeg måling for tolkning mot ekstern normativ eller faglig kontekst. Med ”auditing” mente jeg vurdering mot andre målinger, e.g. benchmarking. Bakgrunnen for denne distinksjonen var at jeg oppfattet et skille mellom hvordan enhetsledere vurderte bruken av målinger, og hvordan sentraladministrasjonen vurderte bruken: Enhetslederne vektla ”monitoring” som positivt, men ”auditing” som en trussel. Sentraladministrasjonens representanter forholdt seg til begge former for måling. Denne distinksjonen fulgte avhandlingen videre, og er en tråd som har munnet ut i artikkelen Disciplined Unruliness. Men det var langt igjen dit, for jeg fikk fortsatt ikke noe grep om hva denne distinksjonen kunne inneholde, og i og med at dette ikke var kvantitative funn, var jeg ikke tilfreds med observasjonen alene: Jeg trengte en rammefortelling for observasjonen, en forklaring.

I denne beskrivelsen ligger også kimen til en erkjennelse som i mine øyne ble avgjørende for avhandlingen, men som jeg brukte lang tid på å formulere: Statistikk er et vanskelig analytisk objekt fordi det er vanskelig å observere. Sammenhengen her er at nettopp ulike posisjoner ser ulike objekter, og vektlegger og vurderer ulike objekter, når de snakker om disse målingene. Dette var ikke bare et analytisk problem, men som jeg har vært inne på, strevde jeg helt fra begynnelsen med å få klarhet i hva det var jeg studerte. Jeg hadde en følelse av at "statistikk" forsvant som et spøkelse hver gang jeg fokuserte blikket på det. I noen av notatene fra forskningsdagboken går jeg inn på en drøfting av om dette nettopp kunne være grunnen til at vi oppfatter statistikk som et mektig redskap; fordi det ikke lar seg adressere.

### **F.3.2 Statistikk sett som fraksjonert dilemma. Første inspirasjon til "Numbers"**

Første forsøk på å adressere nettopp denne problemstillingen ble inspirert av et artikkelutkast av Lampland og Star som ble utgangspunkt for en nylig utgitt antologi (Lampland og Star 2009). I utkastet argumenterte de den gang for å studere formaliserende praksiser som et paraplykonsept for standardisering, kvantifisering og formalisert representasjon. Dette virket kjent i forhold til hva jeg hadde tenkt om statistikk, samtidig var det ikke formaliserende praksiser jeg studerte, for jeg var ikke engang sikker på om bruk av statistikk virket formaliserende. Hammer presiserte gang på gang at det like godt kunne være motsatt. Men derimot viste disse begrepene til ulike dilemmaer: Hva vil det si å standardisere, hva vil det si å kvantifisere? Jeg ville forsøke å se om jeg kunne gjenkjenne utfordringer knyttet til statistikk i en slik kategorisering. Litt snublende presenterte jeg dette stoffet i Durban, og ganske fort føyet modellering seg til listen, nå fire konsepter.

Denne delen av artikkelen ble en drivende kraft i avhandlingen, og problemene med drøftingen fulgte meg hele veien. Et spørsmål var hva disse konseptene representerte, et annet var hvordan de sto i relasjon til hverandre. Et tredje var hva egentlig formalisert representasjon var for noe. Etter hvert definerte jeg dette som det å erstatte menneskelige relasjoner med målingsbaserte relasjoner, men begrepet var fortsatt problematisk. En ting var

at det fortonet seg som det mest interessante, og ved alle presentasjoner var det dette som ble vektlagt, dessuten var det uklart hva som var det "formelle" med dette. Først i siste runde med revideringer kom jeg på å oversette til "accountable communication", etter å ha lekt med ord som kunne passe med hvordan aktørene selv beskriver prosessen, og som jeg vil si er et langt mer empirisk presist begrep. Angående spørsmålet om relasjoner mellom konseptene, fikk jeg blant annet råd fra Ellen Balka på workshop i Trondheim i mai 2007 om at standardisering er en forutsetning for modellering og kvantifisering, mens formalisering er både et resultat av og en idé som er en forutsetning for denne prosessen. Argumentet er lett å følge, men samtidig hadde jeg problemer med denne framstillingen; det var en modernitetsmaskin som jeg ikke kunne stå inne for at eksisterte. Jeg måtte etter hvert finne måter å løfte denne diskusjonen vekk fra det empiriske på, vekk fra en beskrivelse av prosesser, og over mot en beskrivelse av former for dilemmaer, og forfølge disse som ideer heller enn prosesser. Resultatet er altså artikkelen "Numbers".

### **F.3.3 Heterogenitet og tvetydighet. Andre oppsummerende diskusjon**

De første kategoriene som tok form var knyttet til hvordan målingene og statistikk ser ulikt ut fra ulike posisjoner, og hvordan betydningen av statistikk blir ulik når ulike valg blir vektlagt. Det første gjelder i de to posisjonene som kunne identifiseres på hver side av styringsrelasjonen enhet – sentraladministrasjon. Med utgangspunkt i et slikt møtepunkt kunne jeg skille ut posisjoner som så ulike ting i statistikken, og vurderte meningsfullheten ut fra ulike kriterier. Det andre gjaldt den mer teoretiske konseptualiseringen av statistikk. Dette var heller ikke en videreutvikling av eksisterende teori, men heller å bruke begreper fra andre til å forstå og sette navn på heterogeniteten i objektet jeg forsøkte å observere.

Det vil være naturlig å spørre om ikke en slik konseptualisering og navnssetting ikke blir gjenstand for den samme kritikken jeg framhevet i forhold til modellstyrt kausalitet: Vi kjenner ikke alle forskjellen, så hvordan finne sammenhengen? Forskjellen ligger i fokus og analytisk prosess. Jeg tar utgangspunkt i et observert fenomen, og viser på hvilken måte vi finner dette

fenomenet og hva som ligger i det. Deretter inngår det i den analytiske prosessen, ikke bare å forsøke å avvise sammenhengene, men å avvise at dette fenomenet kan betegnes med de begrepene jeg bruker. Dette er noe annet enn å ta utgangspunkt i to ulike størrelser (kommune /sektor) innenfor en gitt kategori, for så å sammenligne disse.

#### **F.4 Kodings- og analyseprosessen**

Intervjuene ble kodet i fire omganger med QSR Nvivo programvare, se vedlegg. Første koding tok utgangspunkt i de forventede kategoriene av svar og tema. Andre kodingsrunde tok utgangspunkt i erfaringer, nye ideer og kategorier slik de kunne filtreres ut fra mine egne erfaringsrapporter og forskningsdagbøker fra datainnsamlingen. Tredje koding kan vi kalle den fullstendige kodingen, der jeg samlet sammen de løse kategoriene og de tematiseringene jeg mente hørte sammen eller ”kommuniserte” på noen måte. Fjerde runde koding var revidert koding basert på hvordan artiklene formet seg, og en videre finstilling og utspørring av de kategoriene av tematiseringer jeg fant vesentlige å forfølge. I denne siste delen av kodingen ble søkefunksjoner og autokoding brukt mer omfattende, i motsetning til de tre første rundene som ble kodet ved gjennomlesning, enten av råtekst, eller av tidligere kodingsammendrag.

##### **F.4.1 Multiple medlemskap. Objekt, subjekt og makt tar form**

En videre inspirasjon til en alternativ tilnærming til statistikk kom på WTMC-kurs i Nederland. Bakgrunnen for at jeg meldte meg på var at jeg trengte å delta i diskusjoner om forholdet mellom teknologier og samfunn, og WTMC er ett av to nettverk i Nederland som holder regelmessige sommerskoler i STS-problemstillinger. Denne gangen kom Leigh Star til å være trekkplaster, tema var knyttet til hva ”boundary object” kan forstås som, og ikke minst var diskusjoner om hva medlemskap innebærer, i sentrum. Det var særlig én diskusjon som ble betegnende for hvordan jeg kom til å tenke om forholdet mellom teknologi, organisasjon og individ. Katie Vann, Leigh Star, Sally Wyatt og jeg selv (allerede svært fornøyd med strategisk plassering ved middagsbordet) diskuterte forskjellen på objekter sett som immutable mobiles og boundary objects. Det ble sagt at det handlet om grad av erkjennelse av betydning av medlemskap. Jeg mente, lett Luhmann inspirert, at medlemskap er avgjørende for å identifisere grenser, fordi medlemskap innbefatter kognitive system. Derfor mente jeg det ikke var mulig (eller mer krevende enn

## Kapittel 6

hva hverdagslivet tillater) å bevege seg i to kognitive system samtidig, at medlemskap ikke kan blandes uten å bli noe nytt, men at aktører likevel kan krysse grensene, og dermed skifte medlemskap, eller aktivisere et annet av sine medlemskap. Derimot mente jeg objekter ikke har denne begrensningen, fordi man ikke lenger snakker om kognisjon. Det ble en nikkende liten stillhet, antagelig fordi jeg ikke var helt bevisst på hvor mange gamle argumenter jeg dermed tok opp, før Vann fulgte opp med om jeg mente det var fordi objekter ikke har medlemskap. Jeg fant ikke på noe bedre, og sa meg enig. Rett etter skjønte jeg at det var feil, men diskusjonen var gått videre: Objekter tilskrives medlemskap, mens aktører aktiviserer medlemskap. I forlengelsen av dette er ikke det virkelige skillet mellom aktør og objekt, men derimot mellom hva og hvem som tilskrives medlemskap, og hva og hvem som aktiviserer medlemskap. Medlemskap er et spørsmål om definering og makt. Det som tilskrives medlemskap, har potensial til å være et boundary object: Sett fra flere medlemskap, men forstått ut fra hvert enkelt medlemskap. Jeg hadde uforvarende konvertert til Leigh Stars filosofi, befolket av "boundary objects" og "multiple memberships".

### F.4.2 Transparens. Kikkhullet som teknologi-metafor

Et tilsvarende vendepunkt fant sted et år senere, etter den årlige 4S (Society for Social Studies of Science) konferansen. Hammer og jeg satt oss for å oppsummere inntrykkene fra konferansen, og vi begynte å sjonglere med den mengden ord med prefikset trans- vi var blitt eksponert for, og kanskje særlig transparens. Jeg summerte opp fra abstract-katalogen, og fikk bekreftet fornemmelsen, skjønt uten at jeg sammenlignet med andre prefikser. Særlig vesentlig framsto "transparens", som jeg også var blitt kritisert av Jonathan Kahn for å bruke for skjødesløst – hva var det med dette ordet? Jeg bestemte meg for å finne ut hva det egentlig betyr, hva slags mening som ligger i ordet, og gikk til etymologien, noe som resulterte i et lite essay (Hovland 2008) – for det var et interessant ord. Jeg skal ikke gå inn på detaljene i alle ansatsene som ligger i ordene *trans* og *pareo*, men jeg konkluderte med en trolløyemetafor (kikkhull, for eksempel i blokkoppganger), der transparens forutsetter noe noen ser gjennom, som gjenskaper et bilde av det som er på den andre siden. Dette igjen skapte en serie med nye spørsmål: Hvordan er



det som det kikket gjennom konstituert? Hvem ser? På hva? Er det som blir sett delaktig i å bli sett, posisjonerer det seg i forhold til hvordan blikket blir mediert? Hvor er trolløyet plassert, og hvordan ble det plassert der? Igjen en ny idé til hvordan jeg kunne sette innsiktene i avhandlingen inn i en større sammenheng, der jeg kunne orientere analysen etter en devise som skaper transparens, og dermed et utgangspunkt for å svare på spørsmålene over i en større sammenheng.

#### **F.4.3 Ny-institusjonalisme. Organisasjonsbegrepet strammes inn**

Når det nærmet seg ett år igjen av stipendiatperioden, ble det mer klart for meg at det var et stort hull i perspektivering av problemstillingene, og dette handlet om organisasjon. Jeg hadde tatt organisasjon for gitt, satt punktum ved medlemskap, uten å forfølge dette i noen videre sammenheng. Jeg hadde heller ikke forholdt meg aktivt til ideer om NPM, som hele veien hadde ligget som et udefinert bakgrunnstepp. Når jeg så skulle se meg om etter et universitet å besøke et halvår, ble jeg fengnet av utlysningen til Scandinavian Consortium for Organizational Research (SCANCOR) på Stanford. Etter at søknaden var sendt, la jeg fram en skisse for hvordan artiklene skulle bygge opp avhandlingen: "Numbers" var rimelig klar, og måtte bare spisses. Deretter ønsket jeg å vise fram hvordan diametralt ulike perspektiver kunne gi hver sine viktige resultater, ved å la én artikkel bruke aktør-nettverk teori (ANT) og en annen sosial konstruksjon av teknologi (SCOT). SCOT-artikkelen skulle spinne rundt hvordan teknologien konstrueres i organisasjonen, og jeg skulle bruke dette perspektivet til å vise hvordan teknologien smuldrer opp i møtet mellom det jeg tidligere kalte "monitoring" og "audit", og ble etter hvert "Disciplined Unruliness". Ideen om å bruke ANT-perspektiv ledet til en ny erkjennelse om hvordan motsetningene i datamaterialet snakket til hverandre: Hvis jeg så på disse målingene som en pakke representert ved et digitalt dashboard – et konkret styringsinstrument som samlet styringsinformasjon for kommunens administrasjon – observerte jeg at dette inneholdt ulike teknologier. Men igjen var jeg usikker på hva betegnelsen på disse ulike "tingene" som jeg kalte teknologier var for noe, men at det var snakk om strategiverktøy, økonomiverktøy og generelle målingsverktøy. Disse framsto i relasjon til hverandre på ett nivå, men ble oversatt og brukt ulikt, og noen

## Kapittel 6

ganger overlappende. Dette ble til "Mind the gaps". En fjerde artikkel skulle ta for seg hvordan statistikken sto i relasjon til organisasjonen, ved å bruke trolløye-metaforen, og denne ville jeg særlig utvikle mens jeg var på Stanford. Jeg presenterte denne planen for veileder og prosjektleder, og for Håkon Leiulfsrud, som særlig fokuserte på SCOT-artikkelen: Helt ok å se på den sosiale konstruksjonen, men utfallet er jo gitt! Diffundering av mening. Dette blir ikke så spennende. Du må heller se på den funksjonelle differensieringen som ligger i ulikhetene mellom enhetsleder og sentraladministrasjon, finn fram Habermas igjen! Dette, sammen med utfallet av en presentasjon ved Senter for teknologi, innovasjon og kultur (TIK) på Universitetet i Oslo, der jeg etter hvert fikk kontor, gjorde at hele artikkelen dreide bort fra utgangspunktet. Göran Sundqvist spurte helt enkelt: Er du egentlig interessert i å gjøre SCOT-analyse? I å så tilfelle må du følge konstruksjonen av teknologien. Og hvis du gjør det, er det ikke noe problem å beskrive maktrelasjoner uten å trekke inn alternativer som Habermas. Så hva vil du? Svaret mitt ble etter hvert å spørre meg selv hva jeg kunne gjøre. Jeg kunne ikke si noe om konstruksjonen av teknologiene, for jeg hadde ikke fulgt prosessene over tid, og jeg hadde bare data om hva som skjedde der og da, det vil si hvilke beskrivelser som ble gitt av praksisene i kommunene på det tidspunktet jeg var der. Dette var også der interessen min lå. Fram mot sluttproduktet forsvant både ANT og SCOT fra søkelyset i disse artiklene, men er fortsatt inspirasjonen ideene til analyse kommer fra.

Dette hadde jeg med meg til SCANCOR, en slags ansamling initiert av James G. March, og der Walter W. Powell og John Meyer er sentrale skikkelser. Pinlig nok visste jeg ikke hvor sentrale disse referansene var før jeg kom dit, og enda pinligere var det at helt sentrale iakttakelser fra disse forskerne pekte mot grunnleggende problemer i måten jeg hadde gjort arbeidet mitt på: Organisasjoner er grunnleggende drevet av ambivalens, det ligger i organisasjoners væren å ikke være beslutningsrasjonelle, og organisasjoner lar seg ikke beskrive som avgrensede enheter som handler på en eller annen måte. Særlig i forhold til trolløye-artikkelen ble dette et avgjørende problem, og dette fikk jeg grundig korrigerert ved flere seminarer. Særlig inntrykk gjorde det når March på et av sine uformelle seminarer slo fast at ideene i trolløye-

artikkelen strandet, fordi den var bygget på et knippe av antakelser om organisasjon som ikke holdt mål, med et resultat som ikke adresserte noe problem han kjente til. Dessuten hadde jeg til da, i tung hybris, hevdet at grepene jeg gjorde i denne artikkelen var et alternativ til ANT og SCOT tilnærminger, mens deltakerne ved SCANCOR gjorde det klart for meg at dette, i motsetning til hva jeg hadde gjort før, var ANT-analyse. Jeg ble ganske skuffet, og kom etter hvert til at avhandlingen sto seg bedre uten en artikkel som skulle trekke sammen konklusjonene fra de andre artiklene. Konklusjonene i avhandlingen var vel så interessante som praksisanalyser, uten helhetsanalyser av et organisasjonsbegrep jeg ikke hadde grep om. I forhold til de andre artiklene kunne jeg løse dette med å skrelle vekk antakelser om organisasjonen som kontekst; jeg trengte dem ikke for å løfte fram funnene og analysen. De ville fortsatt handle om organisasjoner, men uten disse overdrevne antakelsene om organisasjonens rammer, strukturer og funksjoner.

#### **F.4.4 Et nytt analysegrep: Kategorisere analysen gjennom eksisterende teori**

Et annet råd jeg fikk i løpet av disse seminarene, var at jeg trengte å hvile kategoriseringene i artiklene *Mind the Gaps* og *Disciplined Unruliness* på noe som lå utenfor egen analyse. Gjennom flere samtaler kom jeg med hjelp fra andre fram til at det kunne være formålstjenelig å gå til Morgans typologier av organisasjonsmetaforer for å vise fram de ulike teknologiene i "Mind the Gaps" (Morgan 2001), og at jeg kunne bruke Poggis typologier av makt for å vise fram former for konstruksjon i "Disciplined Unruliness" (Poggi 2001). Disse grepene kom altså sent inn og var ikke drivkraften i analysen, men derimot grep for å strukturere, videreutvikle og tydeliggjøre den analysen som allerede lå der.

#### **F.4.5 Teori som verktøy og virkemiddel. Tredje oppsummerende diskusjon**

Teoriene kommer i en helt konkret forstand i andre rekke. Først kommer observasjonene, erkjennelsene, og så kommer behovet for å sette disse

## *Kapittel 6*

observasjonene og erkjennelsene i et gjenkjennelig system. Avvisningen i avsnitt F.2.6 (s. 68) av hypotesetesting som fundament for å studere de fenomenene jeg trekker fram i denne avhandlingen, trekkes videre til analysen ved å la teoriene komme etter problemene. Det kan kanskje virke litt tilfeldig, slik jeg har fortalt det, hvordan den ene eller andre teorien dukket opp og brått fikk betydning. Det var litt tilfeldig. Det som ikke var tilfeldig, var når forklaringsmodellene jeg brukte fra før, strandet, og jeg derfor søkte etter alternativer. Det var heller ikke tilfeldig hva jeg fant ut at jeg kunne bruke og som ga et meningsfullt resultat.

Begrepet om multiple medlemskap i relasjon til makt ble stående som en grunnforståelse. For det første gjorde det at jeg kunne se makt både i relasjon til grupper og til teknologier på en gang, et maktbegrep som gjorde det mulig å si at teknologier og tall har makt. For det andre kunne et slikt maktbegrep knyttes opp til en kreativ anvendelse av Habermas begrep om kommunikativ rasjonalitet. På denne måten kunne jeg vise at i relasjonen mellom enhet og sentraladministrasjon hadde begge representanter makt til å definere og hevde eget medlemskap, at det ikke er noe grunnleggende avmektig i enhetsledernes retorikk i retning av "den gode enhet" og fokus på borgere og ansatte. Samtidig gjorde en orientering mot kommunikasjon, offentlighet og rasjonalitet det mulig å drøfte hva disse medlemskapene betyr på et mer konseptuelt plan.

Grunnleggende antakelser og forståelser og innsikter i det perspektivet på organisasjon som presenteres i (sosiologisk) ny-institusjonell teori (new institutionalism), passer også godt sammen med et aktør- og maktbegrep der det ikke tas for gitt at handling skjer ut fra et bestemt handlingsprogram. I den økonomiske ny-institusjonalismen blir dette vektlagt gjennom at aktører handler ut fra begrenset kunnskap eller rasjonalitet, i normativ ny-institusjonalisme vektlegges det at aktører i organisasjoner blir styrt dels gjennom nyttemaksimering (legge rammebetingelsene slik at aktiviteten blir styrt ut fra valg), dels gjennom normer og forventninger og opplevelse av hva som er riktig å gjøre, og dels gjennom kognitive systemer og hvilke alternativer som oppfattes som relevante og tilgjengelige. I denne sammenhengen blir

betydningen av medlemskap avgjørende, gjennom muligheten for multiple medlemskap, og betydningene av makt i forhold til hvem som velger medlemskap, hvem som tilskriver medlemskap, og hvordan medlemskap spilles ut. Et slikt perspektiv på organisasjon forutsetter også en tilnærming til vitenskap og data som den som er beskrevet i avsnitt F.1.

Teori brukes her som verktøy, noe som kommer etter problemene og utfordringene som en måte å rydde og forklare på. Lakmus-testen blir om det gir mening, og om det fungerer sammen med de andre perspektivene og vinklingene jeg bruker. Dette blir aller tydeligst i de siste perspektivene som kom inn, Poggi og Morgan, som får sine verker radbruket og brukt som ryddeverktøy, uten at jeg bruker begrepene deres videre i teoribygging, hypotesetesting, forklaring, eller andre mer sympatiske måter å anvende andres teoribygging. De brukes fordi de fungerte som måter å rydde opp i innholdet i analysen på, innhold som allerede lå klart, men som ikke hadde gode navn. Begrepene ble altså ikke nødvendigvis brukt fordi de tilhørte teori eller perspektiver som på andre måter passer sammen med datatilfang eller vitenskapssyn som studiene gjenspeiler, kanskje tvert imot. Når dette var hele ambisjonen med anvendelsen av arbeidene deres, holdt det at jeg trengte noe, lette etter det, og fant noe som fungerte. Det krevde litt søking å finne noe som kunne fungere. At søket stoppet på de teoriene det gjorde, er tilfeldig. Det er derimot ikke tilfeldig at jeg søkte, og heller ikke at disse viste seg brukbare.

### ***F.5 Narrativitet som metodisk redegjørelse***

Motivasjonen bak dette heller omfattende metodekapittelet lå i å validere resultater av en analyse preget av fleksibilitet og vurderinger, der teori ikke har lagt premissene gjennom grunnhypoteser, men er blitt tatt i bruk som verktøy mot analysene. En vitenskapelig validering av en slik prosess krever ikke bare en redegjørelse for utvalgsriterier og innsamlingsmetode, men også en redegjørelse for hvordan analysen har funnet sted. Den ærligste måten å gjøre rede for det på, ble nettopp en fortelling. Samtidig har jeg vist at prosessen ikke bare har vært en linje av tilfeldigheter og hendelser, men at det er grunner til at tilnærmingene ble slik de ble, og at det er sammenheng mellom de teoriene og metodene som har blitt brukt.

## Kapittel 6

- Statistikk lot seg ikke isolere som analytisk objekt. Skulle jeg se på makt og statistikk, måtte jeg se på målinger brukt som systematisert styring.
- For å studere hvordan dette virker uten å sette parentes rundt organisasjon, medlemskap og aktører generelt, ville jeg studere praksisene rundt den systematiserte styringen, og hvordan dette ble forstått. Derfor fokuserte jeg på intervjuene.
- Analysen ble gjennomført uten utgangspunkt i forskjeller i sektorer og kommuner. Hvis jeg skulle kontrastere sektorer og kommuner ville det bli dersom det oppsto fra analysen som avgjørende kategorier og konsepter. Det gjorde det for så vidt, men ikke i relasjon til de funnene som ble løftet fram i sluttresultatet.
- Teorier og perspektiver ble brukt som verktøy til å videreutvikle og formidle innsiktene fra denne analysen. I noen tilfeller som rent ryddeverktøy. I andre tilfeller teori som ble brukt på et mer argumentativt plan for å drøfte grunninnsikter. For disse siste teoriene og begrepenes vedkommende, var disse alle vinklet mot forskjellige måter å forholde seg til et aktør- og maktbegrep som vektlegger tvetydighet, fortolkning og kognisjon i medlemskap.

En naturlig kritikk vil være at jeg ved å løfte analysen ut av forskjeller mellom sektorer og kommuner enten går glipp av forskjeller som handler om lokal tilpasning eller sektorforskjeller, eller at de funnene jeg kommer fram til, handler mer om lokal tilpasning og sektorer enn de er generelle trekk ved måter å forholde seg til måling og systematisert styring på. Jeg har også blitt kritisert for at den måten jeg bruker teori på, gjør analysen mindre transparent, at det derfor blir vanskelig å følge linjen fra problemstilling til funn, altså mindre vitenskapelig.

Alternativet, å ta utgangspunkt i disse forskjellene, blir kritikkverdigg på en annen måte. Jeg er skeptisk til sammenligning for sammenligningens skyld, og dette er ikke en studie av lokale tilpasninger eller forskjeller mellom profesjoner, det er en undersøkelse av målinger og styring, vinklet mot praksiser og forståelser rundt disse, for å oppnå forståelse av hvordan strukturene virker gjennom det som skjer rundt dem. Da var det bedre å stille seg åpen for å la

konseptene analysen ville bygge på komme ut av analysearbeidet med datamaterialet, selv om prisen skulle være mindre skjematisk analyse og irritasjon blant dem som på død og liv vil sammenligne langs kjente og kjære variabler. Faren ved en slik framgangsmåte er reell nok: Ved slurvete håndarbeid eller ren uredelighet kunne jeg løftet fram de funnene som passet meg best. Dette unngås ved systematisk testing og utspørring av funn, konsepter og vinklinger, og jeg har søkt å dokumentere denne prosessen gjennom et langt over gjennomsnittlig grundig metodekapittel.

Min hensikt med denne gjennomgangen har vært å vise hvilke analytiske prosesser som ligger bak artiklene, de innsiktene og konklusjonene som ledet fram til sluttproduktet, brudd og hendelser som har hatt betydning; en iscenesettelse av analysene. Den analytiske linjen jeg har lagt meg på, forutsetter en refleksivitet det ville være kunstig å ikke føre tilbake til analyseprosessen. Ved å vise fram analyseprosessen, vil det være lettere å gå forskningsprosessen nærmere etter i sømmene, og også å se om det er alvorlige brist. Jeg har også ønsket å gi en slik utredning, fordi jeg mener bakgrunnen gir en validering av analyser som ellers kunne framstå som tatt ut av det blå. Som jeg skriver i innledningen, denne avhandlingen er empirisk drevet, ved at jeg har søkt å komme gjennom brudd både i datamaterialet og i måten datamaterialet beskrives og teoretiseres på. Nye perspektiver har kommet til, etter hvert som problemer med analysen har oppstått. De nye perspektivene kommer heller ikke fra det blå, de stammer fra en forskningspraksis der jeg både aktivt har oppsøkt og uforvarende har snublet inn i protester, korrigeringer og nye forslag.

Med denne redegjørelsen håper jeg særlig å oppnå to ting: For det første å vise at de konklusjonene jeg kommer med i artiklene, som jeg mener er bidragene denne avhandlingen gir, ikke kommer ut av det blå, eventuelt som en direkte konsekvens fra deduksjon av datamaterialet, men av en analytisk prosess. Jeg håper å ha vist hva slags prosesser og problemer de kommer fra, og at dette vil virke til å gi validitet og styrke til funnene. For det andre å gi et redelig bilde av forskningsprosessen, slik at jeg gir et grunnlag for å kritisere avhandlingen og et mer solid utgangspunkt for å forfølge, teste eller utvikle de funnene jeg løfter fram.





# Artikkel 1

Is not included due to copyright



## Artikkel 2



# 8

## Mind the Gaps!

---

### **Mind the gaps. Transparency and Opacity in Governing Technologies for Municipal Administration<sup>30</sup>**

#### *Abstract*

*Numbers are transparent and opaque all at the same time. On the basis of observations in the field of Norwegian municipality administrations, how governing through balanced scorecards and other modern and NPM-inspired models and software have dominated ways of re-thinking the organisations (Askim 2007; Christensen and Lægreid 1999; Hammer 2004; Høvik and Stigen 2004; Stange 2004; Trygstad 2004), I here explore these governing technologies based on measurements, and inquire how numbers at the same time may be perceived as transparent and opaque. The object of study is digital dashboards; the topic is democratic control in municipal administration.*

*Through case study of three (in Norwegian context) large municipal administrations, I found that the work practices embedding governing technologies (GTs) fragmented into strategy representations, economic allocation and measurement practices. Rather than a single technology as represented by a type or even single brand of software, the software became different technologies when embedded into different understandings and practices. I account for these different practices through four metaphors discussed in Morgan's (2006) "Images of organization". I argue that the fourth of these images of organization, seen in the reassessment practice where measurements are evaluated and adjusted, represents processes essential for, though not guaranteeing, transparency in governing.*

Keywords: Municipal administration, New Public Management, Measurement, Organization.

---

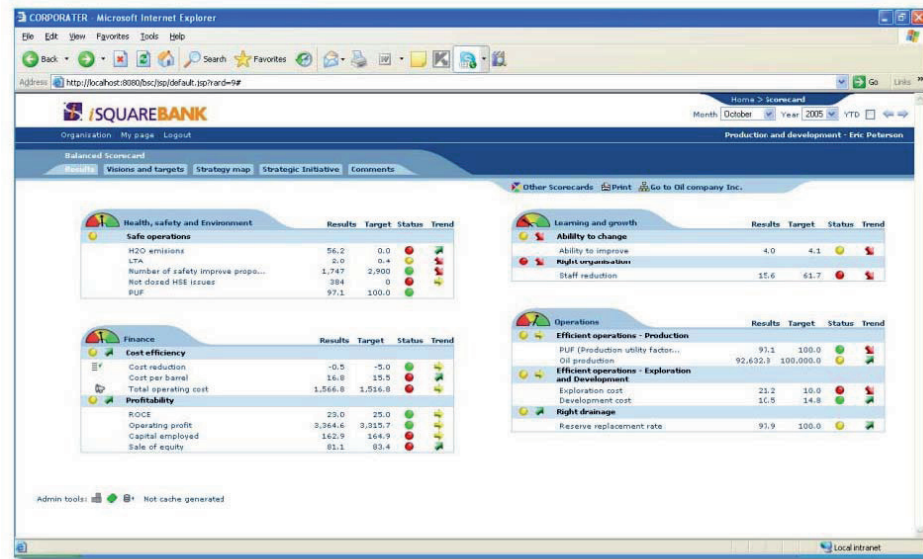
<sup>30</sup> This study is part of the project "For Whom the Bell Curves", managed by Ann R. Sætnan, and funded by the Norwegian Research Council.

## *Artikel 2*

Municipal administrations are required to be open and democratic, are supposed to be governable by the city council, to be a reliable and stable employer, and also a satisfactory producer of services, and generator of local knowledge. In short, municipalities are faced with a rather heterogeneous, even contradictory, set of expectations. This article explores how this is faced in an era flooded with concepts such as new public management, balanced scorecards, accountability, audit and performance indicators. Measuring is not new, but what do measuring and performance indicators mean and produce in contemporary public administration? Other studies have pointed to the relation between technology and democracy, and that measuring activities frame decisions (e.g. Lejano 2008; Nahuis and van Lente 2008). If so, how does this happen?

The analysis is structured on what we may term digital dashboards. This concept is well established in ICT system theory, and we will use the term in its broadest sense. According to Long, this would be any of various easily readable software systems that “[...] answer fundamental questions about a company's business, render key performance indicators (KPI) and perhaps compile them in a scorecard, and alert executives and managers to any potential problems. Sales figures, inventory, employee performance and absenteeism, and revenue all might be tracked on an executive's dashboard, for example” (Long 2006). A thoroughly designed dashboard, could look like this performance dashboard from Corporater's brochure (figure H-1), although its basic components could just as well be presented as a simple spreadsheet.

Figure H-1: Example of a digital dashboard sold by Corporater inc. (source: <http://www.corporater.com/products/corporater-enterprise.html>):



Digital dashboards were chosen as object of study because this is where we find a material manifestation of the principles of New Public Management (NPM). Although NPM is reportedly a bygone era (Drechsler 2005a; 2005b; Dunleavy, et al. 2005) or perhaps never represented any difference from earlier practices (Dunn and Miller 2007), these digital dashboard manifestations are still there, displaying the continuing relevance of NPM (Christensen and Læg Reid 2007a; 2007c). My study was intended as a study of these digital dashboards as governing technologies, including how they are recreated in organisation through practices and discourses (Benson 1977)<sup>31</sup>. Through the analytic description of these practices, I suspected that the discourses they were placed in did not map neatly onto one another: The numbers produced represented different systems of communication (Habermas 1987 [1981]), or discourses (Foucault 1972), or languages (Halliday 1978; Halliday and Webster 2003), or structures (Luhmann, et al. 2007). Crucial work was seemingly done in the bridging of the gaps between sub-systems.

Analysing these gaps, I attempted to conceptualize them as fundamentally divided systems, either as organisational systems or as communicative systems, but the analysis returned was overly rigid, almost reified. To emphasise a perspective where the physiology of the entity is

<sup>31</sup> In other words, this is a study of how municipalities “do” digital dashboards, in the same sense that gender studies look at how organizations “do” gender (e.g. Kvande, et al. 2005; Martin 2006; Tew 2006).



## Artikkel 2

less important than the idea of it, or rather; different images of what the organisation is, I link these practices to four images of organisation, as presented in Gareth Morgan's Images of Organization. Following this, the object of study is not so much 'technology in itself', or construction of technology, but rather the governing of organisation and this form of technology in that perspective. The conclusions in this article are therefore not aiming at the constitution of technologies, but the constitution of organisations with digital dashboards.

I will first present some historical context for the NPM-trends in municipality administration, and a description of the empirical data and how it is analysed. I will then discuss ways these dashboards were seen, used and discussed in the municipality, and link this towards Morgan's suggested metaphors for perspectives on organisations. I will suggest that these metaphors provide a way of seeing different technologies, and that organisations partake in bridging the gaps between the technologies as perceived. I further discuss a link between these bridging processes, and transparency. I argue that it is in focussing on the bridging processes the organisation can achieve transparency, or alternatively fundamental opaqueness camouflaged as transparency.

### 8.1 *The measured municipality*

*"Everything becomes obsolete. New trends. So I suppose [...] this New Public Management ideology drifted across the Atlantic into Europe and up to Norway as well. I don't think it's any more original than that." Administrative executive.<sup>32</sup>*

A common understanding among many of the interviewees (I'll come back to who these are) is that NPM, scorecards, and other new ways of thinking and dealing organization is new in a very old and familiar way: New trends come and new trends go (Hedström and Swedberg 1998). The previous typical organizational structure in Norwegian municipalities, the sector structure, was introduced and quickly implemented in the early nineteen-eighties (Jacobsen 2002). This model remained almost hegemonic up to the mid-nineties, when several both internal and external forces pushed for change. From the inside, it was claimed that the sector structure sectorized the political milieu so that the topical sector each politician sorted to (school, health etc.) determined their preferences more than political party membership did. The practice of delegating power from the municipal executive board to the sector committees was said to decentralize the administration in a way that hampered active leadership.

---

<sup>32</sup> All interview quotes translated by the author.

Furthermore, the mid-nineties was a period of economic instability, and many municipalities experienced increased pressure to think anew so as to get their economy back in balance (Høvik and Stigen 2004; Jacobsen 2002b; Johnsen 2007).

At the same time, the idea of New Public Management (NPM) was winning ground (Carter 1989; 1991; Carter, et al. 1992; Hacking 1990; Mayston 1985; Pollitt 1986; 1988; Power 2004). As one of many accounts, Hood (1991) articulated that NPM ideology could be summed up in seven major variables: (a) Visible and professional management. (b) Clear performance goals. (c) Emphasis on results. (d) De-hierarchization. (e) Competition and market. (f) Management techniques with greater emphasis on flexibility in employment and empowerment. (g) Effective resource allocation. One practical manifestation of these thoughts can be seen in what I choose to broadly term digital dashboards.

Through this period in the nineties, Høvik and Stigen (2004) also find that one can “observe an increased tendency to delegate economic-, personnel, and administrative responsibility to the city manager. However, the increase is not dramatic. A clearer effect is found in city managers’ increased delegation of such authority to single unit leaders and enterprises.” (*ibid.*: 11, my translation). The average number of units directly reporting to the city manager was doubled from 2000 to 2004 (*ibid.*: 60). The proportion of administrations not using performance indicators dropped from 72% in 2000 to 39% in 2004 (*ibid.*: 68). These numbers represent the intercept of an NPM management ideology and practical opportunities, as general indicators in this period became readily available through national databases (KOSTRA), and the use of these databases was to some degree mandatory, and highly promoted. Other studies have developed broad theoretical understanding of NPM in public organizations (Brunsson and Olsen 1993; Christensen and Lægreid 2006; 2007b; 2007c; Dunn and Miller 2007; Hood 2007; McLean, et al. 2007). This article is a similar attempt, but where Brunsson and Olsen, and Christensen and Lægreid focus on interpreting the organisations involved and Dunn and Miller, Hood, and McLean et al focus on the management techniques, I will try to look at both, by studying how the organisations enact the technologies.

## **8.2 Methods: Data and analysis**

The cases for this study are three Norwegian municipal administrations. They are studied using content analysis of organizational documentation and a total of 39 interviews with

## *Artikkel 2*

central administration management, sector management (if there was one) and unit leaders. We<sup>33</sup> did not focus on neither politicians or on ground level employees' experiences, only on administration and administrative tasks. As I argued above, the most visible changes are observed in the span between city manager and unit leader.

The case municipalities were chosen strategically through a survey sent to city managers (160 out of 420 answered<sup>34</sup>). These were three relatively big municipalities, geographically spread, and differently attuned to organizational changes, however all of them, in a Norwegian context, somewhat to very out front in new management technologies. The municipalities will not be identified here, as that would make it difficult to keep the individual informants anonymous. Furthermore, a comparative evaluation of these organizations would be undesirable both to the administrations studied and to the motive of this article. My primary intention is not to evaluate, but rather to display processes and practices, and theorize these in relation to transparency and potential for democratic control.

I visited each municipality for around two weeks, and most of the material was gathered during this period. A total of 39 interviews were conducted, each lasting 25-45 minutes. I also attended various meetings. Interviews and meetings were recorded when authorized. The choice of informants and meetings was a combination of my choice of sectors, assumed importance, staff advice and chance. Following each stay in the field I transcribed the recordings and wrote field reports.

The material was coded in four sequences. A) The initial coding by picking out themes that I thought would prove relevant, based on early assumptions and theories underlying the fieldwork. B) Experience-based coding recorded new ideas and categories as they emerged when writing the field reports. C) A more detailed coding scheme, beginning with the two previous, was developed for and through the coding of the full transcripts. D) During the analysis process, sub-sets of codes were selected and tested in terms of relevance to specific research agendas. This is not a full coding scheme, but rather the resulting next-level analysis

---

<sup>33</sup> Data collection on this project was a collaboration between myself and Svein Hammer, and we were supervised by Ann Rudinow Sætnan.

<sup>34</sup> The response rate is disappointing, and these results are not used for generalizing knowledge of the state of municipal organizations in Norway. For this we have depended on other sources (Hagen, et al. 2006; Hovik and Stigen 2004; Jacobsen 2002; Johnsen 2007; Martinussen 2003; Neumann 2000; Trygstad 2004) However we used the responses to map out some existing ideas and trends, and to compare answers and self-categorization of administrations to pick municipalities to follow up.

of the codes from the coding scheme. Through contrasting material in similar codes, and theoretically developing the conceptual relation between codes, new categories were developed and tested through thorough inquiry of material and counterstatements. This is approach is suggested to improve structural validity of the analysis (Krippendorff 2004). The articles produced in this study build mainly on the fourth-level coding. I used QSR Nvivo software for the analysis.

The goal of this article is neither to compare the municipalities in question nor to generalize towards municipalities everywhere. First, most Norwegian municipalities are very differently located and so small that local issues and local staff are likely to be quite decisive. Second, I use participant accounts and therefore will not make any claims for “what really happened”. But neither “what really happened” nor what should have happened are the point. Rather, the goal is to demonstrate how governing technologies can be observed in relation to other technologies, structures and actors, and also what meanings are implied in the practices through which technologies come to life. The structures, practices and meanings found are not necessarily universal, but are certainly possible, accessible, and even likely to be present, aka true (Krippendorff 2004). To this end, the municipalities were chosen for their variability, not for their comparability or representativeness.

### **8.3 The municipal dashboard image**

The digital dashboard, the governing technology (GT) is not only a technology, it is a way of understanding the organization (Orlikowski 2000). As images of the organization vary, so too does the understanding of what the GT is and does. Following Morgan, I find the GT represented so as to evoke an image of the organization as machine (with the GT its tachometer), as an organism (the GT displaying and doing resource flow regulation), as a culture (the GT a manifestation of strategy and vision), and finally, as a brain (the GT its area for reassessment and learning). These different images of organization, each with their metaphorical strengths and weaknesses, are easily related to different periods or schools of organisation theory, though this will not be a major focus here. These are not clearly stated as points of view, as most theoretical approaches are attempts at full explanations in their own right, hence there are no clear boundaries between the understandings, and the gaps between are not immediate. They are here introduced to the material analytically, to help identify the systemic gaps and understand them.

## Artikel 2

This is not an ethnographic study. The cases are presented only far enough to exemplify different images of governing technologies inside the digital dashboard. If I were to pursue the technologies further empirically, the categories as presented in this analysis would not be bounded in this way. The analysis is empirically driven, as the first three categories – tachometer, allocation, and strategy emerged from empirical analysis, but the fourth category emerged when I recognized the first three as corresponding to three of Morgan's organizational metaphors, thus suggesting a fourth of his metaphors as a solution to anomalies in the data. The role of theory raises the question of the fact status of the objects observed. In my theory-informed gaze, I see not one technology (one type of software or even one brand of digital dashboard) but different technologies emerging when the dashboard is embedded into different understandings and practices (Oudshoorn and Pinch 2003; Sørensen 2004; Sørensen, et al. 1996). Reflexively, I might have seen yet other technologies had I embedded my own understandings in different theories (Collins 1981). Nevertheless, my interpretations are grounded in the data, as will be seen below.

### 8.3.1 As machine

The image of the organization as machine is familiar, and easily retraced to Taylorism, aka Scientific Management. The organization is seen as a machine that through a specific design and operation produces an output. A better organization is one that is better designed, better operated and controlled. For this, management needs valid information on operating processes, and ability to adjust these. The validity of this metaphor is not in whether it is the correct understanding of what an organization is, but whether it fits as an image of practices found in use. The same goes for the remaining metaphors. For the machine metaphor, there should be no doubt that this kind of approach is systematically employed in many both traditional and service industries: call-centres (Castilla 2005; Martin 2007; Norman, et al. 2004) and burger restaurants (Leidner 1993; Mayhew 2002) being well studied examples. We also find this kind of understanding in the present study of municipalities.

*"The politicians, they are so to say our board of directors. We have to respond to them. And they will of course be provided with the data they need to make sensible decisions. To the degree they need more access, they can approach the organization, and we will discuss what kind of data they need." Counsellor*

*"[...] that we are able to reformulate the strategies and goals into definite parameters throughout the organization, so that their direction is elucidated." Director*

*"...and then you may ask if [laughs] well take this balanced scorecard [...] we got a result, and there are red and yellow and green light bulbs, right." Headmaster*

The counsellor emphasise her need for data to make the right decisions, and relates to the balanced scorecards as a means to be able to know what is happening in the organization. The director points to the clarification of direction through making visible what is measured, hence what counts. The headmaster, in a rather ironic voice, directs us directly towards the screen, the digital dashboard, where she is informed on how her unit is doing on different topics, different tachometers. This information could probably take on the form of how the consultant below explains her work in relation to the headmasters:

*But what we try to do is to look to, well, if you draw the average, as a line, [...] and then we look at how many are over and under, and that's what the politicians are interested in. They are interested in who did not make it, that is, if this is the line for victimization, on average, you see it's very low. Very, very little victimization. But you have some schools lying [over] that average, and them we have to work with.*

We could easily be sarcastic about this "no unit under mean"-policy, which is impossible and results in goal drift, as the mean will change. But more important for the present argument, we observe that the governing technologies are both intended to be and are seen as instruments of mechanic measurements of the organisational activity. In the headmasters ironic approach to "red and green light bulbs", we also see hints of criticism of this approach, and she goes on to explain why the measures are wrong, and that they do not capture the school in a productive way.

This is not to say that this response was consensual among headmasters, some found these light bulbs useful, as long as they were in position to understand and implement the numbers their own way:

*"We've made them important to us. Even more than I think the director perceives. [...] A very useful feedback tool to see if things work. Changes in the pupil surveys are interesting. May always debate the validity of the pupil survey [...]. But changes are always interesting. And*

## Artikel 2

*when we experience negative changes on a number of issues where we do not want that at all, certainly this affects us, and then we turn this into something that is important for all of us.”*

*Headmaster.*

This headmaster is selective in what kinds of numbers are interesting, and it is clear that he distrusts the scale and cross-unit validity. However, if there is a change over time on the unit in question, then he sees this as something to be looked into. Another headmaster recalls a specific situation where he was provided with negative numbers concerning his leadership:

*Our picture of the situation was that parents are very pleased with [this school]. Then the two class levels participating in the user survey last year, they were less pleased than people elsewhere in the town were. And that was a real wakeup call for me, and the teams working on this.*

Before the survey, he was unaware of this situation, but a number caught his attention. Another way of seeing this is that the object “school A is a bad school” did not exist prior to this survey, and the headmaster goes on to discuss this; that the surveys create a milieu for negativity. Even so, he regarded this to be important and initiated meetings with the pupils and parents to find out more<sup>35</sup>.

A mechanistic approach to organization works well, according to Morgan, when tasks are straightforward, when the environment is stable, when one wishes to produce the same over and over, when precision is important, and when actors are compliant (2006, 27). One problem of this approach is the lack of flexibility, ability to cope with changing environment and production (Hanseth, et al. 1996). At a more fundamental level, the problem is that the organization is seen overly simplistically: It has become commonplace to argue that lack of compliance and seeming irrationality is consistently a part of organizations (Brunsson 1985; Brunsson 2002; March 1978; March and Feldman 1981; 1979; March, et al. 1958), hence the organization can hardly be analysed well without regard to environment, culture and other non-mechanic conceptual frameworks. Still, this can be an effective way of seeing, promoting fast responses to changes in chosen parameters; and, as we have seen, it is a very accessible way of seeing the organisation.

---

<sup>35</sup> It is potentially naïve to accept the headmaster’s account of this. An alternative interpretation of this initiative would obviously be that he didn’t really need these meetings for himself, rather that he found it reasonable to display concern and initiative, and to give the impression of a proactive school concerned with parents and pupils opinions.

### **8.3.2 As organism**

The image of the organization as organism is, like the machine metaphor, rooted in classic organisational theory; Morgan refers to scholars as Durkheim (1951; 1938), Spencer (1873) and Parsons (1951) on the organisation as organism in an environment and to Miller (1972) and Boulding (1956) on open systems theory. The organism metaphor borrows its repertoire from biology. The main strength of this metaphor is probably the connection between the organism and its environment, that an organisation must adapt, and is not a fundamentally closed unit. In a way, the organisation *is* its environment, the environment *is* what the organisation is. The membrane would then provide a more vivid and accurate image of its boundaries, rather than the engine casing. Further, the internal functions and flows are now seen as responses to “needs”, and survival is the fundamental task of the organisation. Although one might argue from a simplistic point of view that organisms may be described in mechanical terms, the range of questions, interests and descriptions inspired by the metaphor is different. Focus will then turn to use and acquisition of resources.

Building on an image of the organisation as an organism, the measurements reveal themselves as identifiers of needs and bases for resource allocation. Consequently, measurement as part of an economic model is the object seen here. We turn to a school consultant in the central administration, who is explaining the frame for relations between measurements and allocations:

*Consultant: The higher [the sum provided per pupil] is, the more thrust there is in mechanisms associated with getting pupils, choice of school, that kind of thing. [...] We could have, to make a tough model, say that this [edifice costs] was associated with the pupil, so they had to economize areas. But we didn't. [One official] also suggested that all investment and costs of capital should be added to the pupil allocation [...] so that each school alone should take care of investments if there was anything. We didn't do that, so this is just...*

*Interviewer: To confine competition between schools?*

*Consultant: N-yes, but also it is something enormous you initiate, when you expect to have a director [as opposed to a headmaster] at the school taking care of investment decisions, and all that. It's about how far to take things.”*

The measurements are used as a direct resource allocator, and it is also suggested that the development of the relation between facts and allocation is a political process. The allocation mechanism is perceived to produce effects in the organization, and the consultant's job is to follow up how the allocation process interferes with ways of relating to the environment of



## Artikkel 2

the units: Is there a healthy and smooth flow of resources that fit with the needs of the organization?

This relation between allocation and environment is fraught with causal problems. The allocation model towards the schools, as sketched above, was one example. The model was based on four factors: Base allowance, number of pupils, edifice costs, and special pedagogic services. After a few years, although decisions on individual pupils' access to special pedagogic services was made centrally by the unit called PPT<sup>36</sup>, the number of such allocations increased. The school director asked PPT officials to find other solutions than taking pupils out of the classroom, and now the headmasters expressed their frustration towards the director. Referring to complaints, the director said:

*I learned that they had got a letter from PPT stating that they had to cut down on single pupil allocations to reach 4-5%. The funny thing was, that the PPT had been challenged to point to [...] possible remedies to reduce the number of single pupil allocations. [...] But instead of revising their routines, they sent out, that you [the school principals] have to cut slack. But there has already been an expert evaluation on those pupils by the PPT themselves.*

Allocation concern ways of relating to the environment, an environment possibly inhabited by increasing numbers of children with learning disabilities, or possibly an increasing awareness of learning disabilities, or a lowering of the diagnostic threshold for learning disabilities – but what the dashboard registers is an increasing number. The digital dashboard is seen not as a device that measures the activity per se, but as something that directs resources. Its meaning lies in how these resources are allocated, and how far this makes sense towards the organization's environment. This can also be seen as an organisational challenge to negotiate what the organisation is, in relation to its environment. Is it a closed system doing its job, or is it an offspring of its environment which includes, in this example, increasing numbers of disabled children? The dashboard could be taken as a mechanistic response to changing parameters, but is rather drawn into a broader discussion of environmental changes, intra-organisational discourses, and resource needs.

---

<sup>36</sup> PPT stands for Pedagogisk-Psykologisk Tjeneste (Pedagogical and Psychological Services).

### **8.3.3 As Cultures**

Problems with both the mechanistic and organism metaphors are found around the idea of the bounded organisation. Organization “ultimately resides in the heads of the people involved, effective organizational change always implies cultural change” (Morgan 2001, 145). Structures alone are not capable of holding organisations together (Benson 1977; Meyer and Rowan 1977). Hence a different image of the organization appears as we bracket the organizational diagrams, structures, tasks and system/environment boundaries, to rather understand how the organization is culture. “Culture” appeared in organization studies through the eighties and nineties, according to Morgan caused by the observation of management culture in Japanese firms, and the realization that this could not be achieved in Western firms through structural rearrangements alone (2001, 116). A fundamental goal in using this metaphor is to find the ideas, practices and other culture elements that define and drive the organization<sup>37</sup>. This can also entail an exploration of how intra-organizational cultures are intertwined with cultures surrounding the organization (Hofstede 1980). For management, the idea is to find and understand these cultures, and possibly try to change them, if they are perceived as counter-productive.

Through this perspective, the idea of “I’m only doing my job” becomes irrelevant, because as culture is made, organisations and their members are taking part in construction of social reality. The individual is not just doing her job; she *is* what others perceive her to *do*, not what her job description says. This way of understanding the organization opens for responsibility and broadened understanding. On the other hand, we observe in effect another kind of control, ideology management that can easily slip over into “values engineering” (Morgan 2001, 145).

It is this image of the organization we are dealing with, when the image of digital dashboards is found in the blurry concepts of strategies and visions. Governing technologies in the municipalities are connected to attempts to clarify the distribution of responsibility: The politicians decide; the administration executes. This normative distribution is the source of a classic discussion (Christensen, et al. 2007; Simon 1947; Wilson 1975) and weakness in this division is argued to produce inefficiency (Niskanen 1975). Hence, clarification of strategies and visions is communication: bringing the politicians’ strategies and direction and the

---

<sup>37</sup> Leonardi and Jackson recently showed how stabilization of organizational culture in core technology is important in post-merger processes (Leonardi and Jackson 2009).

## Artikel 2

administration's visions for their workplace into alignment. One senior executive sums up his experience of the initial strategy processes that took place three years before the interview:

*The first years there was big discussion around strategies, because the political parties saw this as an opportunity to embed their own election manifesto in the strategies. And then often the controversial parts. So we've been struggling with some of the strategies here, the kind with one vote majority. That kind of political demonstrations. [...] But at the last review, it happened to turn out so they talked together, the politicians, and concluded they needed strategies with broad political consensus.*

'Broad political consensus' would in turn imply very broad statements, general ideas of good governing and social service, that were quite open to interpretation and did not point out any clear direction. It is interesting how the executive dismisses attempts at strategies relating to topics of conflict as 'political demonstrations'. Also, one can't help but wonder what may lie behind the expression 'happened to turn out'. Broader, more consensual strategies provide the administration more leeway. Thus it seems likely that representatives from the administration advocated broader strategies, strategies that they could work on for longer periods. Such strategies would probably seem more practical. These strategic goals and focus areas were now posted on the cover of all documents and brochures. This would make them more visible, and the reason given was that no procedure should be exempt from the strategic goals.

These strategies would then be interpreted into economic allocations and measurements of activity, so that goals and strategies were actually implemented. The politicians agreed upon strategies and visions, the administration took care of the technical work of interpreting into measurable goals. For example, the focus area 'economy', with the strategic goal 'economic latitude' turned into a specific interval for acceptable current balance. The process was supposedly monitored by the politicians, but it was managed by the administration<sup>38</sup>. The content of the measurement on the one hand and the strategic goal on the other, are not quite the same any more. The translation takes us back to measurement, the tachometer of the machine – a different image of the organization – while the translation process itself is rendered invisible. Mind the gap!

---

<sup>38</sup> Please keep in mind that this description is based on interviewees' representations and reports, not ethnographic material.

Broad strategies, politically adopted, were employed as a form of governing in themselves, by imprinting them at every occasion. One may discuss how useful this is and if it would work, but this is a clear example of the kind of cultural leadership and value engineering Morgan describes: An organization is changed and maintained through the ideas in participants' minds.

Clarity of goals and focus may well be interpreted as signs of transparency. Still, the construction of the strategies may turn out rather opaque. As I have suggested, there may have been substantial influence by the administration in terms of creating vague goals. Also this is a form of control that goes beyond the administration of bodies; it is an administration of motivation, which in itself has to be termed a rather opaque approach. However, the real opacity lies in the translation from strategy to measurement. This does not imply this to be some sort of cover-up, or hidden agenda. As one slightly frustrated and high-ranking municipality executive remarks on the question of whether the goals need to be measurable:

*"Yes, but guidelines regarding result goals, and that's, that's one of the challenges not only in [this city], but in many municipalities, it's a little hard to measure our activity. Some of the goals we employ turn out so fuzzy and hairy it turns out quite difficult to put a mark on it afterwards. And it's hard to gather objective numbers that are to tell if the job done is good or bad. And that's a challenge. For one, you have so-called 'soft' services, where you produce care, you produce a hand to hold on to and all that, and how to grade that – it's challenging. But also it's a challenge because we are a politically controlled enterprise, because all this is politics. And political priorities that lie at the bottom of what the municipality works for, or, of course there is an official requirement of service production at the very bottom, but there are changes every year as to the priority of funding. [...] So you have to change the goals every year. To establish number systems, such as Balanced Scorecard, to measure what's established in the contracts will be difficult, you know, because it changes."*

From the initial 'Yes', we can assume she agrees on the one hand to there being a pressure to make the goals measurable. On the other hand, she points to two reasons why this is difficult or impossible to do: The activities of the municipality are fundamentally immeasurable; furthermore, the production is political, so measurements are political. Thus we see that attempts to manage organization through culture give rise to difficulties perhaps better captured by the metaphor of the organisation as brain.

#### **8.3.4 As brain**

In his presentation of the image of the brain as a metaphor of the organization, Morgan lists a number of attributes to the brain that might be found in a well functioning organization:

- Decentralized, specialized parts perform specialized tasks, operating locally. Nobody controls everything; that would be too demanding.
- Information processing, information, communication, and processing have limitations.
- Activities involve learning, including the ability of double-loop learning (questioning operating norms).
- Together the parts become holographic; any part can be used to regenerate the whole.

These ideas invite a number of arguments of the meaning of organization, how they work, the “good organization”, and it is tempting to move on to theoretically explore these virtues in relation to organization theory classics. Concerning measurement practices, there is an immediate opportunity to follow up on the previous citation on “fuzzy and hairy goals”. Accordingly, it would be a misconception to display the role of these governing technologies as only machine tachometers, only allocators, or only manifestations of or attempts to create organization culture. Governing technologies are also seen as information processing tools, a remedy to providing information and communication, whether this is accurate or not. As such they are interpreted, questioned, refigured, which points to the ideas of the learning organization, and double-loop learning (Argyris 2005; Fiol and Lyles 1985). Finally, the meaning of the measurements is seen as an instrument for localized learning, parallel to the robot cockroach that walks better with processing centres in the legs, rather than a centralized processing unit: It walks easier without a central command knowing or deciding everything, because this made the processing too extensive to work (Quinn and Ritzmann 1998).

This image of technology as reassessment tool does not run quite parallel to the others, because it incorporates translation processes. Provided that we accept the three first images, these are seen as technologies that operate according to some form of model, some kind of processing through a framework. Given this, it is not surprising to find measurements that sometimes produce similar outcomes, sometimes not. With different processing frameworks, one could jiggle the technologies into producing the same in a given situation, but not every situation as the components of the processing are different. Reassessments would, if used wisely, be all about understanding how this works, but this does not imply that a reassessment

would necessarily take into account bridging the gaps. Neither does it imply that bridging the gaps necessarily implies a reassessment of the governing technologies.

### **8.3.5 Bridging the gaps**

In the case with the pupils with special needs, there were elements of questioning the measuring procedure, in other words a potential situation of double-loop learning. The school director's strategies were not followed, and some suspected the allocation model to be part of the reason. There was a hunch that the allocation interfered with the measurements. The process ahead could turn into a matter of translation between allocation, measurement and strategy. It could also lead to a process of changing the governing technologies, their models and meaning. It could also turn into nothing.

Let us assume that a translation process would be initiated, similar to the one we observed in the "strategy" case, where the administration took in its own hands to do a technocratic assessment of the line from strategy to measurement. The problem is that this is not some sort of pure engineering; it is also politics (Alonso and Starr 1987). Implementing specific measurements and general strategies necessarily means implementation of policies somewhere along the line.

In a different municipality, these translations were structured by way of an annual series of dialogue meetings. Every year, unit leaders and administration consultants met to find strategies and goals. First, unit leaders mixed across sectors to agree on general goals for the municipality; then they grouped by sector to find sector specific goals; finally, each leader, together with his/her administrative counterpart, decided upon unit specific goals. Taken together, these three sets of goals formed the annual leader contract, and also the basis for measurements of organizational activity. This process might include fundamental reassessments (double-loop learning) concerning the governing technologies. This process might also include attempts to bridge the gaps between different governing technologies. If that were the case, there would be debate of how allocation, measurements and strategies work, and whether they were pulling in the same direction.

**Table H-1: Metaphors of organization, and relation to governing technologies**

	Image of organisation essentials	Approach towards individuals	How to change organization	Managerial strength of metaphor	Managerial weakness of metaphor	Image of Governing Technology	Transparency	Opacity
As Machine	Production, efficiency and control	Control	Design	Efficient approach in stable environment. Task oriented	Response to changes. Institutionalised passivity and dependency	Tachometer	Output visibility	Output operationalisation
As Organism	Response to surroundings. Adaptation and typology	Motivation. Understanding group-individual relations	Design	Observing processes and identification of needs.	Concrete image, misleading typologies of systems. Self-construction of organisation and environment.	Resource allocator	Visibility of revision, economic accountability	Construction of distribution formula
As Cultures	Knowing the culture, deploying and using culture	Source of social construction. Embodied knowledge	Cultural influence, values and ideologies	Attention to belief systems, symbolic significance.	Managers as ideological heroes, value engineering	Strategy and Vision	Clarity of ideologies	Construction of visions and dominance
As Brain	Learning, reassessing tools and practices	Evaluator, knowledge, information possession	Double-loop learning. Local learning and leadership.	Seeing new possibilities, openness	Ignoring power/self-organization conflicts	Reassessment instrument	Process-transparency of tool construction.	"Corridor negotiations"

Hence the argument to conclude this article, is that we may regard governing technologies through different images of organization. If we accept these images of the technologies, inside these images the concept of transparency is restricted to seeing the measurement process, not the model. In other words, a measurement structure, an allocation model, may seem transparent because it is accountable: You can observe the mediation (Latour 2005). However one does not necessarily view the production of the model. Hence, for governing technologies to be transparent, our focus should turn to reassessment processes, and translations between forms or images of governing technologies. If these processes are accountable, then the governing is likely to be more transparent, and following this democratic control would be more feasible. If these processes are not accountable but rather a quick discussion, a quiet settlement for the most accessible solution, then it is absurd to talk of transparency in the governing technologies.

#### **8.4 Conclusion**

What do governing technologies imply concerning democratic control in municipality administration? This article started out with the puzzlement of the fundamental accountability of measurements, combined with experiences of being out of touch with the governing of the organization. How can something that operates seemingly out in the open and accessible to criticism, also sometimes appear so non-democratic? This puzzlement led to the observation of different governing technologies inside the frame of one – the digital dashboard. Instead of moving onto a full ethnographic description of these technologies, I questioned what kinds of interpretations were built (or practiced) into these technologies chose to categorise them theoretically through Morgan's images of organization: Each image of governing technology relating to one image of the organization. I relate these technologies to elements of transparency versus opacity, as shown in table 1. Furthermore, I argue that there are gaps between these technologies. Thus the technologies may or may not provide the same outcome, even though they all may incorporate the same dashboard.

This approach is not obvious: If this study had followed the technologies further in ethnographic inquiry, the description of the technologies would be more empirically precise, and it is likely that the categories would be different. In some instances the same measurement would imply different meanings, in other measurements the boundary is clearer, and this would provide basis for discussing boundary work in the organisation. The analytic cost of theorizing categories is the danger of missing precise empirical descriptions, of



## *Artikel 2*

missing how participants relate to inconsistencies in their own practice, and even more, not approaching why participants sometimes support and sometimes resist governing technologies. The achievement with the theorizing approach in this article, is that I have provided a consistent argument concerning potential for transparency and democratic control concerning governing technologies, and where to search for this potential.

The gaps between technologies can be quite visible to the actors directly involved in their production. After all, I learned of them through interviews with those actors. However, they may be invisible to other members of the organization and to the general public, which could represent a democratic problem. I argue that the potential for reassessing all four technologies relates to the fourth image of the organisation, the image of the brain, focussing on the capability for double-loop learning. It is in this reassessment process that we find the more fundamental potential for transparency but also for opacity, be it by accident or by design, as this is where measurements are created – systematically, arbitrarily, and/or controlled. Concluding from this, I argue that governing technologies do have the potential for transparency, but that the key to this potential lies in practices concerning reassessment and translation.

# Artikel 3



# 9

## Disciplined Unruliness

---

### **Disciplined unruliness. Systems of technology as systems of negotiation**

Jon Hovland

Abstract

*What do balanced scorecards and similar governing technologies do in public administration, how they work? I studied the role of governing technologies in the relation between unit leaders and central administration in Norwegian municipal administration. The calculation devices are implemented through directives, whilst the outputs are not. The unit leaders do not have economic power to negotiate numbers, but do have political power to do so. They also have normative/ideological power over the interpretation of the numbers. This can be seen as actor power, or rather as power to claim membership to different rationalities.*

Keywords

New Public Management, Governing Technologies, Communicative rationality, Municipality, Norway

Governing technologies based on measurement, such as balanced scorecards, have been associated with ideals and descriptions of New Public Management (NPM: Hood 1991; Pollitt 1988; Walsh 1995) in public sector. NPM had its time of glory also in Norwegian municipalities (Askim 2007; Christensen and Læg Reid 2001; Trygstad 2004), although this was a very short and supposedly foregone period (Christensen and Læg Reid 2006; Drechsler 2005b; Røvik 2007). Still, the manifestations, such as the balanced scorecards and other technological systems to measure, report, and create (quasi) markets in the sector are still

### *Artikkel 3*

active and not at all declining (Hovik and Stigen 2008). This article questions not the ideas behind these phenomena, but how they work, by examining the relation between central administration and unit leaders in three Norwegian municipalities.<sup>39</sup>

There are several reasons why these kinds of technologies should not work, or at least not as designed. Organizations are not squares or circles containing a given number of positions and relations. Scholars in the tradition of new institutionalism has show us that organizations are fuzzy and ambiguous, and do not act according to decision rationality (Brunsson 1985; March and Olsen 1984; Powell and DiMaggio 1991), and that the glue of organizations is something else than its formal structure (Meyer and Rowan 1977). Turning to actor level; even though assuming a less selfish actor than in new institutionalism, it is still highly problematic to assume that members of organizations act according to systems assumed to govern the activity of the organization, especially concerning professional expertise: Experts may be loyal to the organization, but also to the profession (Gouldner 1957).

Just as organizations and actors in organizations are not to be expected to act according to expectations, technologies are ambiguous and not straight-forward. Development of technology is not a cumulative line but a series of diverse occurrences (Bijker 1995; David 1985), and technological infrastructures are not easily adapted to organizational infrastructures (Millerand and Bowker 2009). In Science and Technology Studies (STS) it has also been debated whether technologies should be studied through their designed script (Akrich 1992), the domestication of the technologies – which refers to how users interpret and transform technologies to fit their everyday lives (Lie and Sørensen 1996), or rather, to avoid assumptions of the social, to study networks of technologies and other actors (Latour 2005).

The assumption that technological standards will bring about standardization of action has been thoroughly debunked (March, et al. 1979; Millerand and Bowker 2009; Powell and DiMaggio 1991; Strang and Meyer 1993; Sørby, et al. 2006; Tjora and Scambler 2009). But while effects are not determined or linear, standardization can nevertheless be seen to have effects (Lampland 2009; Lampland and Star 2009), and standards can arguably be studied as a

---

<sup>39</sup> The study is part of the project "For Whom the Bell Curves", managed by Ann Rudinow Sætnan at Norwegian University of Science and Technology, Department for Sociology and Political Science, in cooperation with NTNU Samfunnsforskning AS. The project is funded by The Research Council of Norway, and supervised by Svein Hammer.

form of regulation (Brunsson and Jacobsson 2000). What remains unclear is how these effects or regulations come about. Even though the flexibility and negotiability of results probably is accepted by those producing and implementing governing technologies (Johnsen 2009) this does not make the processes any more clear (Hammer 2009a; Hammer 2009b).

In both national and municipal context, NPM elements have been influential on Norwegian public administration/management. Central cues to NPM has by different authors and with some variation been named as: (a) liberation of unit management (b) competition exposure and market regulation (c) user focus (d) accountability and measurement in quality and production (Christensen and Lægreid 2007; Gregory 2007; Hood 1991; Hood 1995; Lane 2000; Røvik 2007). Until late nineties, it was primarily liberation of unit management that found resonance in Norwegian politics (Christensen, et al. 2007), otherwise Norway was coined a “reluctant reformer” (Olsen and Peters 1996). The last 15 years have been different, with a high degree of reorganization towards fewer levels of hierarchy and centralized top management, market exposure, user focus and indicator governance in municipalities (Hovik and Stigen 2008), partly linked to softening of central regulations on municipal organizations in 1993 (Opedal and Stigen 2007; Stava 1993), and partly linked to conservative coalition government in 2001-2005, reforming the central supervision of municipalities towards liberation and levelling of responsibility (Christensen 2006: 216). Although there was a change of government in 2005, the structural changes have not been reversed significantly (Hovik and Stigen 2008).

When technologies, structures and meanings are to be inquired in the municipal organization, an organization that is now usually reduced to two or three formal levels of hierarchy (Hovik and Stigen 2008), the area of interest is between the central administration and unit leaders, as these are formally, professionally, and hierarchically divided subsystems. For this purpose I observe the governing technologies as isolated devices or forms of calculation that are supposed to provide an accountable number or object that is supposed to provide important information about the quality and efficiency of the unit. There were, as should be expected, major differences between the three cases, but they all applied some kind of calculation of production and quality, and they all used this systematically in the governing of unit leaders. Hence, inquiring such kinds of processes in general is more important than a comparison that could have blurred the major phenomenon. I focussed on school and health, the major sectors

### *Artikel 3*

in municipality administration. The municipalities requested anonymity, so locations are not provided.

I analyse the differences between negotiation of devices, and negotiation of output objects (numbers), and also different forms of power to negotiate the output numbers. Following this analysis, I go on to debate what form of power the negotiation of numbers represents for the unit leaders, and to this end I use Poggi's (2001) definition of three different forms of power: Economic, political and normative/ideological power. Through this analysis it appears that an actor oriented perspective of power is too limited to explain normative statements concerning the numbers. Using a Habermasian interpretation of these negotiations, I find the statements to be referring to membership mandate of lifeworld and system, a functional differentiation of rationalities in negotiation, though not necessarily representing different everyday practices.

This article approves that technological systems of governing do not standardize organizational action. Rather there are places of negotiation, where forms of power and of membership are activated towards the technologies. I further show that the power to negotiate is different concerning the device or calculation system, than it is concerning the output object. Finally I argue that these differences should be understood as membership representation of lifeworld and system. This means that to understand and design governing technologies, it is imperative to understand where negotiations will take place, and on what premises. Further, this is a confirmation of Habermas' assumption that members of organizations act communicatively but conditionally (Habermas 1987 [1981]: 459), and that there is hope for the functionality in this system, as long as the condition for colonization of lifeworld is that local cultures cannot see through the systems intrusion (ibid.: 521). In this study, it actually seems that they can.

#### **9.1 Data and method**

The case for this study is municipal administrations, where I use content analysis of organizational documentation and a total of 39 interviews with central administration management, sector management (if there was one) and unit leaders in three municipalities. I did not focus on politicians or on ground level employees' experiences.

The case municipalities were chosen strategically after a survey sent to city managers (160 out of 420 answered<sup>40</sup>). These were three relatively big municipalities, geographically spread, and differently attuned to organizational changes (one with strict orientation towards balanced scorecard, one focussing on unit leader contracts, and one with different governing technologies in different sectors). All three administrations were, in a Norwegian context, somewhat to very out front in new management technologies. The municipalities will not be identified, as that would make it difficult to keep the individual informants anonymous. As this study is not comparative, precise detailed and localized description is not fundamental to the validity of the study. The kind of data applied in this study would also only allow for a purely descriptive comparison, not a causal comparison, as the causality would be entirely theoretical or speculative with three cases.

All interviews are from 2006. I visited each municipality for around two weeks, and most of the material was gathered during this period. A total of 39 interviews were conducted, each lasting 25-45 minutes. I also attended various meetings. Interviews and meetings were recorded when authorized. The choice of informants and meetings was a combination of my choice of sectors (health; education; central administration), assumed relevance, staff advice and some chance. Following each visit I transcribed the recordings and wrote field reports. Content analysis was used for background information and inspiration, the analysis in this article is primarily based on interviews.

The material was coded in four sequences. A) The initial coding picked out themes that I thought would prove relevant, based on early assumptions and theories underlying the fieldwork. B) Experience-based coding recorded new ideas and categories as they emerged when writing the field reports. C) A more detailed coding scheme, beginning with the two previous, was developed for and through the coding of the full transcripts. D) During the analysis process, sub-sets of codes are selected and tested in terms of relevance to specific research agendas. This is not a full coding scheme, but rather the resulting next-level analysis of the codes from the coding scheme. Through contrasting material in similar codes, and theoretically developing the conceptual relation between codes, new categories were

---

<sup>40</sup> The response rate is disappointing, and these results are not used for generalizing knowledge of the state of municipal organizations in Norway. For this we have depended on other sources, e.g: (Hagen, et al. 2006; Hovik and Stigen 2004; Jacobsen 2002; Johnsen 2007; Martinussen 2003; Neumann 2000; Trygstad 2004) However, we used the responses to map out some existing ideas and trends, and to compare answers and self-categorization of administrations to pick municipalities to follow up.



### Artikkel 3

developed and tested through thorough inquiry of material and counterstatements. This is approach is suggested to improve structural validity of the analysis (Krippendorff 2004). The articles produced in this study build mainly on the fourth-level coding. I used QSR Nvivo software for the analysis.

The analytic strength of this study lies in the differences between the municipalities as an empirical context, but a similarity in the point of inquiry around the meeting between organisational levels of hierarchy and technology. Through this I contribute with knowledge on the relation between technology, organization and negotiation that goes beyond technological-structural isomorphism (Powell and DiMaggio 1991) or translations (Røvik 2007). This provides transferability towards similar organizational context, in what sort of negotiations should be sought for, and how we may understand them. The validity of the study rests on the intra-study testing of coding and analysis in series of recoding and academic presentations, and through inter-study testing by validating analysis and description towards other empirical studies. Reliability is sought secured through inquiring similar topics or codings with different approaches, attempting to reject or problematize findings. Coding forms and original (Norwegian) quotations are available from the author on request.

## 9.2 *Devices as directives*

*If you know your business objectives and how you want to measure them, the software will adapt to your needs in the most flexible way. This allows you and your organization to focus on what should be the core of your project; how to create more business value through a well designed performance oriented management approach. (Corporater.com 2008)*

*Simply put, performance management includes activities to ensure that goals are consistently being met in an effective and efficient manner. (McNamara 2008)*

The meaning of governing devices, the whole idea behind implementing them leans on an idea of managerialism: That something is decided and introduced from the top that will have positive consequences for the organization. No matter how much balanced scorecards or similar devices are assumed to empower participants, its implementation is, as we see from the quotes above, thought to be made through hierarchical authority.

The idea of governing technologies as implemented through authority, as devices that are there because the top of the hierarchy expects benefit from them, is strengthened through interviews with staff in the central administration.

*If you have a system, with a composition of indicators, [participants] being measured on what, they think are important... maybe, the professional aspect, quality of the service, and so on. I do understand ... the reluctance against being measured, but for me, in my position, it is one of the best tools I've got. (Municipal economy executive 2006)*

Interestingly, this economist leaves it in the hands of others, experts who know the specific field better, to determine how to measure quality. So participatory interaction, co-construction, doesn't make the device less top-down in itself. The implementation is a directive, and it serves the central administration. In next quote, a city manager explains why the municipality chose to adopt balanced scorecard software.

*It is [implemented] to achieve shorter lines of communication, in ordinary language freedom of communication, that is, part law, part communication. Towards the unit leaders, the communication that way has been problematic. Why implement this? It makes it easier for the management to receive info, critical signals amongst our employees. (City Manager 2006).*

Although the language is rather clumsy, there are primarily two things to draw from this. First, "part law, part communication": "Part law" is an ambiguous statement, both referring to what is required by national authorities, and also that this will be a directive towards the unit leaders, something they will have to attend to. "Part communication" implies that its usage will also be of communicative nature, i.e. a non-hierarchical, non-authoritarian form of regulation. Second, that, no matter how non-hierarchical, all of this is implemented to enhance the central authority's information gathering activities.

One chief executive of cultural activities, who generally was reluctant towards measurements and employment of standardized governing software, points to politicians' interest in these kinds of numbers, and thereby again the need for the devices for authority and control.

*Statistics are obviously very popular amongst the politicians, as well. That they in an easy way can feed out report numbers, so that we can compare with other comparable municipalities, and then they ask: "Why do we use more resources here?" And maybe we also score low on user satisfaction, and low on quality, and shuffle in resources, so there are many things to be seen in relation to each other, and you will be benchmarked. Because it is standardized. (Chief executive 2006)*

### Artikel 3

First, the executive points to how numbers make it easier for decision makers: The results are easily attainable ('feed out'), and make it is easier to justify critical questions towards the administration. Second, that this will have consequences for those measured: Because the measurement is standardized and hence comparable, they will be benchmarked in this process. Although reluctant towards the measurement systems, the executive is interested in control mechanisms that provide clear answers:

*General utterances like "It's supposed be going better", (laughs) very fluctuant, not measurable. [...] If there is something to be delivered, or [...] something explicit should be done. That's a performance measurement. Says nothing about quality, but at least you know if it's done. (Chief executive 2006)*

Clear answers makes the executive's job easier, at least as far as seeing if a job is done or not, though performance measurements say nothing about quality. She thereby makes a distinction between performance measurement and quality measurement.

### 9.3 Dismissible devices

Labelling the devices as directives, implemented through authority, does not imply that they cannot be dismissed. We will stay with the executive of cultural affairs for a little while, as she recalls the process of implementing balanced scorecards on cultural activity units:

*The user surveys, that's slightly awkward, especially on culture [...]. The library, for example, doesn't have patients or pupils or parents. It's an undefined population (laughs) to say the least. [... the surveys] measure service-mindedness and information an so on, and then you turn to rockers and hip-hop and you name it, and servicemi[ndedness... laughs]. Well that, that just does not fit. For a number of our users. (Chief executive 2006)*

The usefulness of user surveys are questioned, as the population is not defined, and also because the topics that were raised in the surveys were irrelevant, in her judgement. This statement seems less part of the language of the hierarchic authority, than of knowledge and closeness to the culture sector. In an earlier process, one of the software packages that was attempted implemented was rejected after the introductory phases:

*"And the little I saw – I found it absolutely ridiculous. In this sector. There was so much work attached to it, there was a consulting firm, but so much work to be done on*

*the indicators, and in the end, I thought “Honestly, are these the right indicators?”, well, uhdub, I’m an amateur, but I think, well I was shocked! (Chief executive 2006)*

She adds a comment: ‘In this sector’. Why this reservation? It may imply that she sees the culture sector as different from other sectors. It also implies that she is claiming some expert knowledge on the specific area. This could imply referring to closeness to the field, local knowledge; it could also refer to the specific expertise she possesses through her position in the organization. If the latter, then this is similar to one chief economist, who summarizes the rejection of an allocation model based on regression analysis as follows:

*An example was child welfare, where we had a complete crash, where data could not ... or we used the data in a way that gave us a model showing a huge excess spending as of today. They were to cut 10 million NOK. [...] Impossible. So we threw away the model; tried another one. (Chief economist 2006)*

In one sense, this latter example seems an even clearer case of central control of devices. The central authority possesses the authority to opine for or against a specific model, and to throw it away without further ado. In a different view, these two decisions to reject devices are both based on governing through general expertise, culture and economy respectively, i.e. a cosmopolitan reaction against the device (Gouldner 1957).

#### **9.4 Open ended objects**

As argued, we should distinguish the device from the object it produces. By now it should be clear that the device is introduced through the authority of hierarchy. When the device is contested, this happens through professional expertise. This expertise could be a precondition for the position; it could also be a product of the position, although this does not make any difference for the argument. We have also seen that central authorities regard these devices as important for their work in terms of control. The unit leaders have only a small say in the design and implementation of the devices. If we look at the objects, the numbers produced by the devices, we will see that the relations are more complex.

Numbers turn phenomena into objects, and objectified phenomena are easier to handle than opinions and intentions:

*We are very busy. Who isn’t? We need facts. Take the child welfare authorities, and then say, we have this many waiting for their requests being considered the last three*

### Artikel 3

*weeks. That's a factual number that is a foundation for other processes. (Controller 2006)*

The controller, formerly a health counsellor, links the lack of time for interpretations and discussions with the need for quick facts. It is a support in her daily work. However, she does not suggest that the outcomes of the facts are given; rather, the number is a foundation for some undefined 'other processes'. This is similar to the description given by the director for organizational planning, responsible for the implementation of the balanced scorecard:

*This will be followed up. Correspondingly the user surveys. [...] If you have deviations, that based on... one will have to explain deviations, you don't get away from it, that's Balanced Scorecard. Once on the [software report sheet] you can't click your way out without writing a text explaining the deviation [chuckles]. (Counsellor 2006)*

The counsellor is clearly amused by this technical solution: If the numbers diverge from what should be expected, the unit leader is locked onto the page, and will have to deal with it. 'Dealing with it' implies to write a note, presumably a text explaining why the deviation occurred. In other words, the implementation of the device is a directive, sealed by a technical solution. The meaning of the output of the device is, however, delegated back to the unit leader. The unit leader may then very well contest the first impression from the numbers, as this unit leader does, after going through each question in the survey the indicators were based on:

*Eh – and then you go somewhat, do they [employees] have any idea what they are answering? Because they answer one thing on one question, and then the total opposite on the next. People [the employees] don't really understand what they [the survey makers] are asking. There were many examples of this, and it turns somewhat – How reliable is this? (Nursing home director 2006)*

The unit leader questions the meaning of the numbers, and what it can be good for. Also, she puts some effort into getting more precise information about what the numbers could mean to her. As earlier stated, she has to do this; the device is introduced through hierarchy. But does she have power over the meaning of the output numbers? In the following we discuss this through Poggi's concepts of economic, political, and normative/ideological power.

An emerging impression is that unit leaders and central administrations both see the device and the object as a whole; both parties observe an output number that from time to time is not

acceptable, and relate this to a malfunction in the device, but they have different means of dealing with this: The central administration owns the ability to dismiss the device, whilst the unit leaders found their domain of influence in the interpretation of the output objects. In the following section we explore what kinds of power these interpretations of objects imply.

#### **9.4.1 Economic power and numbers**

Economic power is defined as the ability to control shifts and preferences through resources and the lack of such. Poggi refers to Goffman's story of the lion-tamer to illustrate the meaning of economic power (Poggi 2001: 123). Why does the lion jump onto the red stool? Not because the lion tamer commanded it to, but because the lion-tamers positioning in the cage compels the lion to move, and makes sure that the stool is the only available place to move to. Hence, the lion-tamer got his or her will, not by command, but by shrinking the lion's latitude. Economic power is allocation through exchange and possession. These may be used to direct action, though not through command. Do the unit leaders have ability to use numbers from the governing technologies this way? Close to none at all.

One central administration contact towards unit leaders described the economic meaning of the numbers in the following way:

*Economy is sort of important, but it is so straight-forward and simple, this is in a way the numbers talking. So if there is nothing in particular, we don't spend much time on this. (Administration contact 2006)*

When these numbers don't open for discussion, it could mean that this is the domain of the unit leaders, and that they are free to operate as they wish to. It should be no big surprise that the opposite is the case. It is the central administration that has control over the budget, so there is nothing to discuss; the economic meaning of the numbers is not flexible. The next citations will provide some different perspectives on the economic meaning of the numbers.

Part of implementing governing technologies such as balanced scorecard, has been to distribute decisions and responsibility, this implied increased budget control at the units, which could imply economic control:

*You have to take into account the school sector history. Very centralized, governed on the hour, they had no image of economy. And you had a culture of pettiness, arranging torchlight demos because now there were too few pencils, or they had to share their*

### Artikel 3

*erasors. This is all gone when they got their millions, and realize if they have one less teacher-hour there, they release funds for other things. (School economy advisor 2006)*

*The entire temperature in the sector is completely changed. (City manager's advisor 2006)*

These two advisors report a change in the school sector, where protests are replaced by opportunities to internally reallocate resources and priorities. Within their frame, the unit leaders are freer, but what does this mean? Is it the lion in the cage?

*We have a large degree of freedom, we get to work independently [...] we don't have them sitting on our shoulders, and it is easy to go up there and report, get in touch and get advice and counselling. (Headmaster 2006)*

Again, this may seem as they have a large degree of freedom, as they can work independently, and rather go get advice when needed. Another unit leader maintained that the freedom gained by achieving budget control outweighed whatever new control regimes that had been introduced:

*I don't think I lost all that much. I think what I have gained of freedoms the last 10 years is more worth than the little there is of tightening. But there is more reporting to be done, that is for sure. (Nursing home director 2006)*

This freedom of operation is also emphasised by those providing counselling to the unit leaders.

*They don't need to spend it all [concerning cleaning costs], they can economize cleaning, as long as it is within frames of responsible conditions. You don't have to clean Thursdays if Fridays are off. [...] Or they can arrange with a student enterprise cleaning blackboards, or how ever they wish. [...] They have complete freedom. (Controller 2006)*

But having freedom to save money is probably not the ultimate idea of freedom, and to say these unit leaders are displaying economic power would be wrong. They have the freedom to operate within a given frame, but the frame, the consequences different reported numbers have for allocations through the algorithms of the device, is not negotiable. If the frames are bent, there will be consequences:

*Economy is an important ingredient. Obviously, if you do not deliver on that, then you have – you will be asked if you wish to go on. We did have a run-through on this, where actually a number [of unit leaders] had to pass it on, replaced by new ones. (Economy advisor 2006)*

Maybe economic power is not so relevant in this context, then? It is a matter of discussion, because, as we see in the statement above, the consequences of lack of compliance with the economic meaning of the governing technologies come in the form of a command. Although this was formulated as a question – whether they wish to go on – this would hardly be an option. One could ask whether what we are seeing in the quote above is the economical power of central authorities (power of the purse) or economical power backed by political or command power (power to hire and fire). Either way, we may conclude that unit leaders do not have power to define the economic meaning of output numbers.

#### **9.4.2 Political power and numbers**

According to Poggi (2001), political power is the ability to allocate ‘goods’ and ‘bads’, or establish preferences through command. To what extent do unit leaders have the ability to command the meaning of output numbers from governing devices? To a rather large extent.

As I have shown earlier, some of the unit leaders actively contest certain claimed meanings of the numbers. This contesting seems to reappear in how they relate to their superiors concerning the meaning of the numbers:

*We've performed appraisal interviews, and we have promised 100% coverage. We will not reach that goal this year. And then we're measured, and I guess he'll say it isn't good enough, and then I will say, amongst our leaders we had a couple of long term sick leaves, so we have not been able to follow up – it's a consideration. That was this year, we'll be better next year. No more dramatic than that. (Nursing home director 2006)*

This unit leader does not seem to be least bit worried about the results, even though some of the numbers represent deviation from expected management of the unit. He will add an explanation, present it as a consideration, promise to improve, and that's it. A central administration advisor who carried through such annual reports and dialogues draws a similar picture of this conversation as does the unit leader:

*Ehm, we go through the filled out surveys, user surveys, employee surveys. The annual unit goals, and general goals of the agency. The unit leader opens the dialogue, commenting the reports, explicating issues to get a dialogue and reflection on: 'Well, does the director consent on this not being goal achievement or good enough, or ...', 'Yes, fair enough'. (Central administration advisor 2006)*



### Artikel 3

It would be too quick to conclude that the central administration didn't care about the results, but rather it seems their interest lies in the unit leaders' description of what these numbers mean. Generally, the unit leaders seem very self-assured that they control the political meaning of the numbers:

*We organised the pupils boys and girls separately, to get some peace to work. So (laughs loud), well, that [user] survey, it displays a terrible result. Especially among the boys. [...] Some parents used it against us. Bad scores, and 'bah-bah, stop being like that, experiments and'; you see, we are doing active [school] development projects [...] at least those who wish us back to the stone age, were very concerned with [these results]. (Headmaster 2006)*

The headmaster does not at all question whether the results may imply that the organisational change was a bad idea, she rather laughs at the result, as she knows the reason why. Also a new group enters the scene, the parents. This is generally a group that could be hidden within 'other stakeholders', which in the municipal unit context would mean, in order of importance, politicians, users, and citizens respectively. The headmaster refers to those inquiring about the results as longing back to the Stone Age, and it does not seem that their opinions are important for the meaning of the number; they are merely an inconvenience.

The unit leaders also engage with these numbers for their own, internal management of the unit:

*For me it is absolutely a management tool. Yes. So okay – 'Someone is probably duping me here', (chuckles). Well, not duping, but priorities are not as they should. (Nursing home director 2006)*

The output numbers are useful for mapping out what her employees do and don't do. She is referring to her unit's scores on appraisal interviews, which do not match what the middle managers have reported. A headmaster also emphasised the usefulness of the surveys:

*We've made them important to us. Even more than I think the director perceives. [...] A very useful feedback tool to see if things work. Changes in the pupil surveys are interesting. May always debate the validity of the pupil survey [...]. But changes are always interesting. (Headmaster 2006)*

Elsewhere in the interview, this headmaster challenges the validity of the surveys by arguing that schools are too different to be compared, yet here he maintains that the surveys are useful

as long as the school can influence what kind of analysis they are used for, analysis emphasising changes as indicators, rather than isolated scores.

The general impression here is that the unit leaders enjoy a large degree of freedom to define the content of the numbers by claiming what they ‘really mean’, in other words a political form of power. However, the boundary towards what Poggi classifies as normative/ideological power is blurred, for what does it imply for something to be useful in managing the unit?

#### **9.4.3 Objects and normative/ideological power**

Normative/ideological power refers to achieving allocation and getting ones preferences through on the basis of custom. In Poggi’s explanations, he mainly focuses on religious power, and how certain allocations or preferences may be achieved by defining oneself as a religious leader. In the case of governmental technologies, the ideology is not of a religious character, but relates to what is customarily thought of as quality public services, and to membership in and values of the professions associated with those services: What is a ‘good’ school, nursing home, or municipality? Who has the responsibility to achieve that, how and why? Are the unit leaders in the position to exhibit this form of power? Yes, no, well...

The contested numbers are, as we have seen in the previous section, also to a degree sanctioned, as they can also be claimed useful within the frames of the respective unit – or maybe rather the respective unit leaders scope.

*The [GT] is very much in harmony with [the latest reform], central guidelines in Norwegian school. I think [this reform] is something the Norwegian school system needs, and I think the [GTs] are harmonising. They’re not making things up. [...] I believe we are doing the right thing. (Headmaster 2006)*

The surveys and tests are here seen as harmonizing with the most recent reforms and “central guidelines”, hence the use of the tests is the right thing to do. This statement relates to an overarching idea of what it is to do school well. This is obviously not taken “out of the blue”, but rather refers to general discursive currents, and the headmaster is presumably well informed about them. He is claiming that the surveys do in some way relate to “good” school, to how the unit leader should, from a general perspective, run the unit. Another unit leader experienced some negative outputs regarding pupils’ and parents’ opinion of the school:

### Artikkel 3

*Firstly, I didn't think we were [worse than other schools], I was surprised. And too: 'What can we do with this?' [...] They do something to us, these objective ... seeming like objective truths, [...]. In a good way, because you become proactive, and this is something we must deal with, straighten up. On the other hand, you start thinking, 'Who's fault is this?' Usually the leader. (laughs) In the end, I feel that. The pressure reaches me intensively. If this school is not good on a number of things, I think I have to do something about it. (Headmaster 2006)*

The headmaster reflects in general on how being measured like this effects people, perhaps following some of the same reflections as this article does. He holds up a dichotomy, one we should interpret to concern numbers displaying something 'good' and/or 'bad'; where the good part of the dichotomy is that the numbers initiate processes, and the bad part is some kind of competitiveness that makes these processes harsh and uncompromising. Following this, he makes a distinction between himself and other participants in the unit, placing himself in a fatherly, protective role:

*Though I have been spared of this [benchmarking] earlier, that is not necessarily a good thing for the pupils at this school. It is part of my role to tolerate being measured. I do feel a responsibility to protect the children against exaggerated measuring. [...] The teaching profession can't be a protected profession; it has such big consequences for many, if you don't do well. But I feel it myself, with this increased external interest in our activities, I feel more responsibility that the people working here should do a good job concerning the children and parents. (Headmaster 2006)*

Although criticising not only the measurements' precision, but also the practice of measuring, the headmaster legitimizes measurement as long as it only reaches the professional part of the organization. Later on, he also defends using these forms of measurement towards the teachers, but discusses this as a balancing act that he has to conduct, to both make clear what is not good enough, but also not to push the teachers too far.

A nursing home director, who also criticised the competitiveness resulting from these kinds measurement, was also critical of the practices concerning some of the quality controls. These controls were announced three months in advance, so that the unit was prepared and was not caught in the middle of some restructuring phase that would corrupt the results. However, it also meant the unit leader could cram the relevant topics, trim the organization towards the areas they were to be tested on:

*This year we chose not to do that. [...] There are validity issues with these tests when they are announced in advance. We didn't have any deviations, [...] but maybe a few*

*remarks. And those are things we have to work on, and that's the point. And then there will be a copy to the [health] director on those issues. (Nursing home director 2006)*

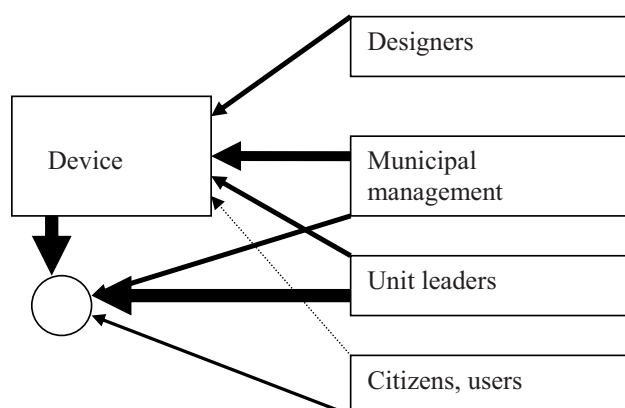
It's easy to agree; as a test, the validity would obviously suffer miserably when time and topic are announced in advance. This kind of announcement seems to underline these tests as organizational practices for establishing what is currently important, rather than validity-oriented methods. The director would not accept this usage; rather, he wanted valid information about the unit: Was it run in a good way as it was? Were there issues he should be more aware of? The fact that the unit had received some critical comments that might otherwise have been avoided, and that these would reach the health director's desk, did not seem to worry him all that much.

Do the unit leaders here display normative/ideological power? On the surface, it could seem so; they are referring to what it is for a unit to be 'good', arguing that this is important for them as unit leaders to attend to. Hence, following their actions, they are defining meaning through reference to what is normatively/ideologically preferable, using their expert knowledge to shed light on to what constitutes 'preferable'. Following Poggi's typology, the unit leaders are activating normative/ideological power in their relation to the measurements. They take on the role of the cosmopolitan participant (Gouldner 1957; Tjora and Scambler 2009), acting unruly towards the central management, resisting those meanings of the numbers that do not fit their normatively described 'good' unit. Yet this cannot be left standing as the final conclusion, for is this not a form of disciplined unruliness? Although it is a resistance towards the measurement systems, it is also a very strong maintenance of the system they are part of. Can we assume that they are 'free' to define what is a 'good' unit, 'free' to decide what is relevant to them? Not likely. The author and the addressee of this normative power is not clear. Concluding from this, we do not get any further in explaining this form of governing within Poggi's forms of power, as Poggi's forms apply only to actors.

## 9.5 Powers of negotiation

What do measuring technologies in organizations mean? This far we have displayed the importance of distinguishing the device from the output, and the power to define the meaning of both, as we have found it in this study, can be roughly illustrated as elements of figure 1<sup>41</sup>

**Figure I-1: Relevant groups, and power to define meaning of device and output object.**



I studied the unit leaders' degree of influence on the meaning of the output through Poggi's forms of power. Their power is not of an economic character; it is a power of political character. But is it a power of normative/ideological character? Following this classification based on power as action, they possess normative/ideological power, but I have suggested that this may be misleading. The author and the recipient of this form of power are unclear. Hence we need to inquire perspectives of power that are more questioning towards actor power as principal understanding.

One obvious critic of power seen as action, or as residing in actors, is Foucault. It is he who showed us that power is found in currents of meaning, as a productive force observable as discourse. The entire scenario described thus far in this article harmonizes with Foucault's concept of governmentality, the form of power where subjects make themselves governable through making rational decisions (Foucault 2002). Following the same tradition, Rose (1999) famously stated that *'[t]he achievement of the liberal arts of government was to begin to*

<sup>41</sup> Two elements of the figure – designers and citizens/user – are not discussed in this article.

*govern through making people free. [...] Yet the 'freeing' of these zones was accompanied by the invitation of a whole series of attempts to shape and manage conduct within them in desirable ways' (Rose 1999: 69).*

So far so good, this resonates well with what I have observed in this study. This makes it a legitimate perspective, but where does it lead us? Foucault's project was, according to Miller (1993: 316), to dismantle any kind of abuse of power, whomever the author or its victim. This leads us toward a description of the dominance under which the unit leaders do their work. Is that really what matters most here? Thinking in terms of voluntary subjectification, invites thinking in terms of domination vs. oppression, ruling vs. ruled. This may not be Foucault's intent, but it nevertheless is a distraction. I argue it would be a distraction because unit leaders are not 'victims', they *are* powerful. In a bigger picture, they are the creators, the co-authors of discursive currents, which would lead to a whole other study. This is also why Marxist conceptualizations are not included in the analysis. If I were to study suppression through economic inequality, materialist explanations of power through position, the space between unit leader and central administration would not be where to look: Such a study should rather lead us towards observations of users and citizens. So whether we talk of power in terms of action, as Poggi, or if we talk of discursive currents, unit leaders are also co-authors of these discourses, to a far larger degree than say pupils or other citizens<sup>42</sup>. As we are here studying the relations between unit leaders and their superiors, it makes more sense to discuss the dynamics of normative power through functional differentiation, and how participants in the organization become representatives in a system of communication, and the contrasts as the antagonism between system and lifeworld.

This is why I turn to Habermas in this discussion. Maybe the debate between Foucault and Habermas was ironically based on bad communication (Habermas 1994), in any case, I will not argue that either of them is more 'right' than the other. Rather, I argue that, in this case, Habermas is more useful.

---

<sup>42</sup> They may even be co-authors to a greater extent than are politicians, although that may be taking this sort of ranking to a non-testable extreme.

## **9.6 Differentiation through membership**

Habermas' Theory of Communicative Action (1987 [1981]) develops an understanding of communication, system and rationality that, compared with Poggi, provides a somewhat different understanding of the seemingly normative power of the unit leaders. Through Habermas' critical reading of especially Durkheim and Parsons, he develops the concepts of lifeworld, system, and their corresponding developmental mechanisms (p. 153). He criticises Weber's typology of rationality for ending up on legal rationality, whereas Habermas claims all (Weber's) forms of rationality are present at all times (p. 305). While this may seem to broaden the notion of rationality, Habermas then narrows it down by developing through Mead and Durkheim the theory of communicative rationality. Communicative rationality is only achievable as a feature of the lifeworld (p153-4).

Rationality in the lifeworld is to achieve consensus through free and open communication. Only when no conditions or constraints are embedded in the communicative act, can the participants, through reason, reach a consensus on the essential elements of their communication. This rationality is free of assumptions and is not disciplined by what is most effective, correct, or the will of the powerful.

Development in system, on the other hand, is characterized by growth in complexity and system differentiation. In the system, actors and roles are already bound by their position; hence, open and free communication is not an option. In this, Habermas is following Parsons quite literally. Where they disagree is where Parsons states that lifeworld is but one part of the action system (p. 252), whereas Habermas claims these are differentiated domains that co-exist.

It could seem that this co-existence represents an absolute divide, but this is not so. A new system differentiation cannot stabilize without support in the lifeworld, systems are institutionalised from a lifeworld, and institutions are where lifeworld and systems meet (p. 154). The most famous part of this analysis is probably the systems' colonizing of the lifeworld, through differentiations of regulations and laws that permeate the lifeworld. This colonization undermines the lifeworld, and limits the possibilities for free and open communication, i.e. it weakens the lifeworld and degenerates society. The lifeworld in turn is

vital for institutionalization and legitimation of the system world. In other words, system colonization of the lifeworld undermines not only the lifeworld, but also the system.

There is no given second order differentiation, there is no line of causality between system and lifeworld, as the differentiation of system is likely to convey subsystems – de-coupled lifeworld that may be destructive to lifeworld itself (Habermas in Outhwaite 1997 [1994]: 108). In short, we can turn this around: Lifeworld can also destabilize system, not only through critique, but also through illegitimate acts within systems legitimated through communicative rationality in the lifeworld – e.g. through acts of nepotism or camaraderie. So lifeworld is not necessarily the ‘good guy’ in this picture, but Habermas’ critique of modernity focuses on system colonization of lifeworld.

In Habermas’ light, what can we make of the unit leaders’ methodological reluctance accompanied by normative acceptance of the measurements? As mentioned, this could be seen as elements of discursive currents, but following Habermas, the unit leaders’ two seemingly self-contradictory positions are signified by different forms of rationality: The communicative rationality of the lifeworld, the differentiated and regulated expansion of the system. This is not meant to place the unit leaders in a far too heroic a position as “defenders of the lifeworld’. Afterall, schools and hospitals are definitively places where the differentiation of system is openly visible. I argue that they find themselves at an intersection where the rationality of the lifeworld – ‘How can we do this better?’, ‘What are we really trying to do?’ – meets with the system providing regulation, predictability, allocation, and access for audits. Further, I do not claim that this is a matter of ‘good guy/bad guy’. System provides regulation and predictability, lifeworld provides rationality and reason; neither is self-sufficient. It is reasonable to regulate. It is rational to discuss how. In this view, what is earlier portrayed as normative/ideological power with unidentified author/addressee is a matter of intersection between system and lifeworld.

Are these the cosmopolitans (Gouldner 1957) of the organization, diverting their attention towards professional skills and outside reference groups rather than organizational loyalty? A problem with Gouldner’s description is, as with Poggi (2001) the centrality of the actor. In this study I have not typologized different actors through their statements and orientations. This may be seen as an empirical weakness, as different actors are arguably more representative for the different phenomena than have been described. I chose to display the



### *Artikel 3*

processes rather than the actors who are more inclined to be part of them, because it is my strong opinion that the organizations I have studied would not look all that much different if the participants were renewed. Therefore it would be a blind track to look for who acts. I have rather looked for what happens, and discussed why. Gouldner's account was inspired by an initial finding that 'experts' were different from other organizational members, and the cosmopolitan/local distinction was developed from this understanding. In the follow-up article (Gouldner 1958), these categorizations are further nuanced into co-worker typologies, pushing the analysis towards the grey mass of airport management literature – this approach strands the analysis of 'why', we end up in 'who'. Habermas takes us to a more realistic and more useful 'shelf'. Rather than psychologise, characterize, and blame, we can disentangle, discuss, and renegotiate. Through the system:lifeworld distinction, we observe actors as they employ and claim membership to system or lifeworld in their use of communicative rationality, or standardized and differentiated acts affirming organizational position and expectancies. If we assume multiple membership as a central virtue of human activity and role negotiation (Bowker and Star 1999; Star, et al. 2003; Star and Ruhleder 1996), it is not surprising that different standpoints and cross-boundary understandings can co-exist with opposition or domination practices. The distinction between system and lifeworld, between professional management and administrative management, is not a gap of actor typologies, but a gap of membership.

### **9.7 Summary and concluding remarks**

Although I have argued the opposite, a further study could address actors more explicitly: Who is found in the different parts of these processes? And on a more discursive level, it is of utmost interest what this particular intersection between system and lifeworld means in a larger context, e.g. taking citizens, ground level employees, politicians, or national authorities into account. A third possibility would be to follow the technology more explicitly: How do different versions of these technologies vary? How are they developed? How are they constructed and domesticated? Finally, is it important that the output is a number? In this article I have not explicitly approached different kinds of outputs; I have labelled them all as number/object, and a different study could approach how negotiation is shaped by the form of the object over which contestation rise.

This article has asked for the meaning of governing devices based on measurement practices – e.g. balanced scorecards and audit software – for the relation between municipality

administration and unit leaders. I found it useful to differentiate between the device on the one hand and its output on the other. While the implementation of the device is a directive, based on hierarchical authority, the meaning of the object is not founded in hierarchical authority in the same way; it is negotiable. Studying this negotiation, I used Poggi's typology of forms of power, and found that the unit leaders do not have economic power to negotiate meaning, but they had considerable political power to interpret device outputs. They could also be seen as having normative/ideological power as described by Poggi, but I argued that here Poggi's typology fails due to its actor orientation, because the author and addressee of normative power is unclear. I argued that Foucault's notion of governmentality fits well with this finding, but that I find Habermas' concept of functional differentiation, of system and lifeworld, to be more to the point. I also argue that Gouldner's typology of cosmopolitans and locals could fit well with the description, but that the meaning of membership is more informative of these processes than typologies of actors. I suggest we are observing the intersection between system and lifeworld in the negotiation between professional unit leaders and municipality administrators. Hence, this is a balancing process, where the administration takes on the role of providing regulation and predictability, whilst the unit leaders take on the role of providing legitimacy and communicative rationality.

In the spirit of Habermas, this is an optimistic conclusion, describing organisational tensions as functional processes. I could easily have turned this around, looking for domination and symbolic violence – especially if I were to broaden the scope towards users and ground level employees. This would be a highly legitimate perspective. But instead I have tried to describe how this "works", describing the system on its own premises. Doing this, I have shown where the tension is, and what this tension does. This does not imply that all is good, or everything goes. A balance may be lopsided – in a way it always is. The implication of the conclusions here is that we may gain and lose by focussing on one side of the story: Misdoings and domination don't necessarily come in the guise of hierarchy. The dominance of expertise, of leaders claiming to represent local knowledge and push their forms through with this reference, is just different from – not better than – leaders claiming knowledge through systems of information and defining situations through this. In this study we have observed the crossroads and its traders; which of the traders is the devil depends not on membership, but on situated dominance.



# Referanser



# 10

## Referanser

---

- Abbott, A.** 2001 *Time matters: on theory and method*, Chicago: University of Chicago Press.
- Ahrne, G. og Papakostas, A.** 2002 *Organisationer, samhälle och globalisering: tröghetens mekanismer och förnyelsens förutsättningar*, Lund: Studentlitteratur.
- Akrich, M.** 1992 'The De-description of Technological Objects', i W. E. Bijker og J. Law (eds) *Shaping Technology / Building Society: Studies in Sociotechnical Change*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Alonso, W. og Starr, P.** 1987 *The Politics of numbers*, New York: Russell Sage Foundation.
- Andreassen, M.** 2009 'Tåkete ordbruk' *Klassekampen*, Oslo.
- Argyris, C.** 2005 'Double-Loop Learning in Organizations. A theory of Action Perspective', i K. G. Smith og M. A. Hitt (eds) *Great Minds in Management. The Process of Theory Development*, Oxford: Oxford University Press.
- Askim, J.** 2007 'Local government by numbers: who makes use of performance information, when, and for what purposes?' PhD-avhandling nr 91, Oslo: Department of Political Science, Faculty of Social Sciences, University of Oslo.
- Baldersheim, H.** 1993 'Den nye kommunen - den politiske bedrift?' i H. Baldersheim (ed) *Ledelse og innovasjon i kommunene*, Oslo: TANO.
- Bank, H.** 2009 'Ingen ny kurs? Fornyingsministeren viser liten vilje til å skape reell endring i offentlig sektor' *Klassekampen*, Oslo.
- Becker, H. S.** 1998 *Tricks of the trade: how to think about your research while you're doing it*, Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Benson, J. K.** 1977 'Organizations: A dialectical view', *Administrative Science Quarterly* 22(1): 1.
- Bertalanffy, L. v.** 1971 *General system theory: foundations, development, applications*, London: Allen Lane.
- Bijker, W. E.** 1995 *Of bicycles, bakelites, and bulbs: toward a theory of sociotechnical change*, Cambridge, Mass.: MIT Press.

## Referanser

- Bijker, W. E., Hughes, T. P. og Pinch, T.** 1987 *The Social construction of technological systems: new directions in the sociology and history of technology*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Bjørnå, H.** 2004 'Mellom nasjonal styring og kommunalt selvstyre: fylkesmannens rolle i arealplanmeklinger', PhD-avhandling, Tromsø: Institutt for statsvitenskap, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Tromsø.
- Blalock, H. M.** 1964 *Causal inferences in nonexperimental research*, Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Blau, P. M. og Duncan, O. D.** 1967 'The American occupational structure', New York: Wiley.
- Bloor, D.** 1976 *Knowledge and social imagery*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Boulding, K. E.** 1956 'General systems theory-the skeleton of science', *Management Science* 2(3): 197-208.
- Bowker, G. C.** 2005 *Memory Practices in the Sciences*, Boston: MIT Press.
- Bowker, G. C. og Star, S. L.** 1999 *Sorting things out: classification and its consequences*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Brunsson, N.** 1985 *The irrational organization: irrationality as a basis for organizational action and change*, Chichester: Wiley.
- 2002 *The organization of hypocrisy: talk, decisions and actions in organizations*, Oslo: Abstrakt forl.
- Brunsson, N. og Jacobsson, B.** 2000 *A world of standards*, Oxford: Oxford University Press.
- Brunsson, N. og Olsen, J. P.** 1993 *The reforming organization*, London: Routledge.
- Bø, I.** 2005 *Påvirkning og kontroll: om hvordan vi former hverandre*, Bergen: Fagbokforl.
- Cap Gemini Ernst & Young** 2002 'Evaluering av KOSTRA': Cap Gemini Ernst & Young.
- Carter, N.** 1988 'Measuring government performance', *Political Quarterly* 59(3): 369-75.
- 1989 'Performance indicators: 'backseat driving' or 'hands off' control?' *Policy & Politics* 17(2): 131-139.
- 1991 'Learning to measure performance: The use of indicators in organizations', *Public Administration* 69(Spring): 85-101.
- Carter, N., Day, P. og Klein, R.** 1992 *How organisations measure success: the use of performance indicators in government*, London: Routledge.
- Castilla, E. J.** 2005 'Social Networks and Employee Performance in a Call Center 1', *the American Journal of Sociology* 110(5): 1243.
- Christensen, T.** 2006 'Statens og reformenes forunderlige verden', *Nytt Norsk Tidsskrift* 2006(3).
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H. O., Læg Reid, P. og Roness, P. G.** 2007 *Forvaltning og politikk*, Oslo: Universitetsforl.
- Christensen, T. og Læg Reid, P.** 1999 'New Public Management: Design, Resistance, or Transformation? A Study of How Modern Reforms Are Received in a Civil Service System', *Public productivity & management review* 23(2): 169.
- 2001 *New public management: the effects of contractualism and devolution on political control*, Bergen: LOS-senteret.
- 2006 *The whole-of-government approach: regulation, performance, and public-sector reform*, Bergen: Rokkansenteret.
- 2007a 'The Challenge of Coordination in Central Government Organizations' *Stein Rokkan Centre for Social Studies, Working paper 5 - 2007*, Bergen.
- 2007b *NPM and beyond: leadership, culture, and demography*, Bergen: Rokkansenteret.
- 2007c *Transcending new public management: the transformation of public sector reforms*, Aldershot, England: Ashgate.
- Coffey, A. og Atkinson, P.** 1996 *Making sense of qualitative data: complementary research strategies*, Thousand Oaks, Calif.: Sage.

- Cohen, M. D., March, J. G. og Olsen, J. P.** 1972 'A Garbage Can Model of Organizational Choice', *Administrative Science Quarterly* 17: 1-25.
- Collins, H. M.** 1981 'Stages in the empirical programme of relativism', *Social Studies of Science* 11(1): 3.
- Corporater.com** 'Enterprise Performance Management Suite. Measuring business performance just got easier.' at <http://www.corporater.com/products/corporater-enterprise.html>. Sist åpnet 12. Oct 2008
- David, P. A.** 1985 'Clio and the Economics of QWERTY', *The American Economic Review* 75(2): 332-337.
- de Bruijn, H.** 2002 *Managing performance in the public sector*, London: Routledge.
- Denhardt, J. V. og Denhardt, R. B.** 2007 *The new public service: serving, not steering*, Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Desrosières, A.** 1997 'Du singulier au general. L'argument statistique entre la science et l'État', i I. B. Conein og L. Thévenot (eds) *Cognition et information en société*, Paris: Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, oversatt av Linda Sangolt.
- 2001 'How real Are Statistics? Four Possible Attitudes', *Social Research* 68(2): 339-355.
- 2006 'From Cournot to Public Policy Evaluation: Paradoxes and Controversies involving Quantification', *Prisme* 4(7).
- Dewey, J.** 1960 *On experience, nature, and freedom: representative selections*, Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Drechsler, W.** 2005a 'The Re-Emergence of "Weberian" Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective', *Administrative Culture* 2005(6): 94-108.
- 2005b 'The Rise and Demise of the New Public Management', *Post-Autistic Economics Review* 2005(33): article 2.
- Duncan, O. D.** 1966 'Path Analysis: Sociological Examples', *The American Journal of Sociology* 72(1): 1-16.
- Dunleavy, P. og Hood, C.** 1994 'From old public administration to new public management', *Public Money and Management* 14(3): 9-16.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. og Tinkler, J.** 2005 'New public management is dead-long live digital-era governance', *Journal of Public Administration Research and Theory* 16(3): 467.
- Dunn, W. N. og Miller, D. Y.** 2007 'A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform', *Public organization review* 7(4): 345-358.
- Durkheim, É.** 1951 *Suicide: a study in sociology*, New York: Free Press.
- Durkheim, É.** 1938 *The rules of sociological method*, translated by Sarah A. Solovay and John H. Mueller ; and edited by George E. G. Catlin. Chicago: University of Chicago Press.
- Eco, U.** 1990 *The limits of interpretation*, Bloomington, Ind.: Indiana University Press.
- Fillitz, T.** 2000 'Academia. Same pressures, same conditions for work?' i M. Strathern (ed) *Audit Cultures. Anthropological studies in accountability, ethics and the academy*, London: Routledge.
- Fimreite, A. L.** 2005 'Reorganiseringsteori - hvorfor kommer kommunene aldri i mål?' i H. Baldersheim og L. E. Rose (eds) *Det kommunale laboraturium*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Fiol, C. M. og Lyles, M. A.** 1985 'Organizational learning', *The Academy of Management review* 10(4): 803.
- Flegg, G.** 1983 *Numbers: their history and meaning*, London.
- Flyvbjerg, B.** 1998 'Habermas and Foucault: thinkers for civil society?' *The British journal of sociology* 49(2): 210.



- Foucault, M.** 1972 *The archeology of knowledge and the discourse on language*, NY: Pantheon books.
- 1974 *The order of things: an archeology of the human sciences*, London: Tavistock.
- Foucault, M.** 2002 *Forelesninger om regjering og styringskunst*, oversatt, introdusert og annotert av Iver B. Neumann. Oslo: Cappelen akademisk.
- Foucault, M., Senellart, M., Ewald, F. og Fontana, A.** 2007 *Security, territory, population: lectures at the Collège de France, 1977-78*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Freedman, D. A.** 1987 'As Others See Us: A Case Study in Path Analysis', *Journal of Educational Statistics* 12(2): 101-128.
- Gouldner, A. M.** 1958 'Cosmopolitans and locals: toward an analysis of latent social roles. II', *Administrative Science Quarterly* 2(4): 444.
- Gouldner, A. W.** 1957 'Cosmopolitans and Locals: Toward an Analysis of Latent Social Roles.I', *Administrative Science Quarterly* 2(3): 281-306.
- Gregory, R.** 2007 'New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcized or Still Haunting?' i T. Christensen og P. Lægreid (eds) *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector*, Abingdon: Ashgate.
- Grønlie, T.** 1987 'Velferdskommune og utjevningssat. 1945-1970', i H. E. Næss (ed) *Folkestyre i by og bygd: Norske kommuner gjennom 150 år*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Habermas, J.** 1985 'A philosophico-political profile', *New Left review* 151: 75.
- 1987 [1981] *The Theory of Communicative Action. Translated by Thomas McCarthy, Vol. Volume 2. Lifeworld and system: A critique of functionalist reason*, Boston: Beacon Press.
- 1994 'Taking Aim at the Heart of the present: On Foucault's Lecture on Kant's *What is Enlightenment*', i M. Kelly (ed) *Critique and Power, Recasting the Foucault/Habermas Debate*, Cambridge Mass.: MIT Press.
- Habermas, J. og Lawrence, F.** 1984 'The French path to postmodernity: Bataille between eroticism and general economics', *New German critique* (33): 79.
- Hacking, I.** 1990 *The taming of chance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hagen, I. M. og Trygstad, S. C.** 2008 'Modeller og dilemmaer: Om overføring av styringsprinsipper fra privat til offentlig sektor' *Fafos Rådsprogram 2006-2008*, Rapport 2008: 24, Oslo: Fafo.
- Hagen, T. P., Sørensen, R. J. og Fevolden, T.** 2006 *Kommunal organisering: effektivitet, styring og demokrati*, Oslo: Universitetsforl.
- Hall, R. H.** 2002 *Organizations: structures, processes, and outcomes*, Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.
- Halliday, M. A. K.** 1978 *Language as social semiotic: the social interpretation of language and meaning*, London: Edward Arnold.
- Halliday, M. A. K. og Webster, J.** 2003 *On language and linguistics*, New York: Continuum.
- Hammer, S.** 2004 "'Hvordan kan vi måle dette?'"', *Sosiologi i dag* 34(4): 9-26.
- 2009a 'Resultatstyring: Rasjonell teknikk eller diskursiv mekanisme?' *Tidsskrift for samfunnsforskning* 50(1): 85-98.
- 2009b 'Sluttreplikk til Åge Johnsen', *Tidsskrift for samfunnsforskning* 50(1): 105-107.
- Hanseth, O., Monteiro, E. og Hatling, M.** 1996 'Developing Information Infrastructure: The Tension between Standardization and Flexibility', *Science, technology & human values* 21(4): 407-426.
- Harper, R.** 2000 'The social organization of the IMF's mission work', i M. Strathern (ed) *Audit cultures: Anthropological studies in accountability, ethics and the academy*, London: Routledge.
- Hedström, P. og Swedberg, R.** 1998 *Social mechanisms: an analytical approach to social theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hellesnes, P.** 2009 'Savner likestilling' *Klassekampen*, Oslo.

- Helsedirektoratet** 'Høringsuttalelser til revidert IPLOS-veileder (høring under behandling)' at [http://www.helsedirektoratet.no/publikasjoner/horinger/h\\_ringsuttalelser\\_til\\_revidert\\_iplos\\_veileder\\_h\\_ring\\_under\\_behandling\\_314394](http://www.helsedirektoratet.no/publikasjoner/horinger/h_ringsuttalelser_til_revidert_iplos_veileder_h_ring_under_behandling_314394). Sist åpnet 11. Mars 2009.
- Helsedirektoratet** 'Til deg som ønsker å vite hva som står om deg i IPLOS-registeret ' at [http://www.helsedirektoratet.no/publikasjoner/skjema/til\\_deg\\_som\\_onsker\\_vite\\_hva\\_som\\_star\\_om\\_deg\\_i\\_iplos\\_registeret\\_bokm\\_l\\_og\\_nynorsk\\_108504](http://www.helsedirektoratet.no/publikasjoner/skjema/til_deg_som_onsker_vite_hva_som_star_om_deg_i_iplos_registeret_bokm_l_og_nynorsk_108504). Sist åpnet 11. Mars 2009
- Herrnstein, R. J. og Murray, C. A.** 1994 *The bell curve: intelligence and class structure in American life*, New York: Free Press.
- Hofstede, G.** 1980 *Culture's consequences: international differences in work-related values*, Beverly Hills, Calif.: Sage.
- Hood, C.** 1991 'A public management for all seasons?' *Public Administration* 69(1): 3.  
 — 1995 "The 'new public management' in the 1980s: variations on a theme", *Accounting, organizations and society* 20(2/3): 93-109.  
 — 2007 'Public Service Management by Numbers: Why Does it Vary? Where Has it Come From? What Are the Gaps and Puzzles?' *Public Money and Management* 27(2): 95-102.
- House, E.** 2006 'Qualitative Evaluation and Changing Social Policy', i N. K. Denzin og M. D. Giardina (eds) *Qualitative Inquiry and the Conservative Challenge: Confronting Methodological Fundamentalism*. Left Coast Press.
- Hovik, S. og Stigen, I. M.** 2004 'Kommunal organisering 2004' *NIBR-notat 2004:124*, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.  
 — 2008 *Kommunal organisering 2008: redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hovland, E.** 1987 'Grotid og glanstid. 1837-1920', i H. E. Næss, E. Hovland, T. Grønlie, H. Baldersheim og R. Danielsen (eds) *Folkestyre i bygd og by. Norske kommuner gjennom 150 år*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Hovland, J.** 2004 'Grin and Bear it: Why Norwegian Conscripts Complete their National Service' *Department of Sociology and Political Science*, Vol. Master, Trondheim: NTNU.  
 — 2005 'Prosjektsøknad: For Whom the Bell Curves / Governance by Numbers', Trondheim.  
 — 2007 'Et farlig redskap?' i T. A. Eikemo and T. H. Clausen (eds) *Kvantitativ analyse med SPSS*, Trondheim: tapir Akademisk Forlag.  
 — 2008 'Fashion report from 4S annual meeting in Montreal: The transgressing use of transparency', *EASST Review* 27(1).
- Hughes, T. P.** 1986 'The Seamless Web: Technology, Science, Etcetera, Etcetera', *Social Studies of Science* 16(1986): 281-92.
- Høvik, S. og Stigen, I. M.** 2004 'Kommunal organisering 2004' *NIBR-notat 2004:124*, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Imsen, G.** 2009 'Målstyring i skolestua' *Klassekampen*, Oslo.
- Jacobsen, D. I.** 2002 *Kommunepolitikere og kommunale byråkrater: hånd i hånd eller mann mot mann?: en studie av interesseforskjeller i 30 kommuner*, Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998-2003.  
 — 2007 'Politikk og administrasjon på lokalt nivå - den lokale administrasjonens politiske makt: en studie av lokalpolitikere og kommunale administrative ledere i 30 sørlandskommuner', [Tromsø]: Universitetet i Tromsø, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Institutt for statsvitenskap.
- Johnsen, Å.** 2007 *Resultatstyring i offentlig sektor: Konkurransen uten marked*, Bergen: Fagbokforl.  
 — 2009 'Resultatstyring i offentlig sektor som rasjonell teknikk og diskursiv mekanisme: Kommentar til Svein Hammer', *Tidsskrift for samfunnsforskning*(1): 99-104.

- Johnson, P., Wood, G., Brewster, C. og Brookes, M.** 2009 'The Rise of Post-Bureaucracy: Theorists' Fancy or Organizational Praxis?' *International Sociology* 24(1): 37-61.
- Klausen, K. K. og Ståhlberg, K.** 1998 'New Public Management', i K. K. Klausen og K. Ståhlberg (eds) *New Public Management i Norden: Nye organisations- og ledelsesformer i den decentral velfærdsstat*, Odense: Odense universitetsforlag.
- Krippendorff, K.** 1980 *Content analysis: an introduction to its methodology*, Beverly Hills, Calif.: Sage.
- 2004 *Content analysis: an introduction to its methodology*, Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- KS** 2006 'Effektiviseringsnettverkene - et hjelpemiddel til styring og utvikling i din kommune': Kommunenes Sentralforbund.
- Kula, W.** 1986 *Measures and men*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Kvande, E., Morgan, D. H. J. og Brandth, B.** 2005 *Gender, bodies and work*, Aldershot: Ashgate.
- Lampland, M.** 2009 'The People of the State of California v. Vernell Gillard', i M. Lampland og S. L. Star (eds) *Standards and Their Stories. How Quantifying, Classifying, and Formalizing Practices Shape Everyday Life*, London: Cornell University Press.
- Lampland, M. og Star, S. L.** 2009 *Standards and Their Stories. How Quantifying, Classifying, and Formalizing Practices Shape Everyday Life*, London.
- Lane, J.-E.** 2000 *New public management*, London: Routledge.
- Larsen, H. O.** 1993 'Ordføreren - handlekraft eller samlende symbol?' i H. Baldersheim (ed) *Innovasjon og ledelse i kommunene*, Oslo: TANO.
- Latour, B.** 1987 *Science in action: how to follow scientists and engineers through society*, Milton Keynes: Open University Press.
- 1988 *The pasteurization of France*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- 2005 *Reassembling the social: an introduction to actor-network-theory*, Oxford: Oxford University Press.
- Latour, B. og Woolgar, S.** 1986 *Laboratory life: the construction of scientific facts*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Law, J.** 1991 'Introduction: monsters, machines and sociotechnical relations', i J. Law (ed) *A Sociology of Monsters: Essays on Power, Technology and Domination*, London: Routledge.
- Lawrence, P. R. og Lorsch, J. W.** 1967 *Organization and environment: managing differentiation and integration*, Boston, Mass.: Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- Leidner, R.** 1993 "Fast food, fast talk".
- Lejano, R. P.** 2008 'Technology and Institutions: A Critical Appraisal of GIS in the Planning Domain', *Science, technology & human values* 33(5): 653-678.
- Leonardi, P. M. og Jackson, M. H.** 2009 'Technological Grounding: Enrolling Technology as a Discursive Resource to Justify Cultural Change in Organizations', *Science, technology & human values* 34(3): 393-418.
- Lie, M. og Sørensen, K. H.** 1996 *Making technology our own?: domesticating technology into everyday life*, Oslo: Scandinavian University Press.
- Liesman, S.** 2001 'Accountants Say Attack Costs Aren't 'Extraordinary' Items' *The Wall Street Journal*, New York.
- Long, M.** 2006 'Birth of the Enterprise Dashboard' *Top Tech News*.
- Luhmann, N.** 1995 *Social systems*, Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- 2000 *Sociale systemer: grundrids til en almen teori*, København: Hans Reitzel.
- Luhmann, N., Madsen, C., Baecker, D. og Christensen, B.** 2007 *Indføring i systemteorien*, København: Unge Pædagoger.
- March, J. G.** 1978 'Bounded rationality, ambiguity, and the engineering of choice', *Bell journal of economics* 9(2): 587.

- March, J. G. og Feldman, M. S.** 1981 'Information in organizations as signal and symbol', *Administrative Science Quarterly* 26(2): 171.
- March, J. G. og Olsen, J. P.** 1984 'The new institutionalism: organizational factors in political life', *The American Political Science Review* 78(3): 734.
- March, J. G., Olsen, J. P. og Christensen, S.** 1979 *Ambiguity and choice in organizations*, Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J. G., Simon, H. A. og Guetzkow, H.** 1958 *Organizations*, New York: Wiley.
- Martin, D.** 2007 'How can I help you? Call centres, classification work and coordination', *Computer supported cooperative work* 16(3): 231.
- Martin, P. Y.** 2006 'Practising gender at work: further thoughts on reflexivity', *Gender, work, and organization* 13(3): 254.
- Martinussen, W.** 1991 *Sosiologisk analyse: en innføring*, Oslo: Universitetsforl.  
— 2003 *Folkestyre?: politisk medborgerskap i Norge over den siste generasjonen*, Oslo: Makt- og demokratiutredningen (1998-2003) nr. 59, i samarbeid med Unipub.
- Mayhew, C.** 2002 'Fordism in the fast food industry: pervasive management control and occupational health and safety risks for young temporary workers', *Sociology of health & illness* 24(3): 261.
- Mayston, D. J.** 1985 'Non-profit performance indicators in the public sector', *Financial Accountability & Management* 1(1): 51-74.
- McLean, I., Haubrich, D. og Gutierrez-Romero, R.** 2007 'The Perils and Pitfalls of Performance Measurement: The CPA Regime for Local Authorities in England', *Public Money and Management* 27(2): 111-118.
- McNamara, C.** 'Performance Management -- Basic Concepts' at [http://www.managementhelp.org/perf\\_mng/perf\\_mng.htm](http://www.managementhelp.org/perf_mng/perf_mng.htm). Sist åpnet 12. Oct 2008
- Meyer, J. W. og Rowan, B.** 1977 'Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony', *the American Journal of Sociology* 83(2): 340.
- Miller, J.** 1993 *The Passion of Michel Foucault*, New York: Simon and Schuster.
- Miller, J. G.** 1972 'Living systems: The organization', *Behavioral Science* 17(1): 1-182.
- Millerand, F. og Bowker, G. C.** 2009 'Metadata Standards: Trajectories and Enactment in the Life of an Ontology', i M. Lampland og S. L. Star (eds) *Standards and Their Stories: How Quantifying, Classifying, and Formalizing Practices Shape Everyday Life*, New York: Cornell University Press.
- Mills, C. W.** 1959 *The sociological imagination*, New York: Grove Press.
- Morgan, D. H. J.** 1989 'It will make a man of you': Notes on national service, masculinity & autobiography' *Studies in sexual politics*: Sociology Department, University of Manchester.
- Morgan, G.** 2001 *Images of organization*, Thousand Oaks, Calif.: Sage.  
— 2006 *Images of organization*, Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Morrison, M. og Morgan, M. S.** 1999 *Models as mediators: perspectives on natural and social science*, New York: Cambridge University Press.
- Mumford, L.** 1934 *Technics and civilization*, New York/London: Harcourt, Brace & co./Routledge.
- Nahuis, R. og van Lente, H.** 2008 'Where Are the Politics? Perspectives on Democracy and Technology', *Science, technology & human values* 33(5): 559-581.
- Neumann, I. B.** 2000 *Maktens strateger*, Oslo: Pax.
- Niskanen, W. A.** 1975 'Bureaucrats and Politicians', *Journal of Law and Economics* 18(3): 617-643.
- NKS** 1977 'En revurdering av nemndstrukturen i norske kommuner', *KT-rapport* 1977(2).
- Norman, K., Nilsson, T., Hagberg, M., Tornqvist, E. W. og Toomingas, A.** 2004 'Working conditions and health among female and male employees at a call center in Sweden The study

## Referanser

- was performed at Department for Work and Health, National Institute for Working Life, Stockholm, Sweden', *American journal of industrial medicine* 46(1): 55.
- NOU 1997 'Om finansieringen av kommunesektoren', Vol. 1997: 8: Norges Offentlige Utredninger.
- 2004 'Statlig tilsyn med kommunesektoren', *NOU* 2004(17).
- Olsen, J. P. og Brunsson, N.** 1998 *Organizing organizations*, Bergen-Sandviken: Fagbokforl.
- Olsen, J. P. og Peters, B. G.** 1996 *Lessons from experience: experiential learning in administrative reforms in eight democracies*, Oslo: Scandinavian University Press.
- Opedal, S. og Stigen, I. M.** 2007 'Fra innvortes til utvortes bruk: Sluttrapport fra evaluering av Kommunal- og regionaldepartementets Stifinnerprogram', *IRIS* 2007/50.
- Orlikowski, W. J.** 2000 'Using Technology and Constituting Structures: A Practice Lens for Studying Technology in Organizations', *Organization Science* 11(4): 404-428.
- Oudshoorn, N. og Pinch, T.** 2003 *How users matter: the co-construction of users and technologies*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Outhwaite, W.** 1997 [1994] *Habermas - en kritisk introduktion. Oversat af Henning Vangsgaard*, Danish Translation Edition, København: Hans Reitzels Forlag.
- Parsons, T.** 1951 *The social system*, New York: The Free Press of Glencoe.
- Peters, G. B.** 1996 'Models of Governance for the 1990s', i D. F. Kettl og H. B. Milward (eds) *The State of Public Management*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Peters, T. J.** 1998 *Circle of Innovation : You Can't Shrink Your Way to Greatness*, New York: Alfred A. Knopf Inc.
- Poggi, G.** 2001 *Forms of power*, Cambridge: Polity.
- Pollitt, C.** 1986 'Beyond the managerial model: The case for broadening performance assessment in government and the public services', *Financial Accountability & Management* 2(3): 155-170.
- 1988 'Bringing the consumer into performance measurement', *Policy & Politics* 16(2): 77-87.
- 1995 'Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management', *Evaluation* 1(133-154).
- Porter, T. M.** 1995 *Trust in numbers: the pursuit of objectivity in science and public life*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Powell, W. W. og DiMaggio, P. J.** 1991 *The new institutionalism in organizational analysis*.
- Power, M.** 1997 *The audit society: rituals of verification*, Oxford: Oxford University Press.
- 2004 *The risk management of everything: rethinking the politics of uncertainty*, London: Demos.
- Prøysen, A.** 1957 *Geitekillingen som kunne telle til ti*, Oslo: Tiden.
- Quinn, R. D. og Ritzmann, R. E.** 1998 'Construction of a hexapod robot with cockroach kinematics benefits both robotics and biology', *Connection science* 10(3-4): 239.
- Rose, N. S.** 1999 *Powers of freedom: Reframing political thought*, Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Røvik, K. A.** 1998 *Moderne organisasjoner: trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*, Bergen-Sandviken: Fagbokforl.
- 2007 *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*, Oslo: Universitetsforl.
- Schiefloe, P. M.** 2003 *Mennesker og samfunn: innføring i sosiologisk forståelse*, Bergen: Fagbokforl.
- Scott, W. R. og Davis, G. F.** 2007 *Organizations and Organizing: Rational, Natural, and Open System Perspectives*, New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Silverman, D.** 2001 *Interpreting qualitative data: Methods for analysing talk, text and interaction*, London: Sage.

- Simon, H. A.** 1947 *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*, New York: The Macmillan Company.
- Skoleporten.no** 'Velkommen til Skoleporten' at <http://skoleporten.utdanningsdirektoratet.no/default.aspx>. Sist besøkt mai 2009.
- Slagstad, R.** 2001 *De nasjonale strateger*, Oslo: Pax Forlag.
- Spencer, H.** 1873 *Descriptive sociology: or, groups of sociological facts*, London: Williams og Norgate.
- SSB** 2009 'Rekordsvak kommuneøkonomi i 2008. Kommuneregnskapsstatistikk, 2008. Kommuner, foreløpige tall.' *Kommuneregnskapsstatistikk*, Kongsvinger.
- Stange, S. H. I. M.** 2004 'Kommunal organisering' (*NIBR*) 2004: 124: Norsk institutt for by- og regionsforskning
- Star, S. L.** 1988 'The Structure of Ill-Structured Solutions: Heterogeneous Problem-Solving', i M. Huhns og L. Gasser (eds) *Distributed Artificial Intelligence 3*, Menlo Park: Morgan Kauffman.
- 1991 'Power, technologies and the phenomenology of conventions: on being allergic to onions', i J. Law (ed) *A Sociology of Monsters: Essays on Power, Technology and Domination*, London: Routledge.
- Star, S. L., Bowker, G. C. og Neumann, L. J.** 2003 'Transparency beyond the Individual Level of Scale: Convergence between Information Artifacts and Communities of Practice', i A. P. Bishop, N. A. Van House og B. P. Buttenfield (eds) *Digital library use: Social practice in design and evaluation*, Cambridge, Mass: MIT Press.
- Star, S. L. og Griesemer, J. R.** 1989 'Institutional Ecology, 'Translations' and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39', *Social Studies of Science* 19(3): 387-420.
- Star, S. L. og Ruhleder, K.** 1996 'Steps toward an ecology of infrastructure: Design and access for large information spaces', *Information systems research* 7(1): 111.
- Statsvitenskap UiO** 'Kjerneområde i offentlig politikk og administrasjon' at <http://www.statsvitenskap.uio.no/forskning/kjerneomradeopa.html>. Sist åpnet 22. mai 2009
- Stava, P.** 1993 'Politisk organisering - erfaringer med hovedutvalgsmoellen og veien videre', i H. Baldersheim (ed) *Ledelse og innovasjon i kommunene*, Oslo: TANO.
- Storstein, A. og Storstein, M.** 2007 'Jakten på Sylvia B', Kristiansand: Kristiansand interkommunale AV-sentral.
- Strang, D. og Meyer, J. W.** 1993 'Institutional conditions for diffusion', *Theory and society* 22(4): 487.
- Strathern, M.** 2000 *Audit cultures: Anthropological studies in accountability, ethics and the academy*, London: Routledge.
- Strauss, A. L. og Corbin, J. M.** 1998 *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory*, Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Sætnan, A. R.** 2005 '2- 3 stipendiatstillinger (L.Pl. 17.515, kode 1017) ved institutt for sosiologi og statsvitenskap - J.nr. SVT-568', Stillingsutlysning, Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Trondheim: NTNU.
- Sørby, I. D., Melby, L. og Nytrø, Ø.** 2006 'Characterizing cooperation in the ward: framework for producing requirements to mobile electronic healthcare records', *International Journal for Healthcare Technology and Management* 7(6): 506-521.
- Sørensen, K. H.** 2004 *Domestication: the social enactment of technology*, Trondheim: Senter for teknologi og samfunn, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Sørensen, K. H., Aune, M. og Hatling, M.** 1996 *Against linearity: On the cultural appropriation of science and technology*, Dragvoll: Senter for teknologi og samfunn, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

## Referanser

- TBU** 2000 'Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi oktober 2000', Oslo: Kommunal og regionaldepartementet.
- 2005 'Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, desember 2005', Oslo: Kommunal og regionaldepartementet. Publikasjonskode H-2184.
- 2009 'Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, april 2009', Oslo: Kommunal og regionaldepartementet.
- Tew, J.** 2006 'Understanding power and powerlessness: Towards a framework for emancipatory practice in social work', *Journal of social work* 6(1): 33.
- Thagaard, T.** 2003 *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*, Bergen: Fagbokforl.
- Thomas, W. I. og Thomas, D. S.** 1928 *The child in America: behavior problems and programs*, New York: Knopf.
- Tjora, A. H. og Scambler, G.** 2009 'Square pegs in round holes: Information systems, hospitals and the significance of contextual awareness', *Social Science & Medicine* 68(3): 519-525.
- Tranøy, B. S.** 2006 'Markedets makt over sinnene', Oslo : Aschehoug.
- Trygstad, S. C.** 2004 'Fra rettighet til nytte? Det kommunale bedriftsdemokratiet møter New Public Management', PhD-avhandling 2004:135, Trondheim: Institutt for sosiologi og statsvitenskap, Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Tvedten, S.** 2007 'Skoleporten - liberalistisk styringskunst? En diskursiv analyse av Skoleporten som et utdanningspolitisk styringsverktøy', Hovedoppgave NTNU. Trondheim: Institutt for sosiologi og statsvitenskap.
- Vabo, S. I.** 1996 *Endringer i kommunale styringsmodeller: begrunnelser, innhold og evaluerte effekter*, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Wallerstein, N.** 1993 'Empowerment and health: the theory and practice of community change', *Community development journal* 28(3): 218-227.
- Walsh, K.** 1995 *Public services and market mechanisms: competition, contracting, and the new public management*, Houndmills, Basingstoke: MacMillan.
- Weick, K. E.** 1969 *The social psychology of organizing*, Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Widerberg, K. og Bolstad, K.** 2001 *Historien om et kvalitativt forskningsprosjekt: en alternativ lærebok*, Oslo: Universitetsforl.
- Wikipedia.org** 'The Bell Curve' at [http://en.wikipedia.org/wiki/The\\_Bell\\_Curve](http://en.wikipedia.org/wiki/The_Bell_Curve). Sist åpnet 12 May 2009
- Williamson, O. E.** 1981 'The Economics of Organization', *American Journal of Sociology* 87(3): 548-77.
- Wilson, E. O.** 1975 *Sociobiology: the new synthesis*, Cambridge, Mass.: Belknap Press.
- Winner, L.** 1993 'Upon Opening the Black Box and Finding It Empty: Social Constructivism and the Philosophy of Technology', *Science, technology & human values* 18(3): 362-378.
- Østre, S.** 2009 'Forvirring eller avsporing?' *Klassekampen*, Oslo.

Vedlegg





## Kodingskjema

---

Kodingen ble utført med programvaren QSR Nvivo, grovt sett i fire omganger, jamfør metodekapittelet, del F.4, s. 75. Det er likevel grunn til å understreke at dette er en skjematisk framstilling, og at dette like mye gjenspeiler faser av analysen, med gråsoner og overganger.

### A. Innledende koding, konsepter og undergrupper

---

#### Nivådistinksjoner

- Enhet selvregulering
- Sentraladministrasjon enhet
- Sentraladministrasjon politikk

#### Nye styringsmodeller

- Bestiller/Utfører
- Budsjettansvar
- Tildelingsmodell
- Flat
- Informasjon
- Resultatansvar
- Resultatenheter

#### Praksis

- Balansert Målstyring
- Brukerundersøkelser
- Effektivisering
- KOSTRA
- Kvalitet

#### Synspunkt

- Balansert Målstyring
- Brukerundersøkelser
- Konkurranse
- KOSTRA
- Kvalitet
- Selvregulering

#### Tjenesteproduksjon

- Bare resultatmål
- Helhetlig tjeneste

## B. Pre-analysekoding, tidlig åpen koding

---

Forskrift vs formål  
Kontroll  
Praksis og makt  
Samhold  
Tall som tenkemåte  
Økonomi- vs vedtaksstyring  
Audit monitoring  
Handlekraft  
Nye styringsmodeller  
    Bestiller Utfører  
    Budsjettansvar  
        Tildelingsmodell  
    Dialogstruktur  
    Faglig ansvar  
    Moter  
    Målingseierskap  
    Personavhengighet  
    Juridisk ansvar  
    Benevning av tjenesteområder

### Praksis

Kostra  
    Effektivisering  
    Offentlige tall  
    Bra for sammenligning  
    For lett å sammenligne  
Kvalitet  
    Effekt  
    Måling sentralt anliggende  
    Måling for enheter  
    Kontekstavhengig  
    Bare målbart  
    Kvalitet og effektivitet

### Brukerundersøkelser

Godt nok  
Grunnleggende  
Grunnleggende feiltak  
Offentliggjøring  
Skaper ny realitet

Konkurransen virker skjerpende

---

## C. Fullstendig koding (antall kilder / antall referanser)

---

### Delegering (6/12)

- Budsjettansvar (5/6)
- Eierskap (3/3)
- Politikernes rolle (4/10)
- Resultatansvar (6/6)

### Historisk plassering (0/0)

- For lite før (3/3)
- Pendelen (2/2)
- Statsinitiert (3/4)

### Interkommunalt samarbeid (0/0)

- ASSS (9/16)
- Effektiviseringsnettverkene (10/23)
- Kostra (22/101)
- Stifinner (5/11)

### Kontrollspenn (2/2)

- Audit (6/9)
- Monitoring (1/1)
- Forskrift (3/4)
- Juridisk ansvar (5/7)
- Rettferdighet (9/16)
- Styringsinformasjon (11/21)
- Umulighet (1/1)

### Måle (2/2)

- Brukerundersøkelser (1/1)
  - Godt nok (2/3)
  - Grunnleggende (1/4)
  - Feilgrep (2/4)
  - Offentliggjøring (2/11)
  - Skaper ny realitet (3/5)
- Effektivisering (7/10)
- Informasjon (3/4)
- Innsyn (15/25)
- Konkurransen (17/24)
  - Virker skjerpene (1/2)
- Kostra (2/2)
  - For lett å sammenligne (1/2)
  - God sammenligningsmulighet (2/2)
- Kunnskap (2/3)
- Kvalitet (32/97)
  - Bare målbart er kvalitet (2/5)
  - Kontekstavhengig (2/2)
  - Kvalitet og effektivitet (1/1)
- Offentlig (15/24)
- Produksjon (11/14)

## *Vedlegg*

Ressursløsning å måle (1/2)  
Selvregulering (6/9)  
Transparens (8/13)

### Relasjon (0/0)

Administrasjon politikk (1/1)  
Enhet administrasjon (4/6)  
Portvoktere (1/1)  
Selvstyring (2/3)

### Styringsteknologier (0/0)

Balansert Målstyring (27/85)  
Bestiller/Utfører (19/39)  
Innsatsstyrt finansiering (11/27)  
IPLOS (9/17)  
Lederavtaler (19/54)

### Talldiskurs

Kvantifisering (1/4)  
Modellering (2/2)  
Standardisering (2/3)

## D Tilføyde konseptualisering i artikkelbearbeiding

Digital Dashboard (6/9)  
Byråkrati (3/3)  
Læring (1/2)  
Spesialundervisning (4/6)  
Gjennomsnitt (2/3)  
Domestifisering (4/23)  
Økonomidata (15/19)  
Frihet (8/8)  
Statistikk anvendelser (4/5)  
Modell  
Målingsmodell (3/4)  
Strategimodell (3/5)  
Økonomimodell (4/9)

## Originalsitater

---

Originalsitater. Sitatene er noe lenger enn i tekstene, siden jeg har tatt med tekst som er klippet vekk og konversasjonsdetaljer. Intervjueren er markert som (I), respondentene er markert som (O) eller (R), med unntak av et gruppeintervju der markeringene (AS – Administrasjonssjef), (ADM1-5 – Rådgivere/direktører) er i bruk.

### Numbers

City Manager: *Lines of communication are [now] short from bottom to top, [you may call it] freedom of information – part regulation, part communication. Throughout the system towards leaders, the communication in that direction has been somehow problematic. Why do this? It concerns making it easier for the leaders to get hold of information, critical signals that are sent out by our employees.*

Executive officer: *With many parallel units, the span of control is much wider. You may say – it involves a whole other range of demands on leadership. Then you want this by person, each unit leader wants to speak with the chief officer, but the chief officer cannot discuss with 50 leaders, and then you need to find new ways to deal with such things. The flat organization is much harder to govern politically, you are provided with less political insight and governance.”*

AS: Det er for å få kortere kommunikasjonslinja fra kort til bunn, for å si det norsk så heter det informasjonsfrihet, delvis lov, delvis kommunikasjon. Ut i systemet mot lederne, kommunikasjonen den veien har på en måte vært problematisk, da. Og hvorfor ha det, har å gjøre med at det gjør det letter for ledelsen å ta imot ting, i forhold til kritisk signal som gis blant våre ansatte.

ADM2: Den enkelts både lojalitet, produksjon, oppførsel, sykefravær og alt sånn blir mer synlig når det i små enheter.

## Vedlegg

ADM4: Det viktigste sånn som e har sett, er det at du får mye større ansvar, altså hver enkelt enhetsleder får et mye større ansvar enn før. Og når du da sitt med din egen enhet, og du skal styre personal, du skal styre økonomi, med alle fullmaktene som tidligere man egentlig ikkje hadde, så e situasjonen endra veldig. Da meina man det, ikkje sant, at du oppnår en større ansvarlighet, større eierforhold til budsjett og økonomi, og til dei ting som skal gjennomføres. Det e liksom det som e, sånn som e har sett som et veldig sentralt og viktig poeng. Og så etablera man så disse her systema blant annet balansert målstyring, ikkje sant, så at man kan bruke detta her på en aktiv måte, både enhetslederen sjøl, og rådmannen, for å sjå kordan dette går.

ADM1: Spør om ulempe ved siden av, eller?

I: Ja hvis dere har lyst til å føye til litt på det også, det. er.

ADM1: Det er ei ulempe og med det, farer da, hvis du skal bruke det uttrykket, det e jo det at det gamle systemet det var jo et mye mer kollektivt system, for da kunne rådmannen på en måte, man kunne styre økonomi og ressursa på en mye meir smidig måte. Det nye systemet vil være sånn, vil e tru, at det man oppleve ellers, det e at man blir veldig, man får et veldig sterkt eierforhold til sin egen virksomhet, og den muligheten man har kanskje, til å flytte på personell, eller den må ha til å kanskje til å hjelpe hverandre økonomisk osv, den blir en del begrensa, ved at man da blir så sterkt fokusert på resultater, og at vedkommende enhetsleder skal måles på det totale resultat man oppnår, da blir det litt meir stivt.

## Disciplined Unruliness

1

*"If you have a system, with a composition of indicators, [participants] being measured on what, they think are important... maybe, the professional aspect, quality of the service, and so on. I do understand ... the reluctance against being measured, but for me, in my position, it is one of the best tools I've got." Municipal economy executive*

Så poenget mitt, at hvis du har et system, der du har en sammensetning av indikatorer, som gjør at da blir de også målt på det som, de mener er viktige, kanskje, det faglige, kvaliteten i den tjenesten, osv. E forstår at det er ... sånn motstand mot å bli målt, for mæ i den jobben æ har, så er det en av de viktigste virkemidlan vi har. Ikke å sette folk opp mot hverandre, men å kunne måle like, eller rimelig like tjenester eller enheter mot hverandre, som et grunnlag for å for så vidt, presse, for den saks skyld, og si at – For du er litt sånn hjelpeslaus en del ganger, på dette nivået her, når det kommer en fagmann og sier at: Det er heilt umulig å gjøre dette rimeligere enn det vi gjør. Vi holder kvalitet, og det er heilt umulig å drive billigere.

2

*"It is [implemented] to achieve shorter lines of communication, in ordinary language freedom of communication, that is, part law, part communication. Towards the unit leaders, the communication that way has been problematic. Why implement this? It makes it easier for the management to receive info, critical signals amongst our employees" City Manager.*

Det er for å få kortere kommunikasjonslinja fra kort til bunn, for å si det norsk så heter det informasjonsfrihet, delvis lov, delvis kommunikasjon. Ut i systemet mot lederne, kommunikasjonen den veien har på en måte vært problematisk, da. Og hvorfor ha det, har å gjøre med at det gjør det letter for ledelsen å ta imot ting, i forhold til kritisk signal som gis blant våre ansatte.

3

*Statistics are obviously very popular amongst the politicians, as well. That they in an easy way can feed out report numbers, so that we can compare with other comparable municipalities, and then they ask: Why do we use more resources here? And maybe we also score low on user satisfaction, and low on quality, and shuffle in resources, so there are many things to be seen in relation to each other, and you will be benchmarked. Because it is standardized.”*

Det er jo et veldig populært med statistikker i forhold til de politiske nivået me, da. At dei kan lett nå ta ut kostratallan og rapporteringsmåte, slik at det dei kan sammenligne oss med andre kommuner vi kan sammenligne oss med, og då stiller dei gjerne spørsmål, korfor brukar vi mer midlar her, og så kanskje har vi lav tilfredshet, og lav på kvalitet, men det pøses inn med ressursa, så der e veldig mange ting du kan se i sammenheng, og du kan bli målt mot andre. Fordi det standardiseres. Av KS og andre. Målbare tall.

4

*General utterances like ‘It’s supposed be going better’, (laughs) very fluctuant, not measurable. [...] If there is something to be delivered, or [...] something explicit should be done. That’s a performance measurement. Says nothing about quality, but at least you know if it’s done.*

Nei, men det e jo sånn, generelle utsagn ”Det skal ha blitt bedre”, liksom (ler høyt) veldig generelt, og veldig rundt, og umulig å måle. Sånn at det er jo de indikatorene der som selvfølgelig da, det som e, hvis en snakker om kvantitative, e jo den her, hvis du har, å tallfeste. Det andre jo at det skal være en sak som skal være levert, for eksempel, eller en flytting, eller en omorg... noe skal, konkret skal være gjort. (dunker i bordet) Det e et resultatmål. Sier ikke noe om kvaliteten, men i hvert fall kan en måle om saken er gjort eller ikke. Em... Ja.

5.

*The user surveys, that’s slightly awkward, especially on culture [...]. The library, for example, doesn’t have patients or pupils or parents. It’s an undefined population (laughs) to say the least. [... the surveys] measure service-mindedness and information an so on, and then you turn to rockers and hip-hop and you name it, and servicemi[ndedness... laughs]. Well that, that just does not fit. For a number of our users.*

Så rundt det her med resultater fra brukerundersøkelser vil e si det brukes en del tid på. [I Brukerundersøklser] Neineinei, medarbeiderundersøkelser, unnskyld, mener jeg, sa feil. Og brukerundersøkelsen noe, men det e litt, det litt spes, da må æ si på kultur og miljø litt spesielt på brukere, for det at biblioteket, for eksempel, har jo ikke akkurat sykehjemspasienter eller barnehageforeldre eller elever. Det e jo en udefinert populasjon (ler) for å si det sånn. Så –



## Vedlegg

heh – det e jo det samme analysesenteret som e, tilhører næringsmiddelkontrollen, dem har jo kundeR, tolketjenesten har kundeR, der er det kundeundersøkelse. Em, og så har vi på kulturenheten, for å ta den, som e altså igjen en sånn, det e ikke klassene som du kan sende ut te, det e jo alle våre ungdomstiltak, så vi sliter jo med å finne undersøkelser som gir noe bilde, det blir mer delundersøkelser og inntrykk, på ungdomssida måtte vi gjør noe anna, fordi at den derre tradisjonelle som brukes, den, den, ikke den tradisjonelle, men den som e lik for alle – universell i [navn] kommune skul æ te å sei, den måler serviceinnstilling og informasjon og sånn, og så går du til rock eller hiphopere, eller, you name it, og si serviceins – ha – ha, det, det, ja – Det passer ikke. For en del av våre brukere, de, den standarden, det var det jeg mente, standardundersøkelsen.

6.

*“And the little I saw – I found it absolutely ridiculous. In this sector. There was so much work attached to it, there was a consulting firm, but so much work to be done on the indicators, and in the end, I thought “Honestly, are these the right indicators?”, well, ubdub, I’m an amateur, but I think, well I was shocked!”*

Danmark så, så, er dem veldig opptatt av det her med dokumentasjon, da, av resultater, og, i en by jeg har snakka med sier at det er kjempemessig, men det er UTROLIG kostbart datasystem, og, både å få etablert det, og det er en del arbeid med å vedlikeholde, og så videre. Så vi er litt sånn jomfruelige p ådet her, men ønsket mitt ut på det her, da, det er jo at vi hadd fått te noe, som var tjenelig, det hadde gjort det mye mer, ehm, skuddsikkert sku te å sei (ler), at vi treffer. Sånn. Det hadde vært godt hverfall å ha no sånn hjelpe, og det var det æ vil si. [I m hmhm] Veldig okei, men vi har jo hadd, vi har jo hatt bare, vil også si en ting: Vi hadde jo et felt nå som het Balanced Score [I Ja. (Gir uttrykk for å kjenne til)] ... Og det lille som jeg har sett til det - - synes det var, for å si det rett ut, helt håpløst, på den sektoren her. Det var altså så mye arbeid, og det var hjelp fra konsulentselskap, men så mye arbeid på indikatorene, og til slutt tenkte æ sånn ”I alle dager, er det her rette indikator, og det”, altså, ebbed, nå e jo e amatør, men e synes, e ble helt SVETT

7.

*An example was child welfare, where we had a complete crash, where data could not ... or we used the data in a way that gave us a model showing a huge excess spending as of today. They were to cut 10 million NOK. [...] Impossible. So we threw away the model; tried another one.*

Nei for, et eksempel va jo barnevern, der kræsja vi fullstendig, fordi at datan klarte ikke å – eller – når vi brukt datan så kom vi fram te en modell som tilsa at dem som har et stort merforbruk i dag, skull liksom gi fra seg ti million. Og når dem da har merforbruk ti, så vart det egentlig at dem mått kutte tyve million på ett år – og det vart helt umulig. Så da m- da bare kasta vi den modellen. Så gikk vi over til en helt annen modell, som va basert på barnan, da.

8.

*“We are very busy. Who isn’t? We need facts. Take the child welfare authorities, and then say, we have this many waiting for their requests being considered the last three weeks. That’s a factual number that is a foundation for other processes.”*

Kordan kommer det frem. Altså, det når politikeren å si at vi har det travelt. Sant. Vi har mye å gjøre, sant. For hvem har ikke mye å gjøre. Vi er NØDD å finne faktaopplysninga. Du ser du kan gå ut, fra barnevernet, og så kan du si at, vi har SÅ mange, som ikke vi har rukke å behandle på tre uka. Det er et faktatall, som kan gi grunnlag for nokke anna. Men hvis dem ikke ei grense som sa at disse skulle vere behandla innen tre uka, så har du ikke kunne gått så konkret. Da har du bare kunne sagt at ”vi har mange på venteliste,” og ”hvorfors har dokker det, er det fordi at dokk e...” Ja.

9.

*This will be followed up. Correspondingly the user surveys. [...] If you have deviations, that based on... one will have to explain deviations, you don't get away from it, that's Balanced Scorecard. Once on the [software report sheet] you can't click your way out without writing a text explaining the deviation [chuckles].*

Det er mange som har fått, etter de, etter de kravene vi har satt, og man skal diskutere om de er riktige, men det er en annen diskusjon, så har de fått et resultat som det må gjøres nokka med. Og det blir fulgt opp. Tilsvarende skal gjøres på brukarundersøkelser. Skal følges opp. Og... på rapportering av økonomi, hvis en har avvik, som utifra, man skal jo forklare avviket, du kommer ikke unna det, det er balansert målstyring, hvis ikke du skriver en tekst på å forklare avviket, så kommer du ikke ut av arket. Heh.

10.

*Eh – and then you go somewhat, do they [employees] have any idea what they are answering? Because they answer one thing on one question, and then the total opposite on the next. People [the employees] don't really understand what they [the survey makers] are asking. There were many examples of this, and it turns somewhat – How reliable is this?*

Sitt på en måte og ser på et svar, og så ser du at det er på en måte ikke tråd i det dem svare. E – og da blir det litt sånn, veit dem helt ka dem svare på. For dem kan svare en ting på et spørsmål, og så svarer dem nesten det motsatte på neste. Det var fleire sånne eksempel vi har, så det blir litt sånn – kor troverdig blir det her liksom. Ka kan vi bruke det til, når vi ser på en måte at folk ser ikke heilt ka dem svare på sjøl. Ja. E.

11.

*Economy is sort of important, but it is so straight-forward and simple, this is in a way the numbers talking. So if there is nothing in particular, we don't spend much time on this.*

Eh – økonomi er jo for så vidt viktig, men det er jo så åpenbart og så enkelt, det er liksom tallenes tale. Så hvis det ikke er noe helt spesielt, så brukes det jo ikke mye tid på det. Hvis det er sånn pluss minus ti prosent, eller hva det nå er vi har, så er det jo – så vi bruker mye tid på det her

12.

*"You have to take into account the school sector history. Very centralized, governed on the hour, they had no image of economy. And you had a culture of pettiness, arranging torchlight demos because now there were too few pencils, or they had to share their erasers. This is all gone when they got their millions, and realize if they*

## Vedlegg

*have one less teacher-hour there, they release funds for other things.” School economy advisor*

Og du må og ta med den historien som har vært i forhold til skole. Veldig sentralstyrt, var styrt på timer, og kronene hadde de ikkje et forhold til. Og du hadde au en sånn smålighetskultur, med at du hadde fakkeltog i forhold til at, nå har vi ikkje nok blyanter, og vi må dele på viskelær. Det ble jo helt borte, når de fikk millionene sine, og så at hvis de setter inn en lærer en time mindre der, så frigjør de ressurser til andre ting, som har vært mye viktigere for de. Så det er klart, dette gir en del andre muligheter.

13.

*“The entire temperature in the sector is completely changed.”*

Men når du har en brei undersøkelse, med at noen har kanskje problemer med sin kommunikasjon med hjemmene – hvordan skal det forbedres, ikke sant – hvordan skal du bli bedre på det, at du begynner å stimulere de kreative prosessane. Altså selve, temperaturen i heile sektoren e jo endra totalt, altså. I stedet for litt sånn småpissing.

14.

*“We have a large degree of freedom, we get to work independently [...] we don't have them sitting on our shoulders, and it is easy to go up there and report, get in touch and get advice and counselling”.*

Nei, altså, vi har stor frihet, vi får jobbe veldig selvstendig, det må æ bare si, altså. Det, det, nei – vi har de ikke på skuldra, nei. Og det er veldig lett å gå opp og få – å melde – også ta kontakt og få råd og veiledning. Både på økonomi, og personal og tjenesten. Det vil e si. Det er. Det er godt miljø, altså. Trygt og godt.

15.

*I don't think I lost all that much. I think what I have gained of freedoms the last 10 years is more worth than the little there is of tightening. But there is more reporting to be done, that is for sure.*

I: Så dere har, eller du som enhetsleder har på en måte fått noen friheter men mista noen andre?

O: Ja-a, det kan man si. Det er riktig.

Eeh. Samtidig så synes jeg vel ikke jeg har mistet så veldig mye. Jeg tror vel egentlig at det jeg har fått av friheter de siste ti årene er mye mer verdt enn det lille jeg får av innstramming. Men at det er blitt mer rapportering, det er det ingen tvil om. Absolutt blitt mer rapportering. Ehm. Men samtidig så har jeg jo også sånn, at jeg, nå bruker vi jo pengene som vi vil, ikke sant. Det er jo vi her på skolen som bestemmer om det skal gå til det ene eller andre, og da er det jo forståelig at jeg må rapportere også, hvor mange lærertimer blir virkelig holdt her på skolen, ut fra de ressursene vi får. Jeg synes det er veldig forståelig. E. Ja.

16.

*“They don't need to spend it all [concerning cleaning costs], they can economize cleaning, as long as it is within frames of responsible conditions. You don't have to clean Thursdays if Fridays are off. [...] Or they can arrange with a student enterprise cleaning blackboards, or how ever they wish. [...] They have complete freedom.”*

Og så er det jo dette med – renholdstildelinga får de rett og slett bare et kronebeløp som fastsettes i en annen avdeling i kommunen. Altså, de sier: ”Det koster det å renholde skolen”, og så får de det inn, omtrent som, de har det ut på et anbud, da. Men de trenger ikke bruke alt, de kan økonomisere med renholdet, så lenge de driver et forsvarlig renhold, men det er jo ikke nødvendig å gjør reint på torsdag hvis ikke skolen er i bruk på fredag. Da kan de egentlig bare vente til mandag. Eller de kan ordne med seg en elevbedrift som tørker tavla, eller åssen de gjør det. Og så kan de spare litt penger på det.

I: Men det der legger ikke dere dere opp i lenger?

Nei, de har FULL frihet.

17.

*”Economy is an important ingredient. Obviously, if you do not deliver on that, then you have – you will be asked if you wish to go on. We did have a run-through on this, where actually a number [of unit leaders] had to pass it on, replaced by new ones.”*

Snakker om ledelsesnivå, sant for det at, har jo lederavtalen, hvor økonomi e en viktig del. Klart hvis du ikke oppfylle det der, så har du jo – får du jo spørsmål om du e villig til å være med videre. Vi hadde jo en runde her, kor faktisk flere måtte da stå av, og sett inn nye, altså. Alle vart innkalt, og så om dem villa være med videre. Og klart da brukes jo det her veldig mykji, spesielt økonomifokuset, da. Fordi at kunn itj lev med at bare – budsjettet va bare no man fikk og itj brydd sæ noe videre om. Så klart at da va det my – som foregikk.

18.

*”We’ve performed appraisal interviews, and we have promised 100% coverage. We will not reach that goal this year. And then we’re measured, and I guess he’ll say it isn’t good enough, and then I will say, amongst our leaders we had a couple of long term sick leaves, so we have not been able to follow up – it’s a consideration. That was this year, we’ll be better next year. No more dramatic than that.”*

Men men målinger, den går ut på de der tørre tallanem, tenker æ. Har vi hatt medarbeidersamtaler, som vi har lovt at vi skal ha 100 %. Og vi får ikke det te i år. Og da vil vi bli målt på det punktet, hvor han sikekrt sier det at det e ikke godt nok, men så kan vi si at, av de vi har som leder, så har vi hatt et par som har hatt veldig langeg sykefravær, så vi har ike fått fulgt det opp – så blir det en vurdering i forhold til den biten der. Og så kan vi si at, så var det sånn i år, så skal vi bli flinkere til neste år. Altså, e dramatiserer ikke det noe mer.

19.

*Ehm, we go through the filled out surveys, user surveys, employee surveys. The annual unit goals, and general goals of the agency. The unit leader opens the dialogue, commenting the reports, explicating issues to get a dialogue and reflection on: ‘Well, does the director consent on this not being goal achievement or good enough, or ...’, ‘Yes, fair enough’.*

Ehm, ja da går vi rett gjennom det som e utfylt, av brukerundersøkelser, medarbeiderundersøkelser. Og det som er satt opp som mål for enheten og enhetens tjenesteområde. Og så e det, og det e jo sånn at vedkommende enhetsleder sjøl åpner – kommenterer det skriftlige, utdyper og så blir det en sånn samtale rundt, og refleksjon

## Vedlegg

rundt ”Jaja, samstemmer direktøren med at han synes det her var ikke måloppnåelse eller var bra eller... ja, greit nok.”

20.

*“We organised the pupils boys and girls separately, to get some peace to work. So (laughs loud), well, that (user) survey, it displays a terrible result. Especially among the boys. [...] Some parents used it against us. Bad scores, and ‘bah-bah, stop being like that, experiments and’; you see, we are doing active [school] development projects [...] at least those who wish us back to the stone age, were very concerned with [these results].” Headmaster*

Og da får vi den elevundersøkelsen akkurat oppe i den værste perioden nå, når vi gjorde om, til gutte og jente - veit ikke om dokk så det i media (1 Nei) nei, vi organiserte dem i gutta og jenta hver for seg, for å prøve å få noe arbeidsro i hvertfall. Så (latter) ja så - da den undersøkelsen, den viser nå kjempedårlig resultat. Flesteparten var nå råsurr på oss da, særlig guttane. Mm, så, men det som er viktig da er jo det at æ veit korfor - altså æ veit jo ka som ligg bak here tallan. Hvis det hadde kommet som en overraskelse på mæ, så hadde det vore ganske skummelt. (1 M-m) Sant? Da hadde det blitt - det synes æ hadde vore ille da.

Ca. 10 minutter senere i intervjuet:

Ja, den gang var det i hverfall det - var det noen foreldre som brukt det i forhold til oss ja. (I: Ja) At vi kom dårlig ut, og æ-bæ – også må vi slutt med å vær sånn, slutt med all forsøk og slutt med - ja for vi driv jo aktivt med utviklingsarbeid itj sant, som demonstrasjonsskole og så gjør vi jo endel andre ting. Sånn at det - ihvertfall dem som ville ha tilbake steinalderen, var veldig opptatt av det da.

21.

*“For me it is absolutely a management tool. Yes. So okay – ‘Someone is probably duping me here’, (chuckles). Well, not duping, but priorities are not as they should.”*

Så for me så e det jo virkelig et ledelsesverktøy. Ja. For altså okei – her e det noken som lurer me antageligvis hehehe, altså ikkje lure me, men vi prioritere det ikkje altså.. Nå må e legge bedre til rette for at folk skal få tid å avsette til å ha medarbeidersamtaler.

22.

*We’ve made them important to us. Even more than I think the director perceives. [...] A very useful feedback tool to see if things work. Changes in the pupil surveys are interesting. May always debate the validity of the pupil survey [...]. But changes are always interesting.*

O: Ja, vi har jo klart å få den til å bli viktig for oss. Vi har gjort den viktigere for oss enn hva skoledirektøren oppfatte, tror æ. Men det er jo fordi vi har tatt grunntak i den i forhold til en del utviklingsfelt som vi jobber med.

I: Hvorfor har dere gjort det?

O: Er veldig nyttig som tilbakemeldingsredskap om tinga virker. Endringa i elevundersøkelsen e interessant. Kan alltid diskutere validiteten i elevundersøkelsen, og kan jo analysere spørsmålsstillinga sånn at alt e snudd, sånn at det må gi et sånt resultat. Det e’kje

vanskelig. Vi har god analysekompetanse på huset, og det e ikke mæ, for å si det sånn. Men endringa i dem, e alltid interessant. Og når vi oppleve å ha negative endringa på en del ting som vi ikke ønske det i det hele tatt, så e det klart at det gjør noe for oss, og da gjør vi det viktig for oss alle.

23.

*“The [GT] is very much in harmony with [the latest reform], central guidelines in Norwegian school. I think [this reform] is something the Norwegian school system needs, and I think the [GTs] are harmonising. They’re not making things up. [...] I believe we are doing the right thing.”*

I Hadde du hatt annerledes satsingsområder her på skolen hvis det ikke hadde vært for lederavtalene?

O Nei (1 Nei) Nei – det e veldig - altså lederavtalan e i - æ meine at det er veldig i pakt med - sånn som no med kunnskapsløftet og, med det som e sentrale føringa, i norsk skole. Og det som æ synes norsk skole treng, æ synes det er veldig i pakt med det. Synes ikke dem sitt og finn på noe anna liksom. Nei, så det synes æ sånn at man tar ned de tingene, så det synes æ e - æ har aldri sett noe sprik mellom det. Æ meine at det er riktig det vi gjør ja.

24

*“Firstly, I didn’t think we were [worse than other schools], I was surprised. And too: ‘What can we do with this?’ [...] They do something to us, these objective ... seeming like objective truths, [...]. In a good way, because you become proactive, and this is something we must deal with, straighten up. On the other hand, you start thinking, ‘Who’s fault is this?’ Usually the leader. (laughs) In the end, I feel that. The pressure reaches me intensively. If this school is not good on a number of things, I think I have to do something about it” Headmaster.*

kjenne liksom at i det øyeblikket du får tilbakemeldign på at skolen ligger dårligere an enn andre skoler, så blir du kanskje litt krampaktig på at – e æ? For det første: Æ trudd itj at vi var det, så e blei litt overraska over det, og så ”Ka skal vi grip tak i for å gjør noe med det” Og at det kan bli litt det samme som elevan, egentlig begynne å leite etter Kem e det som drar ned snittet vårres her no, ka skal vi gjrøe med det? Skulle helst hatt dem ut, men det går itj... Det e no sånn, det gjør nokka med oss, de herre objektive... det virke som objektive sannehta, men det e itj nødvendigvis det, men det påvirke tenkinga, det gjør det. På godt, for det at du blir mer offensiv, her må gjøre noe med, og her skal vi prøv å få retta opp. På andre sida: Så tenke du kanskje at, begynne å tenke litt sånn kem har skyld, at ting e sånn. Det e jo stort sett lederen, da. (Ler) Når det kjem te stykke. Så kjenne æ jo det. Altså trøkke når jo mæ veldig, hvis den skolen æ lede ikke e god på en del ting, så tenke æ at det e æ som skal gjøre noe med det. Sånn sett e det tøffere. Tøffere å være leder i dag enn, enn før det derre ytre interessen, når vi bare levde vårt eget liv her, i nærmiljøet, og æ føle at vi hadd god, dialog med foreldre og positiv respons, stor tillit, lite konflikta og problem. Mens når en da får undersøkelser, så begynne en å forstå at det ligg noe under her, og at spørsmålet e, e det riktig at vi skal begynn å grev i det, e det her bra for ungan og foreldran at vi driv og grev i, eller, he – på grunn av dem får fokus på det som ikke e bra.

## Vedlegg

25.

*Though I have been spared of this [benchmarking] earlier, that is not necessarily a good thing for the pupils at this school. It is part of my role to tolerate being measured. I do feel a responsibility to protect the children against exaggerated measuring. [...] The teaching profession can't be a protected profession; it has such big consequences for many, if you don't do well. But I feel it myself, with this increased external interest in our activities, I feel more responsibility that the people working here should do a good job concerning the children and parents.*

R Nei det e først og fremst de nasjonale prøvan på elevnivå som æ e mest bekymra for. Det vi blir målt på brukertilfredshet og at æ som leder blir målt gjennom medarbeiderundersøkelsen, det, det e æ vel innstilt på å tål, for det at, sjøl om æ ha vorre spart for det før, så e itj det nødvendigvis bra for ungan på [skolen] det. Det ligg te rollen min at æ ska tål å bli målt, for så vidt. Det e vel ungan æ føle mest ansvar for å skåne for noe sånn overdreven bruk av måling. Men så leng at vi driv å måle på alle andre nivå, så når det dem på et vis, hvis læreran blir målt, blir stressa på at æ fikk itj like bra resultat som kollegaen min så begynne dem å presse på eleven, for det e jo gjerne der

I Ja tenker du at – ja, en ting er jo deg, tror du at lærerne bør skånes? Eller er det noe de må tåle og?

R æ – æ trur itj, æ trur itj det e bra med sånn rangering i hvert fall. Tilbakemelding på jobben du gjør, nyansert tilbakemelding framført på en ordentlig måte, det må vel lærera og etter hvert tål. Vi må bli mer profesjonell på det, da, at vi kan bli bedre på ting, og være kalr overdet, og samtidig få tilbakemelding på det vi e god på, sånn at det e balansert. Eventuelt da at noen kanskje blir råda til å finne sæ noe annet å gjør. Det trur æ kanskje e riktig, læreryrket kan itj vær et beskytta yrke, fordi det får så store konsekvensa for så mang, hvis du ikke fungerer der.- Men æ merke det sjøl, at i og med at det blir mer sånn ytre interesse for det vi held på med, så blir æ nok på virka av det, og æ føle meransvar for at de folkan som jobbe her gjør en god jobb i forhold te ungan og foreldre og... Æ kjenne at da blir det mye forventningen te mæ, at æ skal jobb med, ta opp det, vær tydelig på det te folk. For det e itj sikker æ e klar nok på det å gjør det på riktig måte, for æ merke at ... når æ gir tilbakemeldinga til mine ansatte, så hende det sæ at noen av dem får sæ en trøkk, og bær nag te mæ i lang tid etterpå. Så det e en vanskelig situasjon det der. For i og med at æ blir målt, æ blir holdt ansvarlig for ting, så må æ før det videre.

26.

*This year we chose not to do that. [...] There are validity issues with these tests when they are announced in advance. We didn't have any deviations, [...] but maybe a few remarks. And those are things we have to work on, and that's the point. And then there will be a copy to the [health] director on those issues.*

Så du kan si at de gjør oss jo noe, gjør oss, gir oss noe mulighet til å rette opp ting, eller få på plass ting – men vi valgte i år å ikke gjøre det. Altså, vi lot de komme, og for å teste oss sjøl, i forhold til ansatte også, for de har jo også intervju med de. For fristelsen hadde jo vært å kjørt et kjempeintensivkurs for de ansatte, at nå skal dette her sidde, og nå skal dere ikke svare feil på et spørsmål. Nå gjør vi jo kke det. Men det ligger en sånn en usikkerhet i akkurat sånne tilsyn. Når de meldes, kan si, et par måneder i forveien. Men vi hadde ikke noen merknader – eller – vi hadde ikke noen avvik, men vi hadde kanskje et par merknader. Og det er ting som

vi må jobbe med, og det er det som er poenget. Og da kommer det da kopi til helse og sosialdirektøren, om det.

## Mind the Gaps

1. “Everything becomes obsolete. New trends. So I suppose [...] this New Public Management ideology drifted across the Atlantic into Europe and up to Norway as well. I don’t think it’s any more original than that.”

og tidlig på åttitallet, så lagde man denne sektoradministrasjonen, vi gjorde det i 83, alle kommuner hadde det da. Uv – så den har jo levd faktisk i 20 år. Øh – etter mitt skjønn en veldig ryddig og oversiktlig, og ikke minst effektiv organisasjon. Så... men ikke sant, alt går ut på dato, lissom, det er nye trender. Så det var vel, det var vel dette at den der New Public Mangagementsideologien seiv over atlantehavet og inn i Europa og opp til Norges også. Tror ikke det er mer originalt enn det, altså. Og – etter litt, etter hvert da traff [denne kommunen]. Da hadde den jo truffet både [nabokommune] og [nabokommune] før oss, da. Så var jo ikke av de først ute. Og, så det ble bestemt at man skal gå gjennom organisasjonen, og... Men det var sterkt motivert ute, at man skulle spare penger. Det ... man ... den her forestillingen om ineffektivitet i organisasjonene, den var fremtredende på dette tidspunktet, og at denne sektoradministrasjonen vi hadde, den var ineffektiv.

2. “The politicians, they are so to say our board of directors. We have to respond to them. And they will of course be provided with the data they need to make sensible decisions. To the degree they need more access, they can approach the organization, and we will discuss what kind of data they need.” Counsellor

Altså politikerne, er jo, holdt på å si, vårt styre. Vi må jo forholde oss til de. Og de skal selvfølgelig få de dataene de trenger for å gjøre fornuftige valg osv. Og i den grad de trenger mer innsyn, skal de selvfølgelig kunne henvende seg til organisasjonen, og så må vi diskutere hva slags type data de må ha. Men er tror det vi må slippe, det er å være liksom ned på bits and pieces, og diskutere forbruk, skal vi si, bleier på et sykehjem. Det er på mange måter en irrelevant problemstilling i forhold til politikere.

3. “[...] that we are able to reformulate the strategies and goals into definite parameters throughout the organization, so that their direction is elucidated.” Director

Og det andre er jo balansert målstyringstankegangen, da, som er liksom kongstanken – Er jo å – e – kommunisere strategi. At vi klarer å omformulere de overordnede strategiene og målsetningene til mer konkrete måleparametre utover i organisasjonen. Sånn at det blir tydeliggjort hvilken retning de jobber i, og hva som er bestemt, da, hvilken retning vi skal gå i. Så det er mer sånn virksomhetsstyring, da.

4. “...and then you may ask if [laughs] well take this balanced scorecard [...] we got a result, and there are red and yellow and green light bulbs, right.” Headmaster



## Vedlegg

Nei, du kan du jo selvfølgelig stille spørsmål om hæhæhaha vi kan jo, hvis vi no tar det her BMS, hvis vi tar akkurat den for se, da så, var jo vi pilota, og så fikk vi et resultat, og der lyser jo røde og gule og grønne balla, sant. Og så ser vi jo blant anna, hvis vi tar medarbeiderundersøkelsen, da. Der lyser det røde balla på en del felt. Og så går du inn, og det e dem ballan vi ser på, målekortet på fremsida. Eller hvis vi ser rødt der, så klikker du de inn der, og går inn også se. Og så ser du blant anna at en del av grunn til at det lyser rødt, det e forde at dem har dårligere forhold til sentraladministrasjonen. Det e jo en av spørsmålan. Og dem har også spørsmål om, kanskje som en ikkje kan svare på i forhold til lønn og sånne ting, for lønna e jo så innarbeida i system, at det e kje noke mulighet til noka sårn –

5.

But what we try to do is to look to, well, if you draw the average, as a line, [...] and then we look at how many are over and under, and that's what the politicians are interested in. They are interested in who did not make it, that is, if this is the line for victimization, on average, you see it's very low. Very, very little victimization. But you have some schools lying [over] that average, and then we have to work with.

O Ja det gjør du jo, det gjør du jo på de svaran der. Og det e jo det s – det e jo ulempen med det. Men det vi prøve å gjør, eh, det e jo å se på, altså hvis du tegne gjennomsnittet, som en strek, det et sånt system som heter ett eller annet her, og så ser vi på hvor mange som ligg under og hvor mange som ligg over [tegner streker], og det e det her politikarne e interessert i. Dem e interessert i å se på, kem e det som ikke har klart sæ, altså, hvis du tegne mobbestreken her, på gjennomsnitt, så ser du at det e veldig lite. Veldig, veldig lite mobbing. Men så har du da noen skola som ligg under gjennomsnittet, og det e dem vi må jobbe med.

6.

“We've made them important to us. Even more than I think the director perceives. [...] A very useful feedback tool to see if things work. Changes in the pupil surveys are interesting. May always debate the validity of the pupil survey [...]. But changes are always interesting. And when we experience negative changes on a number of issues where we do not want that at all, certainly this affects us, and then we turn this into something that is important for all of us.”

O: Ja, vi har jo klart å få den til å bli viktig for oss. Vi har gjort den viktigere for oss enn hva skoledirektøren oppfatte, tror æ. Men det er jo fordi vi har tatt grunntak i den i forhold til en del utviklingsfelt som vi jobber med.

I: Hvorfor har dere gjort det?

O: Er veldig nyttig som tilbakemeldingsredskap om tinga virker. Endringa i elevundersøkelsen e interessant. Kan alltid diskutere validiteten i elevundersøkelsen, og kan jo analysere spørsmålsstillinga sånn at alt e snudd, sånn at det må gi et sånt resultat. Det e'kje vanskelig. Vi har god analysekompetanse på huset, og det e ikke mæ, for å si det sånn. Men endringen i dem, e alltid interessant. Og når vi oppleve å ha negative endringa på en del ting som vi ikke ønske det i det hele tatt, så e det klart at det gjør noe for oss, og da gjør vi det viktig for oss alle.

7.

Our picture of the situation was that parents are very pleased with [this school]. Then the two class levels participating in the user survey last year, they were less pleased than people elsewhere in the town were. And that was a real wakeup call for me, and the teams working on this.

Så da er det letter å si fra i en undersøkelse. Og i undersøkelsen går det fram at – bilde vi har e at foreldre er veldig fornøyde med [nn] skole. Så dem to trinnan som var med på brukerundersøkelsen i fjor, dem e faktisk mindre fornøyd enn folk i resten av byen. Og det var en vekker for mæ, og for de teaman som jobber med det.

8.

Consultant: The higher [the sum provided per pupil] is, the more thrust there is in mechanisms associated with getting pupils, choice of school, that kind of thing. [...] We could have, to make a tough model, say that this [edifice costs] was associated with the pupil, so they had to economize areas. But we didn't. [One official] also suggested that all investment and costs of capital should be added to the pupil allocation [...] so that each school alone should take care of investments if there was anything. We didn't do that, so this is just...

Interviewer: To confine competition between schools?

Consultant: N-yes, but also it is something enormous you initiate, when you expect to have a director [as opposed to a headmaster] at the school taking care of investment decisions, and all that. It's about how far to take things."

– så er det selve elevtildelinga, det er her pengene ligger. Og på 1-4 trinnet så får hver skole 27 739 per elev. På ungdomstrinnet er det nesten 40 000. Og dette er i forhold til de skolene, kommunen som har sånne tildelinger, så er det – jo høyere den er, jo tøffere virker modellen, for å si det sånn. Jo høyerer elevtildelinga er, jo mer kraft er det i alle mekanismer knytta til å skaffe elever, skolevalg, den type ting, ikkje sant. Så vi ligger nok på et nokså høyt nivå, men det er noen kommuner som er litt høyere enn dette au. Og så har vi noe som går på drift, og da går det mye på det bygningsmessige, på renhold, på øvrige deler av en den bygningsmessige driften. Det som vi kunne ha gjort, for å lagd en tøff modell, det var å sagt at dette var knytta til hver elev, sånn at de måtte økonomisere med arealene. Men det har vi ikkje gjort. Og [tidligere ansatt i administrasjonen] var også inne på at alt på investering og kapital også skulle vært lagt til i elevtildeling, sånn at du fikk 70-80 000 per elev, og at den kapitalbiten, og hver enkelt skole, skulle sørge for egne investering hvis det var behov for noe. Det har vi ikkje gjort, så dette er kun...

I: For å minske konkurransen mellom skolene?

O: Nja, men også fordi det er et enormt du setter i gang når du da forventer at du har en direktør på skolen som har ansvar for investeringsbeslutning, og hele den pakka. Det er noe med hvor langt vi skal gå i forhold til det. Og vår nåværende rådmann har reversert på det, og det blei aldri noe av det. Men de får en tildeling i forhold til hva det koster å betjene de arealene de har til disposisjon. Så hvis det er noen som har for mye kvadratmeter, så er det vi som må gå inn og gripe inn, og si at nå må dere bruke mindre areal, og så må vi stenge. Det er ikkje noe insitament i tildelingsordningen som gjør dette.

9.

I learned that they had got a letter from PPT stating that they had to cut down on single pupil allocations to reach 4-5%. The funny thing was, that the PPT had been challenged to point to [...] possible remedies to reduce the number of single pupil allocations. [...] But instead of revising their routines, they sent out, that you [the school principals] have to cut slack. But there has already been an expert evaluation on those pupils by the PPT themselves.

Men det er jo ikke, vårt utgangspunkt er egentlig ikke å skape konkurranse, vårt utgangspunkt er at de skal reflektere over hvorfor er det disse ulikhetane som e der, og hva kan vi lære av

## Vedlegg

hverandre. E en enhetsleder, så vil en få et forklaringsbehov. Altså, e må ha et møte med leder, og forklare hvorfor e ha 12 % elever som har spesialundervisning hos me. Og det e – de har vært så sinna i dag, fordi, eller, ikke de, men i går va de, og da fikk e greie på at de hadde fått et brev i fra PP-tjenesten om at nå måtte de stryke elever med enkeltvedtak for å komme ned på en 4-5 %, og tenkte... Og det, det var det som var det morsomme, at PP-tjenesten hadde blitt utfordra på, å prøve med, å peike hvilke tiltak må vi som PP-tjeneste sette inn for å få ned andel elever i kommunen som har enkeltvedtak. Og det har de da svart med å sende ut til de enhetane som ligger over det gjennomsnittet som vi da mener bør reflektere – vi bør ikke ha mer enn, ideelt sett tenker e at vi bør ikke ha mer enn 3-4 %, og så ligger vi rundt 5, og det ønsker vi å få ned. Men i stedet for for de å se på de rutinene som PPT har, så har de sendt ut, at nå må dere stramme inn. Men der er det jo allerede gjort sakkyndig vurdering på (heh) de elevane som står på de listane, som PPT-tjenesten sjøl har gjort, så det er jo ikke så rart at skolane er sinte på det. Den... Det er så mye mer å tenke at en skal gå inn og tenke at hvilke rutiner er de skolane har, som har en lavt andel elever med spesialundervisning, hvis det ikke er mye av det som henger sammen med at det er innen et område der vi vet at det er mange med spesielt behov.

Men-men, altså, så det, for oss er ikke dette her at det skal være konkurranse, men at de skal kunne lære av hverandre, de skal se på egen praksis på egen skole.

10.

The first years there was big discussion around strategies, because the political parties saw this as an opportunity to embed their own election manifesto in the strategies. And then often the controversial parts. So we've been struggling with some of the strategies here, the kind with one vote majority. That kind of political demonstrations. [...] But at the last review, it happened to turn out so they talked together, the politicians, and concluded they needed strategies with broad political consensus.

Det vi har sett her, det e – det er i grunn litt interessant. Altså. De første årene var det stor diskusjon omkring dette med strategier, for her så politiske partier en mulighet til å legge inn som strategier sine egne valgprogrammer. Og da ofte de kontroversielle sidene. Så vi har jo slitt med noen strategier her, som det var en stemmes overvekt for. Sånne politiske markeringer. Men – det er gått på for eksempel sånne ting som eiendomsskatt. At det ble lagt inn som en strategi at man skal redusere eiendomsskatten. Og det er det stor politisk uenighet om i [kommunen]. Det er det, dette en stemmes overvekt-flertallet. Mot resten. Men ved siste rullering, så var det sånn at de snakket sammen, de politiske, og kom fram til at det var viktig å ha strategier det var bred politisk oppslutning på, og da endret de dette med eiendomsskatt til, ja, økonomisk handlefrihet er fokusområde, og der er overordna mål: [nn] kommune skal sikre optimal utnyttelse av tildelte ressurser. Så hadde man en strategi på [nummer], som heter [nn] kommune skal redusere eiendomsavgiften, eller et eller annet sånn, stod det, og det endret man til nå: "Ha et lavt skatte- og avgiftsnivå". Og da kunne alle slutte seg til det. Sånn at e syns vel egentlig at strategiplanen har blitt litt vel preget av konsensus ved siste behandling. Og da mister en litt av den politiske eksplosiviteten som var til å begynne med. Om det er bra eller ikke bra, det vet jeg ikke.

11.

"Yes, but guidelines regarding result goals, and that's, that's one of the challenges not only in [this city], but in many municipalities, it's a little hard to measure our activity. Some of the goals we employ turn out so fuzzy and hairy it turns out quite difficult to put a mark on it afterwards. And it's hard to gather objective numbers that are to tell if the job done is good or bad. And that's a challenge. For one, you have so-called 'soft' services, where you produce care, you produce a hand to hold on to and all that, and how to grade that – it's challenging.

But also it's a challenge because we are a politically controlled enterprise, because all this is politics. And political priorities that lie at the bottom of what the municipality works for, or, of course there is an official requirement of service production at the very bottom, but there are changes every year as to the priority of funding. [...] So you have to change the goals every year. To establish number systems, such as Balanced Scorecard, to measure what's established in the contracts will be difficult, you know, because it changes."

I Når en lager sånne resultatmål så må jo de, de må lages på en eller annen måte sånn at det blir en ryddig vurdering etterpå. Hva slags retningslinjer fines i forhold til det?

O Ja... heh... ingen.

Men æ fullførte egentlig itj spørsmålet ditt på den forrige [...og svarer på forrige spm]

Ja, men retningslinja i forhold til resultatmål, og det e jo, det e jo en av de utfordringan som, ikke bare [nn] kommune har, men som mange kommuna har, det e jo at det e litt vanskelig å måle en del av det vi held på med. En del av de målan vi har, bli såpass ullen og hårat at det e vanskelig å på en måte sett en karakter på det etterpå. Og det vanskelig å samle inn no sånn objektivt tallmateriale som skal kunna sei om ein har gjort en god eller en dårlig jobb, kan du sei. Og det, det e jo en utfordring. En ting e at en har såkalte myke tjenesteområda, der man produsere omsorg, og man produsere ei hand å holde i og alt det herren her, og kordan skal ein sette, ja ein karakter på det da, og det e jo en utfordring. Men det e og en utfordring det at vi e en politisk styrt virksomhet oppleve æ i forhold te det her, for det at det e jo politikk. Og politiske prioriteringa som ligg i bunn for ka kommunen jobbe for og prioritere, det e klart vi har et krav te tjenesteproduksjon som ligg i bunn, men det e jo og endringa fra år te år i forhold te hvordan man prioritere pengan, og hvilke strategia man har for å utvikle dela av organisasjonen. Og det gjør at ofte så skifte målan litterann fra år te år. Sånn at det... og det e jo en utfordring i forhold te måling. Du skal hele tida liksom mål nye ting, og vurder nye ting, så det å begynne å bygge opp sånne tallsystem a la balansert målstyring for å måle som nedfelles i lederavtalene, det trur jeg blir vanskelig, ass, for det skifte fra år te år. Nokkå går igjen, selvfølgelig, men det vi – vi kan jo bli my bedre i [nn] kommune på innsamling av data, og rett og slett kvantitativ statistikk på en del ting. Og det held vi på å ta konsekvensen av no gjennom at vi har et stort prosjekt på gang der vi ska legg te rette for bedre innsamling av styringsinformasjon rett og slett.



## Spørreundersøkelse, høst 2005

---

Spørreundersøkelsen ble laget i ClassApps, en internettbasert programvare. Gjengivelsen under er tilpasset for tekst, spørsmål og alternativer, og gjenspeiler ikke layout og funksjonalitet i den digitale spørreundersøkelsen. Undersøkelsen ble sendt ut via e-post, med en brukerspesifikk lenke.

---

## Statistikk i norske kommuner

### Norske kommuners bruk av statistikk

Dette er en undersøkelse om bruk av statistikk som styrings- og utviklingsverktøy i norske kommuner. Undersøkelsen er utarbeidet ved NTNU i Trondheim, og finansiert av Norsk Forskningsråd. Det finnes noe utfyllende informasjon i e-posten, og også på prosjektets hjemmesider på <http://www.svt.ntnu.no/iss/projects/bell/undersokelse06.html>.

1.  
Kommune\*

---

2.  
Stilling og navn på den som fyller ut skjemaet.\*

---

3.  
Bare forskere på prosjektet har tilgang til data. Vi kommer til å kontakte noen av kommunene for utfyllende spørsmål. Sier din kommune seg villig til å bli kontaktet ved personen i punkt 2?

Ja \_\_\_ Nei \_\_\_

Deltakelse i denne undersøkelsen er frivillig og anonymt. Vi ber dere fylle inn kommune og navn på den som utfører arbeidet. Dette vil bare brukes for å ta kontakt ved ufullstendig utfylling. Informasjonen vil også bli brukt hvis kommunen sier seg villig til å bli kontaktet for andre typer datainnsamling. Personens og kommunens navn vil ikke bli brukt i andre sammenhenger, og vil bare være tilgjengelig for prosjektmedarbeidere Jon Hovland og Svein Hammer, samt systemadministrator.

Undersøkelsen består av 6 sider, og tar ca. 20 minutter. Det er mulig å fylle ut litt av gangen. For å lagre det du har skrevet inn, klikk deg fram til siste side og klikk 'done'. Når du skal fortsette å fylle ut neste gang, følger du den samme pekeren i e-posten du fikk tilsendt. Da kommer du tilbake og fortsetter, uten å miste det som er skrevet inn fra før.

---

## Kommunen generelt

4.  
Antall innbyggere

- 0-1 000
- 1 000-5 000
- 5 000-15 000
- 15 000-40 000
- Over 40 000

5.  
Ordførerparti 1999

- Det Norske Arbeiderparti
- Senterpartiet
- Høyre
- Kristelig Folkeparti
- Sosialistisk Venstreparti
- Venstre
- Fremskrittspartiet
- Felleslister, lokale lister, andre lister

6.  
Ordførerparti 2003

- Det Norske Arbeiderparti
- Senterpartiet
- Høyre
- Kristelig Folkeparti
- Sosialistisk Venstreparti
- Venstre
- Fremskrittspartiet
- Felleslister, lokale lister, andre lister

7.  
Hvor mange styringsnivå har kommunen?  
D.v.s. hvor mange trinn finnes i kommunehierarkiet

2    2-3    3    3-4    4    4-5    5<

---



Referanser

## Statistikk i kommunen

8.  
Har din kommune gjennomført interne medarbeiderundersøkelser?

- Aldri
- Sporadisk
- Regelmessig

9.  
Har din kommune gjennomført brukerundersøkelser

- Aldri
- Sporadisk i noen sektorer
- Sporadisk i alle sektorer
- Regelmessig i noen sektorer
- Regelmessig i noen sektorer, sporadisk i flere
- Regelmessig i alle sektorer

10.  
Deltar kommunen i noen av KS Effektiviseringsnettverk? Kryss av relevante, evt. ingen.

- Pleie og omsorg
- Skole
- Barnehage
- Medarbeider
- Andre

11.  
Hadde kommunen egen/egne ansatte med sentralt ansvar for statistikkproduksjon og – analyse...

	Ja	Delstilling	Nei	Vet ikke
...i 1995?				
...i 2005?				

\* \* \*

12.  
Har rådmannen brukt eksterne konsulentfirma i forbindelse med effektivisering eller kvalitetsutvikling? Hvilke(t)?

- Accenture
- Agenda
- Agresso
- Asplan Viak
- Considium
- Econ
- Kommunekonsult
- KPMG
- KS Konsulent
- Interconsult
- Total Consult
- Ingen
- Andre, vennligst spesifiser: \_\_\_\_\_

13.

I hvilken grad bruker kommunen styringsmalene under som veivisere?

	Ukjent	Ikke	Prøveprosjekt	På få områder	På mange områder	(Nesten) hele kommunen
Outcome Accountability	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
CAF-modellen (EFQM)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Balansert Målstyring	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Innsatsstyrt Finansiering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ISO 9000	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ISO 14000	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Brukerorientert Tjenesteutvikling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lederavtaler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14.

Bruker kommunen programvar til formidling og oversikt av måltall? Hvilke?

Kryss av alle som er i bruk i kommunen i dag.

\_\_Visma Unique \_\_EDB Business Partner \_\_ERGO Group \_\_AGRESSO

\_\_PC AXIS \_\_XYE \_\_Gericca \_\_IPLOS \_\_KOMPAS \_\_Novacap

\_\_Andre, vennligst spesifiser \_\_\_\_\_

## Påstander om kommunen

15.

I hvilken grad stemmer følgende påstander for din kommune?

	Helt enig	-	-	-	Helt uenig
Arbeidet med KOSTRA har påvirket kommunens prioriteringer og satsningsområder.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vi bruker aktivt KOSTRA-tall til å sammenlikne oss med andre kommuner.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vi har opplevd å bli sammenliknet med andre i rapporter, medieoppslag o.l.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Benchmarking har påvirket kommunens prioriteringer og satsningsområder.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Innføring av styringsmaler (jfr. pkt. 13) har påvirket kommunens prioriteringer og satsningsområder.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

16.

I hvilken grad stemmer følgende påstander om statistikkbruk generelt for din kommune?

	Helt enig	-	-	-	Helt uenig
Vi bruker aktivt statistikk til overordnet, langsiktig samfunnsplanlegging.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vi bruker aktivt statistikk til kontroll og revisjon av tjenesteproduksjonen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vi bruker aktivt statistikk til å skape konkurranse mellom kommunens tjenesteenheter.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vi bruker aktivt statistikk til å stimulere medarbeidere til vurdering av egne resultater.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vi legger vekt på å kvalitetssikre bruken og forståelsen av kommunens tallmateriale.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vi legger vekt på å se ulike måltall i forhold til hverandre (jfr. balansert målstyring).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vi legger vekt på å supplere statistikken med andre former for informasjon (intervjuer, observasjon, beskrivelser, osv.).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mye av statistikken vi har tilgjengelig blir aldri benyttet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## Utdyping

Som avrundning ønsker vi å høre litt mer om kommunens erfaringer og strategier, gjerne som en utdyping av svarene på spørsmålene over.

17.

Hvilke positive erfaringer har dere med bruk av statistikk til vurdering, utvikling og styring? Skriv gjerne noe om hva som har bidratt til dette.

---

---

18.

Hvilke negative erfaringer har dere? Årsaker?

---

---

19.

Hvordan står deres kommune i forhold til andre kommuner med tanke på statistikkbruk?

- I front
- Foran mange
- Middels
- Noe etter
- Helt etter

20.

Er det mulig å peke på årsaker til dette (jfr. Punkt 19)?

---

---

21. Hvilke strategier har deres kommune i forhold til framtidig statistikkbruk?

---