

Camilla K Nilsen

Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) Automatic Cuts of Productivity Dividend- reform

Kommunikasjon og implementering av ABE-reformen
i Bufetat region Midt-Norge.

Communication and implementation of an ACPD-
reform in the Office for Children, Youth and Family
Affairs' (Bufetat) region of Mid-Norway.

Masteroppgave i Master of Public Administration

Veileder: Geir Hyrve

Mai 2022

Camilla K Nilsen

**Avbyråkratiserings- og
effektiviseringsreformen (ABE-
reformen)
Automatic Cuts of Productivity
Dividend-reform**

Kommunikasjon og implementering av ABE-reformen
i Bufetat region Midt-Norge.

Masteroppgave i Master of Public Administration
Veileder: Geir Hyrve
Mai 2022

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for økonomi
NTNU Handelshøyskolen



Kunnskap for en bedre verden

Takk

I en travel tid med studier og arbeid har det vært viktig for meg å skrive en masteroppgave rundt et tema jeg har nytte av i min jobb og som jeg finner interessant nok til at jeg ønsker å fordype meg i den.

Tusen takk til mine informanter og deres ledere (som i noen tilfeller også var informanter) for at dere ga meg en drøy time hver av deres tid, erfaring og innsikt. Videre vil jeg takke min veileder Geir Hyrve for engasjement i prosjektet og konstruktive tilbakemeldinger og mine egne ledere for fri til å skrive denne oppgaven.

Camilla

Sammendrag

Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) ble vedtatt av regjeringen i 2014 og innført i 2015. Her kuttet det 0,5 prosent av driftsbevilgningen til statlige virksomheter hvert år. Dette skal motivere virksomhetene til å bli mer effektive løsninger og samtidig kvitte seg med unødvendig byråkrati. Denne reformen tas inn som en fast del av statsbudsjettet.

En av de virksomhetene som berøres av denne reformen er det statlige barnevernet, Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Jeg ønsker i denne studien å se nærmere på hvordan denne reformen er kommunisert i styringslinjen fra politiske nivå og ned på enhetsnivå i Bufetat region Midt-Norge og hvordan denne reformen er implementert i regionen.

Her setter jeg fokus på oppgaven med å få denne reformen til å passe inn i de lokale forholdene, hvordan den oversettes. Her er Kjell Arne Røviks translasjonsteori et sentralt bidrag. I forlengelsen av dette har Tina Øllgaard Bentzen utviklet modellen Idédiamanten. Modellen brukes til å kartlegge hvor robust en slik oversettelse er. Det skåres langs 4 akser etter hvor godt reformen er forankret i det øverste, strategiske nivået i organisasjonen, og det nederste, lokale nivået. Videre skåres det etter i hvilken grad ansatte har vært med å bearbeide og reflektere over endringene og hva det vil ha å si for dem, og det å prøve disse ut.

Studien baserer seg på empirisk datamateriale som er hentet inn gjennom 5 kvalitative intervjuer med ledere på ulike nivåer i regionen. Det er også foretatt en gjennomgang av sentrale styringsdokumenter fra departement, via direktorat, til region og så ut til enhetene. Metodene brukt har bidratt til å gi et godt innblikk i hvordan denne reformen har vært kommunisert i en statlig virksomhet og hvordan regionen har håndtert denne reformen. De har videre gitt meg et innblikk i prioriteringer og samtidige krav som regionen og dens ledere står i.

Hovedfunnet i denne studien er at region Midt-Norge har valgt ikke å kommunisere ABE-reformen ut til enhetene, men heller valgt å ta inn de økonomiske kuttene som en del av budsjettprosessen. Krav om effektivisering har alltid vært til stede i Bufetat og er noe som er sentralt i ledernes hverdag. Dette gjør at reformen på mange måter blir en formalisering av allerede pågående prosesser i regionen og etaten.

Abstract

On January 1st 2015, the Norwegian Government approved a reform demanding that state-financed organizations become more efficient and less bureaucratic (ABE-reform). With this reform, 0.5 percent of the funds appropriated for these organizations are cut every year. This is expected to motivate to find more effective ways of daily operation and shedding unwanted bureaucracy. This reform is implemented as a fixed part of Norway's annual federal budget.

One of the organizations affected by this reform is the Office for Children, Youth and Family Affairs (Bufetat). In this thesis, I aim to take a closer look at how this reform has been communicated down through the formal channels of this hierarchy, from the political level to the last unit in Bufetats region in Mid-Norway. I will also take a closer look at how this reform has been implemented in this one region.

I try to shed some light on the task of how this reform is adapted to local conditions through the translation of this new concept. Here, Kjell Arne Røvik's "translational theory", is essential to understanding this process. In the continuation of his theory, Tina Øllgaard Bentzen has developed a model she calls "the translational diamond". This model can be used to evaluate how robust a translation of concepts such as the ABE-reform is. It outlines four dimensions, and scores the level of involvement by the different participants.

This study is based on data gathered through qualitative interviews with 5 leaders in this region. These are leaders at different levels within the organization. I have also analyzed central official documents in the communication from the political level, through the Departmental, Directorate and Regional levels and down to the last unit executing this change. Using these methods has given me a great insight into communication in a state-run organization, and further how this particular region has dealt with the ABE-reform. In addition it has given me a glance into challenges facing local leaders; how and what to prioritize.

My main finding in this study is that this region has chosen not to communicate this reform to the levels below. Rather, they have made the economic cuts a part of the annual budgetary process. Bufetat has always been under great demands for efficiency and the drive to always seek out better and more effective methods is therefore always on the leaders minds. Because of this the ABE-reform appears to some degree to be a formalization of processes already running in the region and in Bufetat.

Forkortelser:

BFD: Barne- og familiedepartementet (BFD) *har ansvaret for politikkutformingen på områdene barnevern, oppvekst og levekår, barn og unge, familie og samliv, tro og livssyn og forbrukerpolitikk. Departementet ledes av barne- og familieministeren.* (Regjeringen, u.å.b) se footnote s. 2

BSA: Bufetats senter for administrasjon og utvikling - leverer tjenester til Bufetat og Bufdir innen IKT, dokumentforvaltning, lønn, regnskap, personalforvaltning og arbeidstidsplanlegging (Bufdir, 2022a)

Bufdir: Barne,- ungdoms, og familiedirektoratet – *er et fagorgan på områdene barnevern, barn, ungdom og oppvekst, adopsjon, familievern, likestilling og ikke-diskriminering og vold og overgrep i nære relasjoner. Bufdir styrer Bufetat.* (Bufdir, 2022a)

Bufetat: Barne,- ungdoms, og familieetaten - *har ansvar for det statlige barne- og familievernet. Bufetat skal gi barn, unge og familier med behov, tiltak med høy og riktig kvalitet i hele landet. Etaten er organisert i fem regioner.* (Bufdir, 2022a)

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
1.1 Studien	1
1.2 Nærmere om det som skal studeres.....	2
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.....	2
Barne-, ungdoms- og familieetaten	4
Bufetat før ABE-reformen	6
1.3 Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen.....	8
Bakgrunn	8
Gjennomføring av reformen	9
Erfaringer med ABE-reformen	11
2. Teori	14
2.1. Hva er en reform?	14
2.2 Offentlig byråkrati og styring	15
2.3 Institusjonalisme	16
Instrumentell tilnærming	16
2.4 Rødt og grønt byråkrati.....	19
2.5 Wicked problems og magiske konsepter.....	20
2.6 Translasjonsteori.....	21
Translatør - Oversetterens rolle.....	21
Den hierarkiske oversettelseskjeden	25
2.7 Idédiamanten - robust oversettelse av ideer.....	26
Strategisk forankring	28
Lokal forankring	29
Refleksjon (talk)	29
Eksperimentering (walk)	30
2.8 Oppsummering	30
3. Metode.....	31
3.1 Vitenskapsteoretisk tilnærming.....	32
Metodisk tilnærming.....	32
3.2 Casestudie.....	33
Avgrensninger	34
Valg av case.....	35
3.2 Innhenting av data	35
Dybdeintervju	35
Dokumenter	40
3.3 Dataanalyse.....	40

3.4 Evaluering av kvaliteten på studien	41
Gyldighet	42
Pålitelighet	42
Overførbarhet	43
Transparens.....	44
3.5 Å forske på egen organisasjon	44
4. Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen i Bufetat.....	47
4.1 Kommunikasjon til Bufetat	47
Tildelingsbrev, disponeringsbrev- og skriv.....	48
Veien ned i hierarkiet.....	50
Veien tilbake opp hierarkiet.....	51
Idédiamanten.....	53
Samtidighet	55
4.2 “Jeg elsker slike reformer jeg”	57
Disponeringsbrev- og skriv.....	57
Bakgrunn	57
Avbyråkratisering.....	59
Effektivisering.....	61
Men, ting tar tid....	61
4.3 “Det er jo bare tre bokstaver” - Oversettelse.....	62
Forankring	65
Refleksjon.....	67
Eksperimentering	69
Handlingsrom.....	70
Samtidighet.....	70
4.4 Oppsummering og konklusjon	71
Politisk	72
Lokalt.....	74
Videre arbeid.....	76

1. Innledning

1.1 Studien

Offentlige virksomheter hører til et politisk-administrativt system og er derfor styrt av lover og regler. Endringer i lovverk og ulike politiske føringer gjør at organisasjonen må tilpasse seg for å kunne levere på samfunnsoppdraget sitt, samtidig som de skal levere på de krav og mål som er satt av Storting og departement. Slike større endringer manifesterer seg ofte som reformer som forventes gjennomført. For at en reform skal føre til endringer må den forankres godt i toppen av organisasjonen for så å iverksettes nedover i hierarkiet. Dette stiller store krav til kommunikasjonen; hvordan blir budskapet tilpasset, oversatt for mottakerne på de ulike nivåene i organisasjonen. Tine Bentzen peker på at en robust oversettelse er essensiell for at en endring skal skje. Hun illustrerer dette med sin modell Idédiamanten. Langs fire akser måles her grad av strategisk og lokal forankring, samt grad av involvering og utprøving blant siste ledd i organisasjonen (Bentzen, 2020). Funnene i denne studien blir behandlet i forhold til denne modellen.

I 2015 innførte Solberg-regjeringen avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen). I denne reformen kuttet det automatisk i tildelinger til statlige virksomheter. På denne måten ønsker regjeringen å få frem en mer effektiv offentlig sektor og samtidig slanke byråkratiet. I denne oppgaven ønsker jeg å se nærmere på hvordan denne reformen ble implementert og håndtert i Barne-, ungdoms, og familieetaten (Bufetat) region Midt-Norge. For å kunne se på dette er det nødvendig å se på hvordan reformen er kommunisert ned fra toppnivå (politisk) til regionsnivå.

Forskningsspørsmålene mine er derfor:

- Hvordan har ABE-reformen blitt kommunisert og implementert fra politisk nivå og ned til ledelsen i Bufetat region Midt-Norge?
- Hvordan har ABE-reformen blitt kommunisert og implementert fra regionledelsen i Bufetat region Midt-Norge og ut til de underliggende enhetene?

Ønsket er å komme nærmere en forståelse av hvordan en hierarkisk organisasjon som Bufdir/Bufetat er, tar inn i seg en slik reform, hvordan den formidles nedover og inn i virksomheten og hvordan den er kommunisert av ledere i regionen.

1.2 Nærmere om det som skal studeres

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

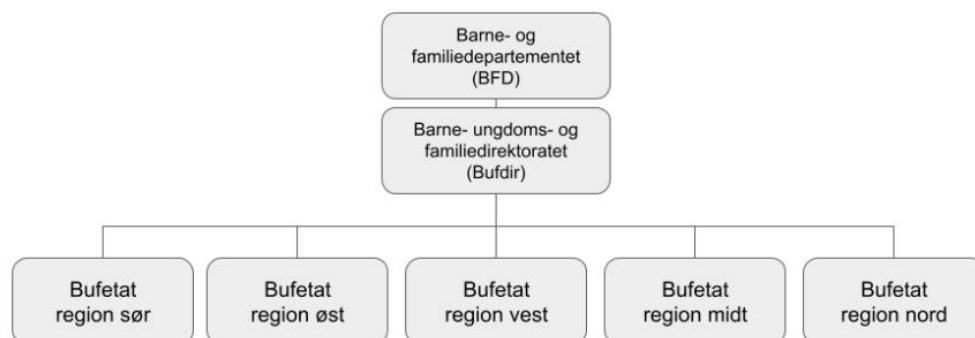
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, heretter Bufdir, er et statlig forvaltningsorgan som ligger under Barne- og familiedepartementet (BFD)¹. Bufdir er et fagorgan på områdene barnevern, barn, ungdom og oppvekst, adopsjon, familievern, likestilling og ikke-diskriminering og vold og overgrep i nære relasjoner for både det statlige og det kommunale barnevernet. Bufdir forvalter betydelige ressurser på vegne av det offentlige, og har ansvaret for tjenester som har stor betydning både for den enkelte og for samfunnet (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2022a).

Bufdir ble opprettet 1. januar 2004 etter at Stortinget i 2003 vedtok endringer i lov om barneverntjenester og lov om familiekontor og overførte det utførende ansvaret i disse lovene fra det fylkeskommunale til det statlige nivået. Dette var hovedsakelig for å sikre at hele befolkningen fikk et mer likeverdig tilbud enn det fylkene til da hadde greid å gi. Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen viser i sin innstilling til Stortinget at det er vanskelig å sikre et slikt tilbud uten at en sentral instans har et overordnet ansvar. Videre peker de på at et barnevernstiltak er en stor inngripen i den enkeltes liv og at det å levere en slik tjeneste bør, for å sikre legitimitet i befolkningen, ivaretas av et forvaltningsorgan hvor det er mulighet for politisk støtte og forankring (Ot.prp. nr. 9 (2002-2003)). Da endringen for barnevernet og familievernet trådte i kraft i 2004 ble samtidig Barne- ungdoms- og familieetaten (Bufetat) opprettet for å ivareta den operative delen av dette nye statlige ansvaret.

Bufdir er ansvarlig for den faglige og administrative ledelsen av Bufetat. Direktøren her er øverste leder i Bufetat og har overordnet ansvar for etatens resultater og tjenesteproduksjon. Direktoratet skal sørge for forsvarlig styring og kontroll av Bufetats 5 regioner i henhold til gjeldende lov og regelverk samt politiske føringer.

¹ Departementet har siden 2015 hett Barne-, likestilling- og inkluderingsdepartementet, Det kongelige barne-, likestillings- og inkluderingsdepartement, Barne- likestillingsdepartementet og Barne- og familiedepartementet. I denne oppgaven brukes BFD gjennomgående.

Figur 1.1 – organisering av det statlige barnevernet.



Bufdir styrer Bufetats fem regioner og delegerer myndighet til regiondirektørene gjennom årlige disponeringsbrev og tillegg til disse. Disponeringsbrevet til regionene utformes på bakgrunn av føringer i tildelingsbrev fra barne- og familiedepartementet til direktoratet, økonomiinstruks for staten samt Prop. 1S, Statsbudsjettet. Disponeringsbrevet konkretiserer mål og ønsket utvikling i langtidsplanen for Bufetat. Det formidler styringsparametere, mens regionene som hovedregel skal vurdere hvilke virkemidler som er best egnet for å oppnå disse målene og gjennomføre sitt oppdrag på en selvstendig måte (Barne- og familiedepartementet, 2020). Etatsstyringen skjer hovedsakelig gjennom disponeringsbrev. Ytterligere styringssignaler kan bli formidlet gjennom tillegg til disponeringsbrevet og virksomhetsstyringssamtaler. Kommunikasjon tilbake til Bufdir skjer gjennom rapportering på måneds-, tertials- og årsbasis.

Bufdir har ansvar for å styre, koordinere og utvikle Bufetat videre (Bufdir, 2022a).

Bufdir skal videre skal sikre god økonomistyring av regionene og baserer denne på prinsippet om mål- og resultatstyring. De årlige disponeringsbrevene til Bufetats regioner og til Bufetats Senter for Administrasjon og utvikling (BSA) fastsetter, i tillegg til ovennevnte mål og prioriteringer, resultatkrav, rapporteringskrav og økonomiske tildelinger. Igjen velger regionene selv den måten de mener i størst mulig grad bidrar til måloppnåelse og kostnadseffektiv drift (Bufdir, 2018).

Instruksjon skal som hovedregel forhåndsvarsles og dialogen skal være skriftliggjort.

Styringsdialogen mellom Bufdir og Bufetats regioner gjennomføres fire ganger i året og skal vektlegge regionenes resultater og måloppnåelse, risiko for avvik og eventuelle risikoreducerende tiltak (BFD, 2020).

Barne-, ungdoms- og familieetaten

Bufetat har som mål å gi barn, unge og familier som trenger det, tiltak med høy og av riktig kvalitet i hele landet. Tjenestene skal drives med forsvarlig kvalitet og tjenestetilbudet skal til enhver tid være tilstrekkelig for behovet i befolkningen.

Etaten er organisert i fem regioner (sør, øst, vest, midt og nord) med lokal regionledelse. Regionkontoret for region Midt-Norge ligger i Trondheim. I tillegg til regionene kommer BSA. De har fra 2013 levert interne tjenester innen regnskap, lønn, IKT, personaladministrasjon/HR og arkiv/dokumentasjon til regionene.

Bufetat samarbeider med den kommunale førstelinjen i barnevernet og skal etter anmodning fra disse bistå ved plassering av barn utenfor foreldrehjemmet. Bufetat har plikt til å levere de etterspurte tjenestene og denne bistandsplikten gjelder både i akutte situasjoner og for planlagte flyttinger. Den omfatter både fosterhjem og institusjoner. For å møte dette behovet for institusjonsplasser skal Bufetat etablere og drifte egne barnevernsinstitusjoner, samt å dekke deler av kostnadene når private barnevernsinstitusjoner må benyttes. Kommunene betaler en fast egenandel for de ulike tiltakene. Bufetat forvalter ulike typer institusjoner;

- Akuttinstitusjoner; korte opphold for barn som kommer i en akutt krisesituasjon på grunn av omsorgssituasjonen i hjemmet eller ved alvorlige atferdsvansker. Disse plasseringene utgjør den nest største institusjonskategorien.
- Omsorgsinstitusjoner; gir tilbud til barn med omsorgsbehov som ikke blir dekket i barnets familie og som ikke kan avhjelpest gjennom hjelpetiltak i hjemmet eller fosterhjem. Omsorgsinstitusjonene utgjør den største delen av Bufetats institusjonstilbud.
- Behandlingsinstitusjoner (atferdsinstitusjoner); gir omsorg og behandlingstilbud til ungdom (13-18 år) med alvorlige atferdsvansker og/eller rusproblemer.

I tillegg til å være en tjenesteyter har Bufetat også ansvar for godkjenning av private og kommunale barneverninstitusjoner.

Etaten har videre ansvar for rekruttering, opplæring og formidling av fosterhjem til kommunen. For familier som trenger hjelp kan familievernkontorene tilby behandling, rådgivning og mekling (Bufdir, 2014).

Regionene er organisert i en funksjonsmodell etter hvilket område de har ansvar for.

Funksjon 1 - Inntak og Fosterhjemrekruttering. Inntak er ansvarlige for å ta imot den første henvendelsen fra den kommunale barneverntjenesten. De har videre ansvaret for å finne fosterhjem både for statlige og kommunale plasseringer. Ansvaret for akuttjenestene også plassert her.

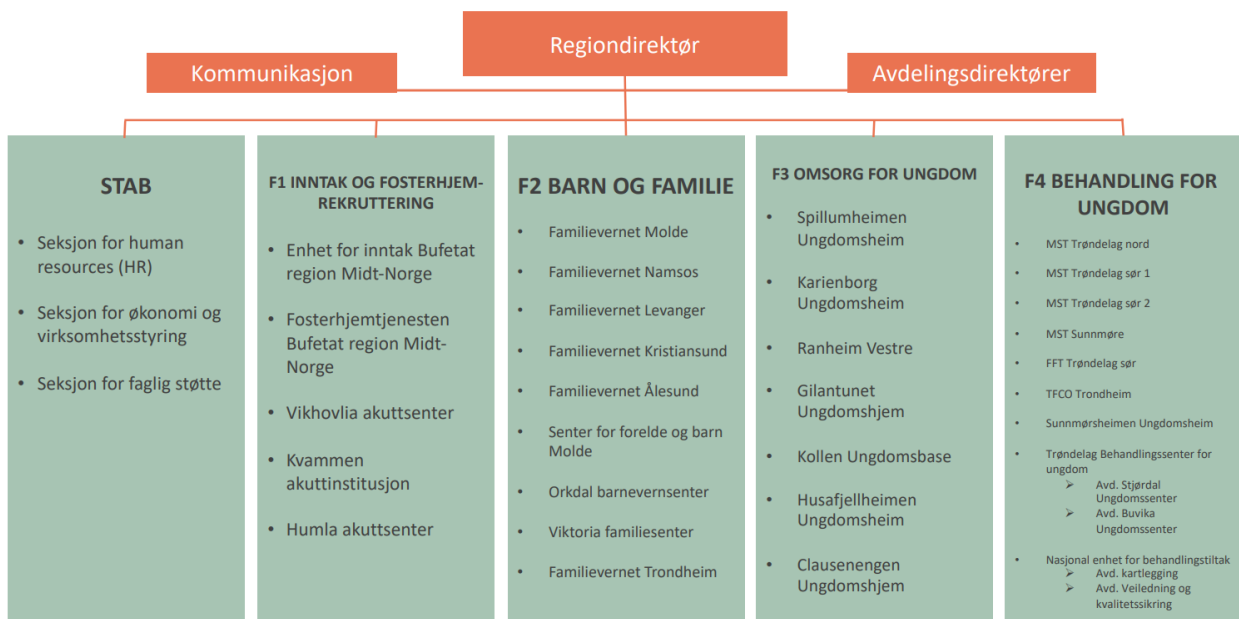
Funksjon 2 - Barn og familie. Her ligger ansvaret for familievernkontorene og statens sentre for foreldre og barn.

Funksjon 3 - Omsorg for ungdom. Dette er de institusjonstilbudene Bufetat har for ungdom som ikke kan bo hjemme.

Funksjon 4 - Behandling for ungdom. Denne behandlingen omfatter både hjemmebaserte og institusjonsbaserte tiltak for ungdom mellom 13-18 år som har atferds- og/eller rusproblemer.

I regiondirektørens stab finner vi administrative avdelinger som inkluderer økonomi og virksomhetsstyring, HR og faglig støtte. Faglig støtte har blant annet ansvar for godkjenning av og tilsyn med regionens institusjoner (Bufdir, 2014).

Figur 1.2 Organisasjonskart Bufetat region Midt-Norge (Bufetat, 2021)



I Bufetats strategi, Kvalitetsutviklingsprogrammet, viser direktør Mari Trommald til at det stilles flere og større krav til organisasjonen:

Bufetat vil fremover møte økte krav til forsvarlighet, kvalitet og likeverdighet i tjenestene. Videre er det krav til medvirkning, effektivisering og kontinuerlig endring, samarbeid og digitalisering. (Bufdir, 2017b)

For å møte disse økte kravene skal Bufetat videreutvikle tjenestene sine gjennom å dele kunnskap, og å aktivt ta i bruk ny viten og nye erfaringer.

Målet med denne strategien er at tjenestene skal være virkningsfulle, brukerne skal oppleve tjenestene som trygge og sikre, samtidig som de føler at de har innflytelse i avgjørelser som gjelder dem selv.

Tilbudet Bufetat gir skal være tilgjengelig og likt fordelt i alle regionene. Programmet har hatt fokus på å oppnå en høyere grad av standardisering for å sikre mer likeverdige tjenester. Økt standardisering gir også muligheter for en mer effektiv ressursbruk. Spesialisering forventes å gi økt kvalitet i tjenestene de leverer. Videre skal arbeidet være preget av kontinuitet og samordning. Bufetat søker å nyttemaksimere tilgjengelige ressurser gjennom å iverksette det som er bekreftet at virker, og å slutte med det som ikke gir ønskede resultater. I dette ligger en driv til kontinuerlig forbedring gjennom mer effektive arbeidsprosesser. Best mulig forvaltning av disse ressursene innebærer kompetanseheving i alle ledd, tilpasninger i drift av organisasjonen, styring og kvalitetssikring. Mye av effektiviseringen er knyttet til bedre bruk av teknologi og omfatter innovasjon, digitalisering og å følge med på teknologisk utvikling. Dette for å gi bedre, enklere og mer effektive arbeidsprosesser og tjenester, både for ansatte og brukere (Bufdir, 2017b).

Bufetat før ABE-reformen

Bufetat har gjennomgått store omstillinger fra de ble opprettet i 2004 og frem til i dag. Ikke-lovpålagte oppgaver som Bufetat tidligere leverte er nå ført tilbake til kommunene. Ulike former for organisering har blitt forsøkt, både områdeorganisering og fagorganisering, frem til den funksjonsdelingen de har i dag.

Bufetat fikk en tøff start økonomisk, men har fra 2014 ikke hatt behov for ekstra bevilgninger. Dette har de klart gjennom tydelig nasjonal styring, økt profesjonalisering og tilpasning av økonomistyringen på regionalt og nasjonalt nivå. Et av disse tiltakene er kriterimodellen hvori budsjettmidler fordeles likt mellom regionene på bakgrunn av objektive demografiske kriterier, blant annet geografi og alderssammensetning i områdene. Modellen tar ikke høyde for regionenes ulike aktivitetsnivå og enkelte regioner opplever derfor å få mindre penger. I tillegg til dette ble det også gjort omfordelinger av budsjett mellom regionene slik at disse kunne oppnå balanse. Denne Robin Hood-omfordelingen var

ikke i tråd med kriteriemodellen og opplevdes som ekstra belastende for regionene som styrte mot et positivt resultat (Sognstad et. al, 2011).

Bufetat gjennomførte i perioden fra 2013 til 2015 store effektiviseringer innenfor administrasjons- og merkantile funksjoner. Bufetats senter for administrasjon og utvikling (BSA) overtok flere administrative og merkantile oppgaver fra Bufdir, regionene og de enkelte enhetene og sentraliserte disse. Dette slik at regionene og enhetene kunne fokusere på sine kjerneoppgaver, å levere gode tjenester til barn, ungdom og familier (Bufdir, 2018).

Deloitte finner i sin rapport “Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet” fra 2011 at overflyttingen av ansvaret for barnevernet fra fylkeskommunalt til statlig nivå medførte at det ble opprettet flere beslutningsledd og flere forvaltningsnivå enn tidligere. Store og komplekse organisasjoner, som Bufetat, må ha tydelige felles rutiner, retningslinjer og mål. God drift forutsetter også god oppfølging av regionene og hvordan de følger opp sine enheter. God oppfølging medfører samtidig et økt behov for kontroll av enhetene og i Bufetat gjøres dette gjennom rapportering på oppnåelse av gitte mål.

Mange ansatte opplevde derfor etaten som unødvendig byråkratisk, ineffektiv, ukoordinert og uoversiktlig med mye rapportering og dobbeltarbeid. Kommunene satt også igjen med et inntrykk av Bufetat som veldig byråkratisk med unødvendig mange beslutningsledd, noe som førte til at det tok lang tid å få gjennom beslutninger. Dette opplevdes som et hinder for godt samarbeid og til hinder for effektivitet og fleksibilitet i tjenestene.

Fordi Bufetat og Bufdir er satt til å utføre lovpålagte tjenester og forvalte fellesskapets penger, kommer man ikke utenom en viss grad av administrasjon, kontroll og styring. I hvilken grad vi kan snakke om unødig byråkratisering må sees i forhold til det oppdraget virksomheten skal levere på.

Deloitte finner ikke at det er utfordringer med at styringssignaler ikke er tydelige og kjent i alle ledd i organisasjonen. Det er klart at overholdelse av de økonomiske rammene er et overordnet krav. Samtidig blir etterlevelse av dette kravet satt opp mot mulig redusert faglighet, legitimitet og andre samtidige krav som de operative tjenestene stilles overfor. De peker derfor på at for at styringssignalene skal ha effekt må de være forankret, forstått og etterlevd av ansatte i førstelinjen (Songstad et al., 2011).

1.3 Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen

Bakgrunn

Produktivitetskommisjonens første rapport “Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd” (NOU 2015:1) peker på at Norge vil møte utfordringer fremover som gjør det mer krevende å holde produktivitsveksten oppe. I tillegg til utsikter til lavere bidrag fra næringslivet vil demografiske endringer, som en større andel eldre befolkning, med flere krav til de offentlige tjenesteyterne, bety en ytterligere belastning. De viser til at dersom dette søkes løst med økte skatter, påføres økonomien et effektivitetstap som igjen kan svekke vekstevnen.

Kommisjonen legger til grunn at det i den offentlige forvaltningen, som i det private næringslivet, ligger et potensiale for en mer effektiv produksjon av varer og tjenester. De viser til at Norge har den høyeste andelen offentlig sysselsatte blant OECD-landene, mens resultatet av arbeidet deres bare er litt over middels på mange områder sammenlignet med andre land. Med en stor offentlig sektor med et relativt høyt lønnsnivå peker de på at det bør kunne stilles høyere krav til effektivitet i offentlig forvaltning i Norge enn i andre land.

Norges utgifter til offentlig forvaltning målt som andel av BNP er allerede en av de høyeste blant landene i Europa (NOU 2015:1). Dette sammen med en forventning om strammere økonomiske rammer i offentlig sektor, gjør at produktivitetskommisjonens anbefaling for å løse disse langsiktige utfordringene er å øke produktiviteten i offentlig tjenesteproduksjon. Teknologisk utvikling har historisk vært en sentral årsak til vekst i produktiviteten, og er også et virkemiddel det pekes på her. Produktivitetskommisjonen anbefaler at det gis en tydelig overordnet føring om løpende innovasjon i organisering, teknologibruk og tjenesteytelser. Gevinstene fra denne effektiviseringen hentes ut og omfordeles for å gi rom for nye satsinger (Prop. 1S (2018-2019)).

Solberg-regjeringen foreslo, blant annet på bakgrunn av produktivitetskommisjonens rapport og anbefalinger fra OECD, i 2014 å innføre en Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (ABE-reformen) fra og med budsjettåret 2015. OECD har i flere rapporter over flere år anbefalt Norge å få på plass en ordning for å hente produktivitsgevinster fra offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon inn i budsjettprosessen. Slike reformer har vært innført i flere andre land, blant annet Australia, New Zealand, Danmark, Finland og Sverige, ofte iverksatt for å håndtere økonomiske kriser, store underskudd eller økende statsgjeld. Her ligger kuttene på 1 til 2 prosent. Det er også forskjeller mellom landene i hvilke statlige

utgifter det kuttes i (Oppegaard, Seip & Svalund, 2019). Norges versjon skiller seg fra andre lands modeller ved at den iverksatte ABE-reformen ikke søker å spare penger på statsbudsjettet. Det som spares inn føres tilbake til fellesskapet og omfordeles til aktuelle politiske satsningsområder (Prop. 1S (2018-2019)).

Gjennomføring av reformen

Tiltak for å gjøre offentlig sektor mer effektiv og mindre byråkratisk må settes inn og regjeringen mener at offentlig sektor må vise større både omstillingsevne og -vilje. Med forankring i ABE-reformen skal offentlig sektor levere de samme tjenestene og yte den samme servicen som før bare med færre ressurser (Prop. 1S (2018-2019)). Dette skal gjøres gjennom en satsing på mindre byråkrati og mer effektive løsninger. Regjeringen ønsker med ABE-reformen å sikre en effektiv bruk av fellesskapets ressurser og å forvalte skattebetalernes penger med respekt (Prop. 1S (2015-2016)).

Reformen gjelder alle statlige virksomheter som har driftsbevilgning, det vil si virksomheter og tiltak som mottar sine inntekter fastsatt ved stortingsvedtak. Dette omfatter det meste av statlig forvaltning, også politisk prioriterte områder. Utgangspunktet for overføringen til fellesskapet i de årlige budsjettforslagene vil være saldert budsjett for foregående år, slik at de statlige virksomhetene lettere kan planlegge økonomien i årene framover. Ved at dette er en planlagt prosess ønsker regjeringen å stimulere til avbyråkratisering og effektivisering også i årene fremover. For at denne reformen skal være mest mulig forutsigbar og lettere å rette seg etter ønsker regjeringen videre en forutsigbar sats på disse kuttene (Prop. 1S (2014-2015)). *“Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen gir insentiver til mer effektiv statlig drift og skaper handlingsrom for prioriteringer i statsbudsjettet”* (Prop. 1S (2015-2016), s. 89).

Virksomhetene velger selv hvordan de vil håndtere disse kuttene; kuttraten kan differensieres eller fordeles likt innad i de ulike virksomhetene (Oppegård, Seip & Svalund, 2019).

Reformen innebærer at det kuttes 0,5 prosent av driftsbevilgningen i statsbudsjettet. For 2015 var denne innsparingen estimert til å være 1,4 milliarder kroner. Prosentsatsen som legges til grunn for ABE-reformen, er blant annet basert på beregninger fra SSB som viser en historisk årlig produktivitetsvekst på rundt 0,5 prosent. Dersom kuttraten i ABE-reformen settes vesentlig høyere enn den årlige antatte produktivitetsveksten, kan dette bidra til redusert tjenesteproduksjon i offentlige virksomheter og potensielt bidra til redusert kvalitet på

tjenestene. Ratene bør derfor ikke være høyere enn det virksomhetene kan oppnå gjennom systematisk effektiviseringsarbeid (Prop. 1S (2018-2019)).

I statsbudsjettet for 2015 kan man lese at det må stilles krav til mindre byråkrati og det vises til at en slik reform vil gi incentiver til mer effektiv statlig drift. Det forventes at offentlig forvaltning har mulighet til å produsere de samme tjenestene og yte den samme servicen til litt lavere kostnad år for år. Veksten kan være i form av et høyere kvantum (for eksempel ved å ferdigbehandle flere saker eller å utføre flere kontroller), økt kvalitet på tjenestene eller gjennom lavere driftskostnader (Prop. 1S (2014-2015)).

For å oppnå en varig effekt ønsker regjeringen at kuttene i driftsbevilgningene inngår som en planlagt prosess og en fast del i budsjettarbeidet etter 2015. Effektiviseringstiltak gir ikke nødvendigvis hurtig gevinst og dette arbeidet må derfor sees i et flerårig perspektiv. I statsbudsjettet for 2018 mener regjeringen sågar at det ikke urealistisk med innsparinger som overstiger det som hentes inn gjennom ABE-reformen alene (Prop. 1S (2017-2018)). Det er selv opp til de ulike departementene hvordan denne innsparingen skal gjennomføres og i hvilke underliggende virksomheter det skal kuttes.

Reformen tar ikke hensyn til den enkelte virksomhets mulighet til å effektivisere (Oppegard, Seip & Svalund, 2019). Enkelte virksomheter, spesielt de som er små og arbeidsintensive, kan møte større utfordringer ved en slik reform enn større virksomheter vil.

Det at en statlig virksomhet bidrar med midler til omfordelingen gjennom ABE-reformen, betyr ikke at den er utelukket fra å motta midler i omfordelingen. Dette kan for eksempel være ved politiske prioriteringer med pålegg om nye oppgaver eller ved krav om økt produksjon av tjenester (Prop. 1S (2018-2019)).

ABE-reformen kommuniseres som en effektiv ordning som krever lite administrasjon. Det at det ikke legges opp til rapportering på eller kontroll av hvordan den håndteres i de ulike virksomhetene kan også sees på som en avbyråkratisering i seg selv. Det er heller ikke lagt opp til rapportering på, eller kontroll av, hvordan gevinstene er tatt ut (Prop. 1S (2018-2019)).

Tidligere finansminister Siv Jensen har kategorisk avvist evaluering av reformen og viser til at en slik evaluering i seg selv vil innebære en stor grad av byråkrati, og at, ettersom det ikke rapporteres på kuttene i reformen, det vil være særdeles ressurskrevende og vanskelig å gjennomføre en slik evaluering (Otterdal, 2018). På bakgrunn av dette er det vanskelig å

ettergå om denne reformen faktisk har gjort offentlig virksomhet mer effektiv og mindre byråkratisk.

Nettopp denne mangelen på rapportering og kontroll gjør at flere virksomheter etterspør hvor mer effektive det forventes at de skal bli og de bemerker samtidig at kuttene går ut over kvaliteten i tjenestene de er pålagt å levere (Oslo Economics, 2018). Fafø etterspør i sin rapport “ABE-reformen i staten” fra 2019, en mer grunnleggende diskusjon rundt hva hensikten med reformen egentlig er, hva som utgjør effektivitet i offentlig sektor og mer overordnet hvordan offentlig sektor bør styres (Oppegaard, Seip & Svalund, 2019).

Forfatterne kommenterer at kuttene som følge ABE-reformen ikke medførte store endringer i mange virksomheter i begynnelsen, men at de har blitt vanskeligere og vanskeligere å håndtere og truer nå virksomhetenes kjerneoppgaver. I rapporten sin peker de også på at de ulike virksomhetene ikke har de samme forutsetningene for å effektivisere og spesielt ikke til å fortsette å kutte i utgiftene. De viser til erfaringer fra andre land hvor de har måttet gå vekk fra lik kuttrate hos alle statlige virksomheter (Sandberg, 2019).

De ulike rapportene gjennomgås under.

Erfaringer med ABE-reformen

Nøklen til handlingsrommet.

I Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) sin rapport “Nøklen til handlingsrommet” fra 2016, er tilbakemeldingen at ledere på ulike nivåer i staten oppfatter reformen som et positivt ytre press for å få fart på nødvendig omstilling og et insentiv til innsparing og effektivisering i egen virksomhet. Rapporten peker på fire områder der ledere kan effektivisere:

- Endringer i organisasjonsstruktur
- Digitalisering og endring av arbeidsprosesser
- Bedre anskaffelser
- Bedre bruk av personalressurser

Det å slanke organisasjonen oppleves som sunt fordi det gjør at virksomhetens kjerneoppgaver kommer tydeligere frem. Rapporten peker samtidig på at økte kutt på kort varsel kan være utfordrende for virksomhetene å gjennomføre, spesielt dersom disse kommer i tillegg til de effektiviseringstiltakene virksomhetene allerede gjennomfører på bakgrunn av ABE-reformen. Andre faktorer som kan hemme effektivisering er at virksomhetenes egen kultur motarbeider endringsforslag. Skiftende politiske vinder og prioriteringer kan også gjøre det vanskelig å stå i en endring over tid. Noen ledere intervjuet i rapporten mener at

faglighet og uavhengighet er under press fordi direktoratene nærmest står på pinne for departementene når disse krever raske svar uten at det gis tid til tilstrekkelig kvalitetssikring av svarene (Direktoratet for forvaltning og ikt, 2016).

Analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen etter innføringen av ABE-reformen.

Oslo Economics gjennomførte på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet en undersøkelse om hvordan ABE-reformen har påvirket kriminalomsorgen. De finner at de ansatte opplever driftssituasjonen som mer krevende under ABE-reformen. Mange av fengslene undersøkt melder tilbake at de har spart penger ved å redusere bruken av innleide vikarer samt å begrense bruken av overtid. Skal virksomheten ytterligere effektiviseres må det en endring i hvordan kriminalomsorgen er organisert til, en større omorganisering. Rapporten peker videre på at kriminalomsorgen i årene 2012-2017 har blitt pålagt flere og krevende oppgaver samtidig som tildelingen av midler til disse nye oppgavene ikke har vært tilstrekkelig og har derfor måttet løses gjennom omprioritering av ressurser. Lederne mener at det er et effektiviseringspotensial i organisasjonen som ikke er realisert men at det ikke er utarbeidet planer knyttet til ABE-reformen, verken på regionalt eller sentralt nivå, for hvordan etaten skal bli mer effektiv og realisere disse mulighetene (Oslo Economics, 2018).

ABE-reformen i staten. Avbyråkratisering og effektivisering gjennom budsjettkutt.

Fafo gjennomførte i 2019 en undersøkelse på oppdrag fra LO hvori de så nærmere på ABE-reformen, hvordan den til da hadde vært gjennomført og hvordan konsekvensene opplevdes blant ledere og tillitsvalgte i statlige etater. Bufetat var her representert med tillitsvalgte fra region Vest. Noen av funnene her viser at kuttene fordeles forholdsmessig likt på alle underliggende virksomheter; det tas ikke høyde for at ulike enheter har ulik mulighet til å effektivisere og kutte. Over halvparten av respondentene i Fafos undersøkelse rapporterer at deres organisasjon håndterer kuttene gjennom ulike former for omorganisering. Flere av virksomhetene var allerede i gang med slike omorganiseringsprosesser, uavhengig av reformen, og opplever ABE-reformen som et belastende tillegg. Samtidig kan slike prosesser ta opp i seg tanken bak reformen slik at de to blir til én prosess og derfor kan det være vanskelig å skille den ene fra den andre.

Andre vanlige måter å håndtere ABE-reformen på har vært å sentralisere like oppgaver som tidligere ble utført på flere enheter, redusere virksomhetens støttetjenester og å kutte ned på reiseaktivitet. Flere av respondentene viser til at disse kuttene var enkle å håndtere i begynnelsen, men at det etter hvert har blitt vanskeligere å skjerme kjernevirksomheten. De

viser til at stadige små kutt legger press på tjenestekvaliteten og også arbeidsmiljøet ettersom det blir mer å gjøre på færre ansatte. De finner samtidig positive effekter av reformen.

Hoveddelen peker her på investering i IKT som et tiltak for å bli mer effektive.

Hvordan virksomhetene opplever reformen er også svært ulikt. I virksomheter med små budsjetter vil selv mindre kutt ha stor innvirkning, spesielt dersom tjenestene de leverer er lovpålagte og/eller krever høy og spesialisert kompetanse. I de virksomhetene som har mer romslige budsjetter vil kuttene fremstå som små eller nesten ubetydelige. Det kan også være at organisasjonen samtidig står i en annen omorganisering som har større innvirkning på økonomien enn et kutt på mellom 0,5 og 0,8 prosent. Rapporten trekker frem at denne variasjonen mellom 0,5 og 0,8 prosent i seg selv bidrar til å gjøre reformen uforutsigbar, stikk i strid med dens intensjon (Oppegaard, Seip & Svalund, 2019).

Statsbudsjettet for 2022

I Statsbudsjettet for 2022 finnes en liten oppsummering av reformen så langt:

ABE-reformen har bidratt til at departementene stiller tydeligere krav til kontinuerlig effektivisering i virksomhetene som en integrert del av den ordinære styringsdialogen. Det er lagt til rette for benchmarking og informasjonsdeling for å understøtte effektivisering i virksomhetene, for eksempel gjennom tydeligere definering av statlig virksomhet og bedre grunnlagsdata om økonomi, ansatte og lokaler. Statlige virksomheter bruker administrative fellestjenester i større grad enn tidligere, og tilgangen til fellestjenestene er i utvikling. Ny teknologi bidrar til å drive frem både videreutvikling av eksisterende fellestjenester og utvikling av helt nye. (Prop. 1S (2021-2022), s. 90)

Reformen har gitt betydelige besparelser og på den måten bidratt til større handlingsrom i statsbudsjettet. Tabellen under viser netto reduserte utgifter/tildelinger i årene 2015-2022.

Tabellen viser også prosentraten for ABE-kuttene for de forskjellige årene.

Tabell 1.1 Årlig omfordeling i ABE-reformen. Mrd. Kroner og i prosent (Prop. 1S (2021-2022), s. 91)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Netto reduserte utgifter	1,7	2,1	2,5	2,3	1,7	1,7	2,2	1,9
Sats for reduserte driftsutgifter	0,6%	0,7%	0,8%	0,7%	0,5%	0,5%	0,6%	0,5%

2. Teori

2.1. Hva er en reform?

I staten blir ikke begrepet reform brukt på noen entydig måte, men spenner fra omfattende omlegginger til mer avgrensede budsjettiltak. Det er dessuten gjennomført store endringer på enkelte områder uten at disse er kalt reformer. Så om en endring blir kalt reform eller ikke, ser ut til å handle mest om hvorvidt beslutningstakerne mener det tjener saken. Store statlige reformer må primært forstås i en politisk kontekst. Dette påvirker endelig utforming av reformene og legger føringer for hvordan reformprosessene blir gjennomført (Direktoratet for forvaltning og økonomi, 2020).

DFØ finner i sin rapport “Når støvet har lagt seg - erfaringer fra statlige reformer” fra 2020 at bakgrunnen for endringer i offentlig sektor springer ut fra et mål om å tilby bedre tjenester til befolkningen samtidig som at forvaltningen skal oppnå bedre resultater med de ressursene de rår over. Motivasjonen her er politisk og på bakgrunn av krav fra både borgere og organisasjoner, endrede behov i forvaltningen, erfaringer med tilsvarende endringer fra andre land og at noe er “i tiden” (DFØ, 2020). Det å henge med i tiden kan gjøre at en organisasjon fremstår som mer moderne og ansvarlig (Rørvik, 2007). Fra år 2000 til 2020 finner DFØ at det har vært en økende bruk av reformbegrepet i de ulike regjeringserklæringene i perioden, noe som er sammenfallende med endringen Rørvik også ser før 2007. Man søker i slike endringer å imitere suksesser, best practice (DFØ, 2020).

Hva betyr det så at vi har en reform? Den leksikalske definisjonen av “reform” er at det skal skje “*en forandring eller omdanning av de bestående forhold som er, eller er ment å være, til det bedre*” (Nilstun, 2018). DFØ viser til tre faser i en reformprosess: **initiering, beslutning og iverksetting**. Initiering refererer til det tidspunktet da ideen til endring først ble løftet frem. Opphavet til slike ønsker eller pålegg om endringer kan, for offentlig sektor, være offentlige utredninger, regjeringserklæring eller regjeringens proposisjoner til Stortinget. Beslutning er det tidspunktet der avgjørelsen om gjennomføring av ideen/reformen vedtas (DFØ, 2020). For ABE-reformen vil dette være når den ble nedfelt i forslag til statsbudsjettet for 2015. Siste fase er iverksetting, når reformen skal gjelde fra (DFØ, 2020). For ABE-reformen var dette 1. januar 2015. Denne delen krever at konseptet eller ideen oversettes på sin vei ned i hierarkiet for å sikre god forankring i organisasjonen.

Lenge har det vært debatter i offentlig sektor om hvordan et stadig økende og mer komplekst byråkrati skal håndteres. Det er en opplevelse av at offentlig forvaltning har utviklet seg til å

være et ineffektivt system av kontroll og regulering hvor både ansatte og kjerneoppgaver står under stort press. Samtidig er dette byråkratiet helt sentralt for å opprettholde grunnleggende verdier som likebehandling, demokrati og den enkelte innbyggers rettssikkerhet. Den offentlige sektor er en viktig tjenesteleverandør til landets innbyggere med tjenester som skole, sykehus og sosiale ytelser. På denne måten ivaretar byråkratiet mange grunnleggende funksjoner i den offentlige forvaltningen, og kan sees på som selve ryggraden i offentlig sektor; en essensiell del det er vanskelig å fjerne uten at det rundt kollapser (Bentzen, 2020).

2.2 Offentlig byråkrati og styring

Byråkratiet har, i sin snevreste betydning, kun en oppgave: å være et verktøy for å utføre det våre valgte politikere beslutter. Samtidig rommer byråkratiet mer enn bare å iverksette politikk og forvalte lover og regler. Noen av de viktigste funksjonene er å være offentlig administrasjon, gi faglige råd, være et talerør og å opprettholde stabilitet og kontinuitet i skiftende politiske landskap (Heywood, 2013). Det at mennesker har måttet forholde seg til regler og strukturer har vært viktig i oppbyggingen av det demokratiske samfunnet vi kjenner i dag. Dette gjennom å tildele kollektive og individuelle plikter og rettigheter (Olsen, 2005).

I offentlige virksomheter er mål- og resultatstyring et sentralt styringsprinsipp. Her er det essensielt at aktivitetene i virksomheten må skje innenfor rammen av bevilget budsjett. Kjernen i slik styring er hierarkisk; overordnede nivå fastsetter krav til resultater, mens det er opp til underliggende nivå hvordan dette skal gjennomføres. Sentralt i mål- og resultatstyring er oppfølging og kontroll av virksomhetens resultater holdt opp mot tildelte mål. Oppnåelsen brukes igjen for tildeling nye mål og forutsetninger for videre drift (DFØ, 2022). Offentlig forvaltning blitt lenge blitt kritisert for å være for omfattende, rigid og med kontrollsystemer som tar fokus og tid vekk fra kjerneoppgavene. Et stadig økende antall regler og prosedyrer, både eksterne og selvpålagte kan bidra til at en organisasjon oppfattes som treg og unødvendig vanskelig å manøvrere i (Bozeman, 1993, Kaufmann & Feeney, 2012). Bozeman omtaler dette som “red tape” som på norsk ofte oversettes med byråkrati.

Det er flere grupper som bidrar til denne utviklingen. Media og interessegrupper når de setter fokus på områder som ikke fungerer optimalt, og velgerne når de stemmer ved valg (Christensen et al, 2014). Når det avdekkes svikt i rutiner eller regelbrudd ropes det ofte etter mer kontroll og strengere styring. Velferdsområder, slik som barnevern, får mye oppmerksomhet i media når ting ikke går helt som det skal. For å sikre at dette ikke skjer

igjen og samtidig vise at problemet blir tatt på alvor er det en velkjent mekanisme å innføre flere regler og mer kontroll. Rutiner, pålegg, føringer og krav eksisterer fordi noen mener at det er nødvendig. Det er også en måte å vise at det er kontroll på styringen (Bentzen, 2020, Six, 2013).

Hvordan man skal møte en slik utvikling er gjentakende diskusjon i offentlige sektor. Politikerne, som selv er med på å skape dette byråkratiet, er raske til å fremsnakke avbyråkratisering som en løsning. Kjært barn har mange navn og det har blitt populær politikk av å skulle effektivisere, desentralisere, forenkle, kontrollere mindre og styre mer med tillit (Bentzen, 2020). Det er vanskelig å ikke ønske seg det som er enklere og mer effektivt og dagens byråkrati blir i dette henseende sittende igjen som svarteper. Det fremstår som dysfunksjonelt og gammeldags og som en brems for innovasjon. En slik måte å styre på vil ikke kunne fungere i møtet med nye krav i fremtiden (Olsen, 2005). Med dette synet på byråkrati vil politiske føringer om mindre byråkrati og mer effektivitet fremstå som den eneste og beste løsningen.

2.3 Institusjonalisme

Offentlig styring og endringsprosesser kan sees på gjennom brillene til ulike organisasjonsteoretiske tilnærminger og det trekkes i hovedsak et skille mellom instrumentell tilnærming og en institusjonell tilnærming. Mine briller er av typen ny-institusjonell organisasjonsteori. Denne teorien omhandler forholdet mellom organisasjon og omgivelser, blant annet hvordan organisasjoner påvirkes av både interne og eksterne pressfaktorer.

Instrumentell tilnærming

I et instrumentelt perspektiv er det grunnleggende synet at organisasjoner fungerer som instrumenter for å oppnå gitte mål. Det antas her at medlemmene i organisasjonen handler formålsrasjonelt; de tar bevisste valg. Endringer skjer på bakgrunn av vurderinger av tilgjengelige alternativer og deres eventuelle konsekvenser. Endringsprosesser handler her om å definere klare mål og å fastsette hvilke resultater som ønskes oppnådd. Deretter velges de virkemidlene som er best egnet for å nå disse målene. Selve essensen i et byråkrati ligger i denne rasjonelle og upersonlige strukturen (Meyer & Rowan, 1977).

Max Weber utviklet en idealmødel om det rasjonelle byråkratiet. Denne modellen fremholdt spesialisering, hierarki og nedskrevne regler og rutiner. Han predikerte videre at moderne

samfunn og organisasjoner ville bli preget av stadig mer kompleksitet. Samtidig ville ny teknologi tvinge frem slik spesialisering. I krysningen mellom slike komplekse økonomiske nettverk og tilsvarende komplekse politiske nettverk er et hierarkisk og byråkratisk rammeverk sett på som den mest effektive og rasjonelle tilnærmingen for å standardisere og samtidig koordinere og kontrollere underliggende enheter (Meyer & Rowan, 1977).

Weber mente at byråkratiet, når det først var etablert, ikke ville la seg stoppe. Den største driveren bak denne utviklingen var konkurranse i det åpne markedet, noe som igjen ville påvirke offentlig sektor. Den eneste effektive organiseringen her mente han var den byråkratiske, så frem at organisasjoner tilnærmet seg hans idealmodell. Weber så samtidig enkelte ulemper ved idealmodellen sin. Byråkratisering førte nødvendigvis ikke alltid til effektivisering. Selv om byråkrati førte til likebehandling og klare retningslinjer kan det også legge bånd på den enkeltes frihet, kvele alternative teorier og bli ett “rasjonalitetens jernbur”. Ekspertvelder får lov til å utvikle seg når store organisasjoner får makt i form av fagekspertise. Beslutninger disse “ekspertene” tar, kan påvirke hele samfunnet, noe som igjen kan utfordre demokratiske spilleregler i et samfunn (DiMaggio & Powell, 1983).

Ordet “byråkratisering” forbindes sjelden med noe positivt, mye på grunn av de negative effektene Weber selv pekte på; de blir for komplekse, for rigide og umulig for mannen i gata å forstå. De byråkratiske prosessene får mye kritikk når regler og prosedyrer ikke løser problemene de er ment å løse (Sundstrøm, 2021).

Hva er det som bidrar til utviklingen av disse rasjonelle og formelle strukturene? Institusjonell teori utfordrer den instrumentelle tilnærmingen og tankegangen om at all endring er et resultat av rasjonelle valg. Organisasjonene som skal gjennomføre endringen påvirkes både av indre og ytre press, de har en egen kultur som påvirker valgene som tas og styrer hvilke virkemidler som tas i bruk. Institusjonalismens grunnsyn fikk fornyet oppmerksomhet og et utvidet anvendelsesområde for å studere organisasjoner med “ny-institusjonalisme”. Fokus her på mer moderne utviklingstrekk i samfunnet, og den tar inn i seg begreper som samfunnsendring, administrative reformer, institusjonell identitet og institusjonelle omgivelser.

DiMaggio og Powell (1983) finner at tempoet i utviklingen av byråkratisering har eskalert, slik Weber forutså. De argumenterer for at byråkratiet nå er den mest vanlige

organisasjonsformen i både statlige og private selskaper. De hevder i sin artikkel “The Iron Cage revisited” at byråkratiseringen har kommet så langt den kan og at de nå ser en vridning mot at disse organisasjonene blir mer og mer like, mer homogene. Denne vridningen kan skyldes flere faktorer. DiMaggio og Powell trekker frem blant annet ytre press fra for eksempel samfunnet rundt organisasjonen, lovkrav eller indre press med krav om etterlevelse av interne rutiner. Organisasjoner som søker å forbedre seg kan se til andre organisasjoner etter en “best practice” og søke å kopiere denne. Samtidig vil kunnskap ervervet ved og legitimert gjennom spesialiserte utdanningsløp samt spesialisering innen fag, gi mer standardiserte arbeidsmetoder for de ulike fagområdene på tvers av organisasjoner. HR-avdelingene i de fleste organisasjoner vil på grunn av dette være mer like hverandre enn produksjonsenhetene i samme organisasjon. HR-avdelingen gjør som andre HR-avdelinger fordi det er forventet av dem at de skal jobbe med gitte tema, spesielle metoder og verktøy. For Weber ville kanskje en slik homogenisering/standardisering av organisatoriske strukturer være det ypperste bevis på at hans modell er den beste (DiMaggio & Powell, 1983).

Utvikling av organisasjonene skjer gjennom forbedring av produksjonsteknikker, produkter og tjenester. Politisk press og trender ellers i samfunnet, som for eksempel fokus på bærekraft, er med på å forme løsningene som kommer ut av denne prosessen. Selv om slike ideer og oppskrifter på suksess kan sees på som i tiden, er de ikke kun meninger, men gjenfinnes nedfelt i skriftlige føringer, målsettinger og til og med i lovverk. Det at de er skriftliggjort gir de en viss tyngde som underbygger det rasjonelle. Slike tidsriktige suksessoppskrifter blir det Meyer og Rowan (1977) kaller “rasjonaliserte myter”. De ønskede endringene kan være på bakgrunn av krav eller forventninger fra offentligheten, lovverk eller at den bare blir tatt for gitt som virkningsfulle. De organisasjonene som tar opp i seg disse mytene vil fremstå som fornuftige, ansvarsfulle og oppdaterte. Påvirkningen disse mytene har på organisasjonene er veldig stor. Jo større kompleksitet dess flere slike “rasjonaliserte myter” gjenfinnes, både de generelle (eks. Webers spesialisering) og de strukturelle (eks. best practice, lovverk). DiMaggio og Powell argumenterer for at organisasjoner tar opp i seg disse nye strukturene og mytene ikke nødvendigvis fordi de blir mer effektive, men fordi det gir dem en viss legitimitet (1983).

2.4 Rødt og grønt byråkrati

Heller enn å gi alt byråkrati et stempel som dysfunksjonelt oppfordrer Bentzen i sin bok, *Samskapt styring* (2020) å skille mellom rødt og grønt byråkrati. Det røde, også kalt “red tape” er det som kan beskrives som dysfunksjonelt. Dette er den typen byråkrati hvor strukturelle bindinger og formaliserte krav blir en byrde som gjør hverdagen rigid og frustrerende, akkurat slik Weber var redd for. Dette bidrar ikke til å skape en effektiv organisasjon. Det er ikke nødvendigvis antallet lover, regler og rutiner en organisasjon må forholde seg til som gir dette inntrykket, men heller hvordan utførelsen av dem blir til hinder i utførelsen av arbeidet (Bozeman, 1993). Det er denne delen av den offentlige forvaltningen som menes når noe omtales som byråkratisk. Den offentlige forvaltningen er også under press fra mange ulike grupper, som for eksempel politikere, interessegrupper og media som alle har egne meninger om hva som utgjør god offentlig forvaltning. Disse interessentene har samtidig ulike forventninger og stiller ulike krav til den moderne forvaltningen. Kravene endres over tid og matcher ikke nødvendigvis med de retningslinjene som utgjør god forvaltning (Olsen, 2005). Dette spriket mellom hva som forventes og hva som kan leveres er en mulig kilde til det som oppleves som uønsket og tregt byråkrati.

Det finnes også mye i offentlig forvaltning og administrasjon som fungerer som det skal. Dette omtales gjerne som grønt byråkrati (DeHart-Davis, 2009, Bentzen, 2020).

Olsen (2005) peker på at offentlig sektor hele tiden er i endring. Den tilpasser seg stadig endrede politiske føringer og brukere med stadig høyere krav til kvalitet og tilgjengelighet. Det skal produseres mer og bedre til lik eller lavere pris. Teknologisk utvikling er også noe offentlig sektor forventes å nyttiggjøre seg av. Dette krever det motsatte av en rigid og treg organisasjon. Byråkratiet fyller en viktig rolle og kan derfor ikke uten videre reduseres eller fjernes. Bentzen mener at man heller må se på hvordan dysfunksjonelt rødt byråkrati kan gjøres grønnere og hvordan oppnå en opplevelse av mening i styringen (2020).

Ettersom det ikke nødvendigvis er forvaltningen i seg selv som er dysfunksjonell, men heller den subjektive opplevelsen av den, er det avgjørende å dra inn ulike interessenters perspektiver i arbeidet med å endre uønsket byråkrati. I tillegg til å være en av interessentene, peker Bentzen på at byråkratene selv må bidra inn i denne prosessen ved at de får tillit til å finne gode løsninger. Medarbeiderne som vises slik tillit, får i høyere grad en opplevelse av kontroll over endringsarbeidet (2020). Ved å bli inkludert i prosessen øker muligheten for at medarbeiderne tar eierskap over styringen (de Bruijn, 2002, Six, 2013). Samtidig vil det å vise medarbeiderne tillit gjennom å inkludere de i dialog rundt og involvering i

implementeringsprosessen vanligvis oppleves som mindre kontrollerende enn å gjøre dette gjennom ordrer. Opplevelsen av redusert kontroll vil igjen redusere opplevelsen av byråkrati (Kaufmann & Feeney, 2012).

Det at de som til sist berøres av endringene selv involveres i prosessen med å endre fra rødt til grønt byråkrati, fører til at løsningene tar inn i seg de ulike virksomhetenes utfordringer. Tiltakene vil derfor være spesialtilpasset til den enkelte virksomhet. Dette betyr også at styring av både prosessen og fremtidens virksomhet ikke kommer som en pakkeløsning, men må tilpasses for å bli grønnere (Bijlsma-Frankema & Costa, 2005). Dette taler imot innføring av et enkelt konsept som på magisk vis skal løse disse ulike utfordringene (Van Dooren, 2005). Videre må det også skilles mellom det å løse rent praktiske problemer gjennom administrative reformer og det å endre selve rammeverket for offentlig administrasjon (Olsen, 2005).

2.5 Wicked problems og magiske konsepter.

Wicked problems er gjenstridige problemer som det, på tross av stor innsats, synes nesten umulig å finne gode løsninger på. Bentzen (2020) sammenligner et wicked problem med en floke på et garnnøste; det er vanskelig å løse opp og trekker man for mye i den ene enden kan dette føre til at floken blir enda vanskeligere å løse. Eksempler på slike problemer er klimaproblematikken, sosial ulikhet og ungdomskriminalitet. Bentzen argumenterer også for at avbyråkratisering er et slikt gjenstridig problem; til tross for iherdig innsats fra mange ulike aktører har man ikke greid å finne varige og robuste løsninger på det å skalere ned byråkratiet (2020).

Fra tid til annen kommer det nye ideer og konsepter som låner seg til å være en løsning på de aller fleste problemer. Disse omtales som magiske konsepter og kan sammenlignes med Meyer og Rowans rasjonaliserte myter. Magiske konsepter har spilt en sentral rolle i formuleringen av reformer i den offentlige forvaltningen. De har den egenskapen at det på mange måter er umulig ikke å være enige i at de er til det bedre (Pollitt & Hupe, 2011). Forfatterne bruker konseptene governance, nettverk og ansvarlighet (accountability) som eksempler på hva slike konsepter kan være. Et annet slikt magisk konsept er tillit. Hvordan kan man være imot det å lede gjennom tillit? Det motsatte blir automatisk negativt ladet og derfor ikke attraktivt (Bentzen, 2020). I tillegg til å være normative og positivt ladet er det ifølge Pollitt og Hupe noen flere trekk som går igjen i slike konsepter; de er ofte abstrakte og favner bredt. De låner seg derfor enkelt til ulike tolkninger og tilpasninger, noe som igjen

gjør de enkle å selge inn til ulike organisasjoner. De er i tiden og kan derfor virke attraktive for organisasjoner som søker et slikt image, om enn bare som puss på fasaden.

Løsningen med å avbyråkratisere kan også sies å være et slikt magisk konsept. Det favner bredt, er passe ullent slik at ingen egentlig helt vet hva som ligger i det, men ettersom det ikke er “in” å være for byråkrati er alle enige om at dette er en god løsning. Konseptet gir på denne måten seg selv legitimitet. Videre kan dette konseptet brukes som løsning på alt som virker tungrodd og rigid i offentlig administrasjon - vi gjør mindre av det som skaper dette byråkratiet. Pollit og Hupe advarer derimot den som ønsker å sette et slikt konsept ut i live. Det vil kreve mye og god oversettelse (2011).

2.6 Translasjonsteori

Røvik tenker at det er mulig å ta inn det han kaller organisasjonsideer i virksomheter, men for at de skal lykkes må de oversettes. Han beskriver oversettelse som *“evnen til å identifisere relevant kunnskap og relevante ideer og til å omforme og tilpasse det til sin egen organisasjon”* (Røvik, 2007, s. 248). Translasjonsteori åpner for innsikten om at det som overføres er konsepter og ideer, og dermed noe som kan tilpasses i større grad enn fysiske objekter. Man flytter her ideer ut av noen organisasjoner og sammenhenger og inn i andre. Denne overføringen omfatter derfor både dekontekstualisering, det at noe blir forsøkt tatt ut av en sammenheng, og kontekstualisering, prosessen med å sette dette inn i en ny sammenheng (Røvik, 2007). For å gjøre dette trengs en oversetter; en som kan tolke og tilpasse informasjonen til mottakerne. Oversetteren er den eller *“de aktørene i organisasjonen som formidler organisasjonsideer mellom ulike kontekster”* (Røvik, 2007, s. 256). Oversetteres kunnskap om selve ideen, dens opphav og kontekst, og kunnskap om mottakerorganisasjonen blir viktig.

Translatør - Oversetterens rolle

Oversetting kan forstås som prosesser både på individ-, gruppe- og organisasjonsnivå.

Oversetterne har med utgangspunkt i translasjonsperspektivet, en stor mulighet til å forme og omforme de ønskede ideene og konseptene gjennom oversettelsesprosessen.

Den tradisjonelle grunntanken for iverksetting av reformer er i den hierarkiske organisasjonen fra toppen (Røvik et al., 2014). Toppledere er ofte de som tar initiativ til endring og implementering av nye reformer og ideer. Det er de som henter inn ideene og iverksetter dem i egen organisasjon. Etter tilpasning, og kanskje ny navnsetting, blir disse nye

konseptene så kommunisert nedover i organisasjonen. Denne strategien omtales også som top-down implementering. Før en ansatt “på gulvet” i Bufetat får innblikk i en slik endring kan ideen ha gått gjennom opptil sju ledd. I ABE-reformens tilfelle er dette en tilnærming som er anbefalt av OECD, vedtatt av politikerne og kommunisert ut i blant annet statsbudsjettet. Det blir deretter opp til det enkelte departement å kommunisere dette til direktorat i tildelingsbrev og andre føringer. Direktoratet tar dette videre til Bufetats regiondirektører. I regionene skal dette så via avdelingslederne, til de ulike enhetslederne som igjen skal kommunisere dette til avdelingslederne. Det er til slutt disse som har ansvaret for å involvere vanlige ansatte i prosessen.

I kunnskapsoverføringen går man gjennom, ifølge Røvik (2007) to kritiske faser; den første fasen er dekontekstualisering og den andre er kontekstualisering. De to fasene skjer ofte relativt frikopleet i tid og i rom. I motsetning til oversettelse i ordets tradisjonelle forstand der den som avkoder en tekst også er den som nedfeller den skriftlig, med kort avstand mellom kilde og mottaker, skjer oversettelse av organisasjonsideer ofte i to faser med en uthenter, som tar ideen ut av organisasjonen og en annen aktør, innsetteren, som forsøker å sette den ut i live i en annen organisasjon. En slik prosess kjennetegnes vanligvis av skiftende aktørgrupper, ulikt tempo og få direkte linjer. Dels foregår det også mye aktivitet knyttet til implementering av ideer, oppskrifter og nye konsepter uten at de involverte aktørene oppfatter at disse er hentet ut av noen bestemte kontekster.

Dekontekstualisering - når praksis skal oversettes til ideer

Dekontekstualisering skjer når bestemte praksiser eller ideer forsøkes hentet ut av organisasjon, omformet og overført til andre (Røvik, 2007). I denne fasen søker man å gi arbeidspraksiser en idémessig representasjon; en mer eller mindre presis gjengivelse av en manual, en tekst, en rutine eller lignende. Ikke alle ideer er like overførbare.

Hovedutfordringen for oversetterne når de skal oversette en praksis til en idémessig representasjon, er å sikre at denne representasjonen fanger opp all relevant informasjon som kreves for å forklare og forstå praksisens funksjon i den sammenhengen den hentes ut fra. Flere variabler kan være med å påvirke hvor overførbare en praksis er, og tre aspekter synes i særlig grad å påvirke hvor oversettbar en praksis er; *eksplisitet*, i hvilken grad den ønskede praksisen er kodifisert og nedfelt i tekst eller minner og dermed kommuniserbar, *kompleksitet*, sammensatte årsak og virknings-relasjoner i den ideen man ønsker å modellere

og imitere, og *innvevdhet*, jo mer forankret en idé er i en organisasjon, desto mindre oversettbar og overførbar er den (Røvik, 2007).

Dekontekstualisering og kontekstualisering er prosesser som i praksis ofte blir gjennomført av ulike aktører eller grupper. De to prosessene skjer ofte til ulik tid, og på ulike steder, noen ganger også i andre land.

Kontekstualisering - når ideer oversettes til praksis

Kontekstualisering er den andre viktige fasen i kunnskapsoverføring, og handler ifølge Røvik (2007) om oversettelse av idemessige representasjoner og konkrete praksiser fra en kontekst til en ny organisatorisk kontekst

Ideer, som i varierende grad er representasjoner av praksiser fra bestemte kontekster, forsøkes introdusert i en ny organisatorisk kontekst som kan være svært annerledes enn opphavet.

Mottakerorganisasjonen har sine egne fysiske-materielle strukturer, formelle og uformelle strukturer, rutiner og prosedyrer i tillegg til egen taust kunnskap. Her finnes arbeidere som allerede har en identitet og kunnskap knyttet til et fag eller organisasjonen. Det nye konseptet skal også konkurrere mot "men slik har vi alltid gjort det hos oss" (Røvik, 2007). Kostova finner at et av de viktigste hindrene i overføringen er at mottakerorganisasjonen allerede har veletablerte praksiser, ettersom graden av kompatibilitet mellom den nye praksisen og den eksisterende vil være en nøkkelfaktor for utfallet av kunnskapsoverføringen (Kostova, 1999).

I tillegg til mulige vanskelige mottaksforhold kommer det at ideene som forsøkes kontekstualisert, kan være dårlig dekontekstualiserte. Ideene kan være for abstrakte, for generelle eller basert på misoppfattelser. I prosessen med kontekstualisering står oversetterne ofte overfor to hovedbekymringer i forhold til kontekst; det å miste vesentlige aspekter ved en ønsket praksis i den sammenheng ideen er hentet fra, og det å ikke få med seg de viktigste momentene i en kompleks mottakerorganisasjon. Sistnevnte kan gjøre at de nødvendige tilpasninger som skal til for at kunnskapen passer inn i konteksten ikke blir gjennomført. Utfallet vil da avhenge av graden av nødvendig endring for å sikre god implementering av den nye praksisen. Ny arbeidspraksis kan komme som en erstatning for eksisterende praksis, ved at den integreres i eksisterende praksis eller at den tas inn i organisasjonen uten at den er direkte knyttet til eksisterende arbeidspraksis (for syns skyld). Det at den blir tatt inn i organisasjonen, betyr ikke at praksisen nødvendigvis tatt i bruk. Ved ikke å ta de nye ideene i bruk siler man ut lettvinne og ofte dårlige ideer og man unngår dermed at den nye praksisen går ut over kjernevirksomheten. Nye organisasjonsoppskrifter

tas inn av andre hensyn enn å endre hvordan det arbeides. Det kan for eksempel være det å leve opp til normer i omgivelsene om å være en forbedringsorientert, moderne organisasjon og ytre politisk press (Røvik, 2007).

Den mest anvendte metoden for reproduisering er kopiering. Denne oversettelsesregelen beskriver forsøk på å få tilsvarende suksess som er oppnådd i en annen organisasjon ved å bruke nøyaktig de samme midlene. Her er det særlig to faktorer som antas å ha betydning for anvendelse av kopiering som oversettelsesmetode. Den første er kjennetegn ved ideen eller praksisen som søkes overført og oversatt og handler om hvor oversettbart og hvor lett å tilpasse det som skal overføres er. En praksis som er lett å oversette er en viktig forutsetning for hvorvidt den kan kopieres til andre organisasjoner. Ifølge Røvik (2007) er det lettere å lage en dekkende idémessig representasjon av praksisen og den vil være mer oversettbar jo mer eksplisitt den er. Av dette følger også at jo mindre kompleks og innvevd praksisen er, jo lettere er det å oversette og muligheten for å kunne kopiere den øker derfor. Den andre faktoren, trekk ved relasjonen mellom de(n) konteksten(e) det oversettes fra og til, handler om at jo mer lik de organisatoriske kontekstene er, desto større er sannsynligheten for at oversetterne vil forsøke å kopiere. Større likhet gir også større sjanse for å lykkes med forsøket. Disse likhetene kan være i form av hvilke arbeidsoppgaver organisasjonene har, hvilken kulturell og/eller nasjonal likhet organisasjonen opererer i og hva slags type organisasjon det er. En translatør kan også forsøke å tilpasse ideen til mottakerorganisasjonen ved enten å ta inn elementer fra eksisterende praksiser i ideen i oversettelsen eller ved å fjerne eller tone ned enkelte deler i den oversatte versjonen. En god oversettelse kan berede grunnen for suksess på samme måte som en dårlig oversatt ide vil være vanskelig å implementere (Røvik, 2007).

Translatørkompetanse

Translatørkompetanse er en kritisk suksessfaktor for å lykkes med en ide- eller konseptoverføring. Translatørkompetanse beskrives av Røvik (2007) som evnen til å oversette konsepter og ideer mellom ulike organisasjoner på en slik måte at den øker muligheten for å oppnå gode suksess i kunnskapsoverføringen og unngå at det feiler. Det som kjennetegner en god oversetter er at hen har inngående kjennskap til kontekstene det skal overføres fra og til, i tillegg til god kjennskap til det som skal oversettes. En annen forutsetning er at oversetteren har kunnskap om prosessen med å hente “noe” fra en kontekst

og om hvordan man deretter introduserer det til en ny kontekst. Dette blir omtalt som oversetternes som henholdsvis dekontekstualiserings- og kontekstualiseringskompetanse. Måten oversettelsene blir gjennomført på kan vise oversetternes kompetanse, og kan kanskje bidra til å forklare variasjoner i utfallet av kunnskapsoverføringer (Røvik 2007).

Den hierarkiske oversettelseskjeden

I den hierarkiske oversettelseskjeden ligger en implisitt antakelse om at oversettelsesarenaene er enheter som er vertikalt ordnet i forhold til hverandre i den formelle styringslinjen. Nye organisasjonsideer, praksiser eller oppskrifter, vil i hovedsak komme inn i organisasjonen via toppledelsen, dvs. øverst i den hierarkiske strukturen. Det er først og fremst her man finner de med myndighet til å ta inn og implementere nye ideer. Den formelle hierarkiske strukturen definerer hva som er relevante arenaer og aktører i implementeringen og oversettelsen av ideene. Autoriteten i toppen av virksomheten utgjør den viktigste kraften til oversettelse og spredning av nye konsepter og ideer nedover og innover i organisasjonen.

Det er videre en forventning om at det i toppledelsen finnes klare oppfatninger om, og god oversikt over, hva som til enhver tid er de største utfordringene i virksomheten. Ideer som tas inn i organisasjoner vil først ha fremstått som mulige løsninger på slike problemer. I toppen av hierarkiet vil de ideene som velges bli oppfattet som gode verktøy og som et logisk sammenhengende konsept.

Øverste ledelse har ofte klare oppfatninger om, og planer for, hvordan ideene skal implementeres. Dette begrenser de underliggende enhetenes frihet i oversettelsen og tilpasning til lokale versjoner av konseptene. Ledelsen kan for eksempel styre hvilke enheter og aktører skal gjøre hva, hvor og når. Prosessene starter i toppen og rykker lagvis nedover i organisasjonen. En versjon som er blitt oversatt og konkretisert på ett hierarkisk nivå, vil bli sendt nedover til neste underliggende nivå. Man får her en enveis og nedadgående serie av oversettelser som er sekvensielt organisert, og der den utløsende kraften for å starte en lokal oversettelsesprosess kommer fra det hierarkiske nivået ovenfra, en top-down-tilnærming til implementering.

I denne hierarkiske oversettelseskjeden fremstår kontekstualisering av en idé som en sammenhengende konkretiserings- og mentaliseringprosess. Abstrakte og utydelige ideer kommer inn i toppen av virksomheten, og får et stadig mer konkret og materielt innhold etter hvert som de synker nedover og innover i virksomheten - hovedsakelig fordi de på hvert hierarkiske nivå blir gjenstand for lokal oversettelse og tilpasning.

Implementering av nye ideer og konsepter gjennom dette tradisjonelle hierarkiet trues av stadig mer utdannede ansatte, som har egne arenaer utenfor organisasjonen. Her henter de fagkunnskap og nye ideer. Man tar her inn ideer nede i organisasjonen og forsøker å få gjennomslag for disse lengre opp, en bottom-up-tilnærming.

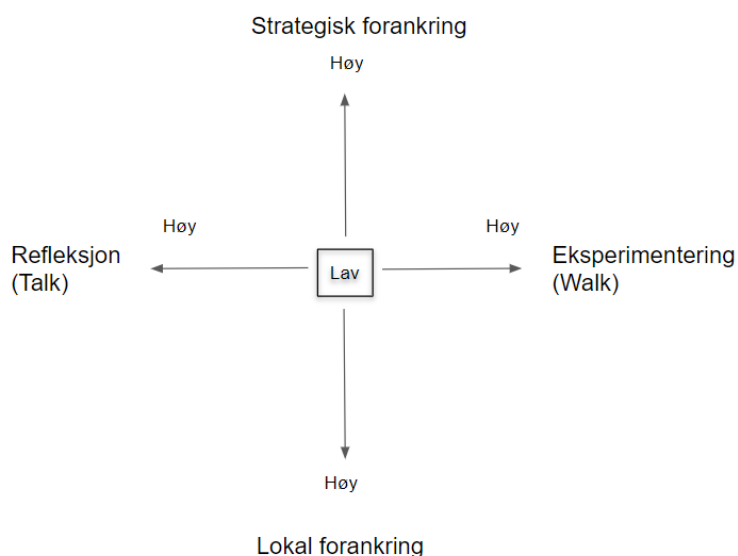
Det kan fremstå som om den øverste ledelsen noen ganger synes å ha den oppfatningen om at det å vedta innføring av nye ideer og konsepter er det samme som å implementere de. De overser her behovet for en lokalt tilpasset versjon, en oversettelse (Røvik, 2007).

2.7 Idédiamanten - robust oversettelse av ideer

Bentzen hevder i sin bok, *Samkabt styring*, at det har vært lite fokus på hvilke faktorer som faktisk gjør at en organisatorisk endring lykkes eller slår feil. Hun innfører modellen “Idédiamanten” som et middel for å undersøke hvor robust implementeringen av et konsept, en reform eller endring har vært. Jo mer robust prosess dess bedre utfall. Modellen adresserer ikke hvorvidt organisasjonen skal eller ikke skal implementere konseptet (2020). I en artikkel fra 2019 omtaler hun Idédiamanten som *“et dialogverktøy som kan styrke robust oversettelse af flyvske ideer.”* Disse “flyvske” ideene er ofte positivt ladet, svært abstrakte og har i seg potensiale til å løse de fleste problemer (Bentzen, 2019b). De blir ofte omtalt som magiske konsepter (Pollitt & Hupe, 2011). Eksempler på slike magiske konsepter er for eksempel tillit, avbyråkratisering, effektivisering og samarbeid. Fordi disse konseptene er positivt ladet og en slags “cure for all” er det lett å selge inn til virksomheter, hvor det er en fare for at de aksepteres blindt som gode mål. På dette viset skaper de på en måte sin egen legitimitet. Nettopp fordi magiske konsepter passer på så mye er det nødvendig med en god tolkning av hva de innebærer og hvordan de skal realiseres i organisatorisk praksis, med andre ord en god oversetter.

Idédiamanten måler graden av involvering langs fire sentrale akser med dimensjoner som alle er viktige i oversettelsen av nye konsepter; strategisk forankring, lokal forankring, refleksjon og eksperimentering. Den vertikale akse omhandler forankringen av ideen, endringen eller konseptet i organisasjonen og i hvor stor grad denne er tatt inn hos sentrale beslutningstakere og/eller lokalt forankret. Den horisontale akse viser i hvilken grad det er skapt rom for henholdsvis refleksjon rundt eller konkret eksperimentering med konseptet.

Fig. 2.1. Idédiamanten (Benzten, 2020, s. 128)



Hvor høyt det skåres langs de ulike aksene kommer an på i hvilken grad det finnes involvering i de ulike prosessene. Det skåres etter følgende kriterier; utpreget grad: omfattende involvering i oversettelsen av konseptet, stor grad av involvering, noe involvering, moderat grad av involvering og liten grad av involvering. Vurderingen av i hvor stor grad de ulike nivåene har vært involvert vil alltid være kvalitativ (Benzten, 2019a).

Tabell. 2.1. Grad av involvering i oversettelsen av et konsept (Benzten, 2019a)

	(5) Utpreget grad	(4) Stor grad	(3) Noen grad	(2) Moderat grad	(1) Liten grad
Strategisk forankring	Omfattende involvering i oversettelsen av konseptet blant sentrale aktører	Stor grad av involvering i oversettelsen av konseptet blant sentrale aktører	Noe involvering i oversettelsen av konseptet blant sentrale aktører	Moderat grad av involvering i oversettelsen av konseptet blant sentrale aktører	Lite involvering i oversettelsen av konseptet blant sentrale aktører
Lokal forankring	Omfattende involvering i oversettelsen av konseptet blant lokale aktører	Stor grad av involvering i oversettelsen av konseptet blant lokale aktører	Noe involvering i oversettelsen av konseptet blant lokale aktører	Moderat grad av involvering i oversettelsen av konseptet blant lokale aktører	Lite involvering i oversettelsen av konseptet blant lokale aktører
Talk (refleksjon)	Omfattende analytisk aktivitet og abstrakt refleksjon i oversettelsen av konseptet	Stor grad av analytisk aktivitet og abstrakt refleksjon i oversettelsen av konseptet	Noe analytisk aktivitet og abstrakt refleksjon i oversettelsen av konseptet	Moderat grad av analytisk aktivitet og abstrakt refleksjon i oversettelsen av konseptet	Lite analytisk aktivitet og abstrakt refleksjon i oversettelsen av konseptet
Walk (eksperimentering)	Omfattende eksperimentering og konkrete handlinger i oversettelsen av konseptet	Stor grad av eksperimentering og konkrete handlinger i oversettelsen av konseptet	Noe eksperimentering og konkrete handlinger i oversettelsen av konseptet	Moderat grad av eksperimentering og konkrete handlinger i oversettelsen av konseptet	Lite eksperimentering og konkrete handlinger i oversettelsen av konseptet

En stor og balansert diamant er et resultat av høye skårer og indikerer at et nytt konsept er godt kommunisert og i ferd med å skape endring i organisasjonen. En liten eller skjev diamant kan være et tegn på lite forankring eller lite involvering, eller som Bentzen skriver *“er et tegn på at der stadig er et stykke vej at gå”* (Bentzen, 2019b). Ingen prosess er statisk og forfatteren peker på at modellen kan brukes i ulike faser av implementeringen for å gi et øyeblikksbilde over hvor det trengs innsats. Er diamanten høy på strategisk forankring og refleksjon, men lav på lokal forandring og eksperimentering kan det bety at prosessen bærer preg av å være en symbolsk prosess. Det er å forvente at diamanten vil være liten i begynnelsen av implementeringen samt gå gjennom faser med ulik og ujevn form (Bentzen, 2019b).

Strategisk forankring

Strategisk forankring referer til i hvilken grad øverste ledelse involverer seg i og tar eierskap i endringen som skal implementeres. Dette nivået kan være toppledere, politikere og øverste administrasjon. En prosess som har bred støtte og formidles godt av dette øverste sjiktet av beslutningstakerne vil øke i robusthet. Et mulig problem i forbindelse med forankring er at jobben kan vurderes som tilstrekkelig utført dersom de viktigste gruppene er involvert i forarbeid og vedtaksfasen. Det er viktig at de ulike leddene i virksomheten blir involvert slik at alle har den samme forståelsen av dette nye konseptet (Kommunetorget, u.å.).

Dette er en top-down tilnærming til implementering, det forventes at endringen tas inn nedover i hierarkiet. Denne tilnærmingen har sine begrensninger. Winter og Nielsen peker på det de kaller vetopunkter, kritiske punkter som kan sabotere implementeringen. Et punkt kan for eksempel være en leder som ikke forstår eller ikke er enig i beslutningen. Det kan også skorte på engasjement lokalt og derfor bare fisle ut. Sannsynligheten for at dette skal skje øker med antall ledd prosessen skal gjennom (Winter & Nielsen, 2008). Muligheten for en vellykket implementeringsprosess øker dersom et konsept er tydelig formulert og kommunisert gjennom visjoner, presentasjoner eller strategier. Skåren langs denne akse uttrykker i hvilken grad dette øverste sjiktet er involvert i prosessen med å oversette og kommunisere den ønskede endringen.

I denne studien har jeg valgt to nivåer her. I dokumentanalysen er det øverste sjiktet det politiske og det lokale Bufdir. I analysen av data fra intervjuene er det regionale nivået i Bufetat, region Midt-Norge det strategiske nivået og enheten er det lokale nivået.

Lokal forankring

Sabatier (1986) trekker frem en annen begrensning i den hierarkiske tilnærmingen over, den at selv om endringen er initiert av og forankret i øvre ledelse vil implementeringen til syvende og sist utføres av de nederst i dette hierarkiet, de han kaller bakkebyråkrater. Uten formell makt må disse lokale lederne, tillitsvalgte og medarbeidere være lojale til ledelse, engasjerte i endringen og gjennomføre aktiviteter og endringer som understøtter implementeringen. De tilpasser konseptet og gjør det til sitt eget og er derfor viktige brikker i prosessen. Uten disse trinnene blir implementeringen kun en symbolsk prosess, hvor ideene blir mottatt, men ikke iverksatt (Bentzen, 2020).

Samtidig er ikke bakkebyråkratene passive mottakere av endringer. Det er de som kjenner hvor skoen trykker og kan selv komme med forslag til endringer. Disse forslagene kan etter hvert finne veien til det strategiske nivået for så å bli implementert der. Endringsprosesser kan også sees på som organiske, det er et samspill som kan oppstå og som skjer i og påvirker alle lag i en organisasjon (Røvik, 2011).

Lokal forankring manifesterer seg i nye arbeidsmetoder eller prosjekter, endrede rutiner og prosedyrer og blir evaluert etter de samme kriteriene som sentral forankring; hvor få eller hvor mange aktører involverer seg i prosessen med å oversette dette nye konseptet til handling (Bentzen, 2019a).

Refleksjon (talk)

Hvordan dette nye konseptet kommuniseres er viktig for gjennomføringen. Luftige og magiske begreper må konkretiseres for å kunne kommuniseres videre. Det må skapes rom for å reflektere rundt hvilken påvirkning dette vil ha på organisasjonen, og på den enkelte. Dette kan gjøres i møter og på seminarer eller gjennom prosjekter. Det kan også være nyttig å avklare hvilke forventninger eller holdninger som finnes i organisasjonen i forhold til endringen. Disse kan både fremme og hindre implementeringens fremdrift.

Refleksjon og debatt kan gi viktig innsikt, men gir ikke alene endring. Det må være en sammenheng mellom det som kommuniseres og de handlingene som utføres. I mange prosesser er denne sammenhengen funnet å være svak eller fraværende. I koblingen mellom refleksjon og erfaring styrkes implementeringen (Bentzen, 2020).

Hvor stort rom organisasjonen skaper for refleksjon rundt implementeringen kan ha stor betydning for hvor vellykket utfallet av prosessen blir. Langs denne akse skåres det ut fra i

hvor stor grad dette er å finne gjennomført i organisasjonen, fra omfattende analytisk aktivitet og abstrakt refleksjon til lite slik aktivitet (Bentzen, 2019a).

Eksperimentering (walk)

Uansett om man reflekterer lite eller mye må en beslutning til slutt settes ut i live for å bli en endring. Idé må omsettes til praksis. Dette innebærer at lokale ledere og bakkebyråkrater må prøve noe nytt eller gjøre noe på en ny måte, de må eksperimentere. Et pilotprosjekt kan avsløre problemer ingen tidligere hadde tenkt på/reflektert over eller forventet. Det å få slike tilbakemeldinger kan være avgjørende for å skape læring og varig endring (Bentzen, 2020). Skårings langs denne aksen gjøres ut fra i hvilken grad eksperimentering og handling har vært en del av oversettelsen av konseptet, fra i stor grad til i liten grad (Bentzen, 2019a).

2.8 Oppsummering

Ovenstående teorier med instrumentell og institusjonell tilnærming og forståelse viser rammene i det systemet Bufetat opererer innenfor. Det er et hierarkisk rammeverk der styring, kontroll og måling er sentralt. Det har over år vokst frem en oppfatning av at et stadig økende antall regler og prosedyrer i offentlig forvaltning gjør den for omfattende og rigid, mer byråkratisk. Omfattende systemer for styring tenkes å ta fokus og tid vekk fra kjerneoppgavene og det er ønskelig at offentlig styring gjøres mer effektiv og mindre byråkratisk. Samtidig er dette byråkratiet ryggraden i offentlig forvaltning og sørger for å opprettholde viktige demokratiske prinsipper. Heldigvis finnes det mer eller mindre universelle oppskrifter på hvordan man skal løse slike sammensatte problemer. Det er vanligvis øverste ledelse som identifiserer at organisasjonen har en utfordring, ofte etter indre eller ytre press og pålegg. Nye ideer og forslag til løsninger blir vanligvis tatt inn på toppen i organisasjonen og er så forventet iverksatt videre nedover.

Endringsideer må sees i den sammenhengen de er tatt ut av og tilpasses den organisasjonen de skal inn i. Hvordan denne oversettelsen gjennomføres vil være avgjørende for hvorvidt en organisasjon lykkes i implementeringen av nye ideer og oppskrifter. Det å ha kunnskap om og forståelse for hvordan oversettelsene foregår, hvordan kommunikasjonen treffer og høy grad av forankring og involvering i prosessen er vesentlig for å lykkes med i implementeringen. Det hjelper ikke å snakke om endringer i en organisasjon som ikke forstår språket, eller å skape endringer i en organisasjon som ikke ser hvorfor noe skal endres med en oppskrift som ikke er tilpasset til lokale råvarene.

3. Metode

Metode er en systematisk måte å undersøke omverdenen på og kan beskrives som “*den håndverksmessige siden av vitenskapelig virksomhet*” (Halvorsen, 1993, s. 15), læren om hvordan man som forsker samler inn data. Dette håndverket består ikke kun i å samle inn data, men også i å organisere og bearbeide dataene for så å kunne analysere og tolke de. I dette kapitlet begrunner jeg de metodiske valgene jeg har tatt og redegjør for metoden som ligger til grunn for å finne svar på oppgavens problemstilling. Redegjørelse for metodevalget innebærer en gjennomgang av hva jeg har samlet inn av data, hvordan jeg har samlet den inn, og hvilke styrker og svakheter som kan løftes frem i løpet av denne prosessen. Videre vurderer jeg oppgavens reliabilitet og validitet. Jeg beskriver også hvordan studien har forløpt for så å se denne opp mot metodisk teori.

Gjennom valg av metodisk tilnærming og forskningsdesign søker forskeren å forklare hvordan en studie kan bidra til å produsere holdbare data til å besvare forskningsspørsmålet. Forskningsdesign er en logisk plan for å komme fra a til b i prosessen med å koble sammen et forskningsspørsmål, de empiriske data og konklusjoner (Yin, 2003).

Denne studien forsøker å forstå og avdekke hvordan ABE-reformen har blitt kommunisert og implementert i Bufetat region Midt-Norge.

Først vil jeg starte med å forklare den valgte vitenskapsteoretiske tilnærmingen. Jeg vil deretter gjennomgå metode for datainnsamling og hvordan dette ble gjennomført, samt hvordan innsamlet data ble bearbeidet og analysert. Til slutt vil jeg også nærmere utforske kvaliteten på data som er samlet inn, og gjennomføringen av forskningen samt hvilke etiske vurderinger som har inngått i arbeidet.

I forberedelsene til dette studiet har jeg lest meg opp på relevant teori, både på fag og Bufetat som organisasjon for å skaffe meg et overblikk over det som skal studeres nærmere. Dette er nødvendig for å kunne utforme forskningsspørsmål og teoretisk forankring. utfordringen her ligger i det å ha en god nok oversikt over emnet, men å ikke la det styre innsamling av data. Jeg har forsøkt å ha et åpent sinn i prosessen med både datainnsamling og analysering.

3.1 Vitenskapsteoretisk tilnærming

Empiri bygges av vitenskapelige undersøkelser av virkeligheten. Dette kan være gjennom iakttagelser og eksperiment og kommer av de erfaringene som her er gjort. Hensikten med en empirisk studie er å skape ny eller utvikle eksisterende kunnskap.

Sentralt i forskning står forskerens antagelser om hvordan virkeligheten er og hvordan man skaffer seg kunnskap om denne virkeligheten. De antakelsene vi gjør basert på vårt syn på virkeligheten gir retningslinjer for hvordan vi kan skaffe oss kunnskap om denne virkeligheten, epistemologien, som igjen legger føringer for hvilken metodisk tilnærming som bør brukes til datainnsamling og dataanalyse (Tjora, 2017).

I en konstruktivistisk tilnærming tilkjenner man at mennesker kan se på det samme fenomenet men oppfatte det ulikt. Både den enkeltes og felles kunnskap er formet av historie, samfunn, ideer og språk. Mennesker tilpasser, endrer seg og formes av omgivelsene de opererer i. Gjennom aktivitet bidrar mennesket selv til kunnskap, og vi bygger ny kunnskap ut ifra den kunnskapen vi allerede besitter. Alexander Wendt forklarer dette som “The World is what we make of it” (Moses & Knutsen, 2019, s. 192). Verden er en sosial konstruksjon, og fenomener varierer etter konteksten de opptrer i og er til sammen mer enn bare summen av de ulike delene. Med bakgrunn i dette perspektivet ønsker jeg å se, tolke og forstå de ulike mønstrene som trer frem i min undersøkelse av Bufetat region Midt-Norge. Formålet er å øke den generelle forståelsen av et fenomen heller enn å sette mine funn inn i et større vitenskapelig prosjekt (Moses & Knutsen, 2019). Denne tilnærming fordrer et eller få case, valgt ut fordi de kan kaste lys på en situasjon, heller enn et stort og tilfeldig utvalg.

Metodisk tilnærming

Et forskningsdesign fungerer som en grov skisse til hvordan en studie skal gå for seg. Valg av design gir et rammeverk for hvordan innsamling og analyse av data skal gjennomføres, samtidig som det gir føringer for hvordan kvaliteten på forskningen evalueres (Ringdal, 2018). Det skilles vanligvis mellom kvantitative undersøkelser, hvor talldata står sentralt, og kvalitative undersøkelser som hovedsakelig er basert på forklaringer og tekst. Hvilken tilnærming som brukes kommer an på problemstillingen man har valgt. Studier med et stort antall respondenter som kartlegges gjennom spørreundersøkelser og hvor målet er å kunne trekke generelle slutninger ut fra innsamlet empiri, peker klart mot en kvantitativ tilnærming.

Kvantitative studier søker ofte å forklare hvorfor noe er som det er. Kvalitative studier egner seg ofte best der man ønsker å forske på et fenomen og å gå i dybden på dette og å beskrive dette fenomenet. I slike studier er det vanligvis få informanter og data hentes inn i form av intervjuer og observasjon. Spørreskjema kan også benyttes. Formålet er å gi innsikt i et fenomen, en prosess heller enn å kunne trekke generelle slutninger (Ringdal, 2018).

Kvalitative data kan hjelpe oss forstå mennesker, deres motivasjon og handlinger og hvordan de arbeider (Myers, 2009). Sentralt er søken etter mening og formålsforklaringer (Ringdal, 2018). De fleste fenomen kan studeres både ved hjelp av kvantitative og kvalitative metoder og heller enn å se disse som motstridene tilnærminger, utfyller de hverandre i det at de gir ulik innsikt til ulike spørsmål og har ulike formål (Moses & Knutsen, 2019).

I det at jeg ønsker å se nærmere på en spesifikk reform, ABE-reformen og hvordan den er håndtert i en spesifikk region har jeg i mitt prosjekt valgt en kvalitativ tilnærming.

3.2 Casestudie

Hvilken metode som egner seg best i en vitenskapelig analyse, avhenger i første rekke av fenomenet det skal forskes på, hvilken problemstilling en har kommet frem til. Forskeren velger så det verktøyet som er best egnet til å gi god informasjon og bidra til å belyse problemstillingen på en faglig interessant måte (Mehmetoglu, 2004). Denne oppgaven tar utgangspunkt i casestudie som kvalitativ strategi.

Yin (2003) omtaler casestudiet som en empirisk undersøkelse av et fenomen i sine naturlige omgivelser. Ringdal utvider denne til å forstå casestudier som *“intensive undersøkelser av et lite antall caser som kan være (individer), familier, virksomheter, organisasjoner eller land, men også hendelser og beslutninger”* (Ringdal, 2018, s. 172).

Flyvbjerg (2017) ser på casestudie som et dypdykk inn i et gitt fenomen, guidet av eksperter på dette området. Dette gir en innsikt og kunnskap som, gjennom å festes til teorier, kan bidra til økt kunnskap. Håpet hans er at casestudiet kan bidra til å bygge bro mellom teoretisk kunnskap og den virkelige verden.

Fenomenet som studeres som case kan gjerne være en endring, hvor målet da er å belyse beslutninger tatt, hvorfor de ble tatt, hvordan de ble implementert og med hvilket resultat. Kilder i en slik studie kan være dokumenter, dybdeintervjuer, observasjon eller bruk av spørreskjema (Ringdal, 2018). Casestudie som metode er deskriptiv i form og da gjerne

kjennetegnet med små utvalg, og analyse av tekst (Mehmetoglu, 2004). Metoden egner seg godt til denne type oppgave; en studie av implementering av en reform i en region i Bufetat. Dette kan sies å være en instrumentell casetilnærming, ettersom det er fenomenet om hvordan endringene kommuniseres og implementeres som studeres, mer enn Bufetat som organisasjon. Jeg benytter meg av to ulike former for datainnsamling, intervju og dokumentgjennomgang.

Casestudier blir anklaget for å søke å bekrefte forskerens egne subjektive oppfatninger. Flyvbjerg (2017) tilbakeviser dette og viser til at flere forskere har gjennom sin bruk av casestudier fått avkrefte sin hypotese heller enn å få den bekreftet.

En annen og vanlig innvending mot casestudier er spørsmålet om idealet i vitenskapelig forskning, overførbarhet. Generalisering innenfor vitenskapen utføres sjeldent fra et enkelt eksperiment. Det kan gjøres ut fra flere eksperiment og en casestudie kan inngå som en av flere studier eller som et supplement til andre metoder. Flyvbjerg argumenterer for at “eksemplets makt” (i form av en casestudie) er undervurdert mens den formelle generaliseringen langt på vei er overvurdert som kilde til vitenskapelig utvikling.

Formålet med denne oppgaven er ikke å kunne generalisere fra dette ene regionens håndteringen av en ny reform til en universell måte å kommunisere om og implementere slike endringer på. Min eneste ambisjon er å vise, forklare og forstå hvordan dette er gjort i region Midt-Norge. Dette forbeholdet betyr ikke at generalisering er utelukket, men heller at denne erfaringen er anvendelig for lignende case og i lik kontekst.

Avgrensninger

I enhver studie av et fenomen må forskeren gjøre avgrensninger.

Intensjonen var, i begynnelsen av prosjektet, å sammenligne hvordan to regioner i Bufetat hadde kommunisert og implementert ABE-reformen. Dette for å kunne identifisere og forstå lik og ulik håndtering av reformen. Herriot og Firestone (1983) peker på at det å velge flere caser belyser flere sider av samme sak og funnene vil derfor være mer overbevisende. Hele forskningsprosessen vil på denne måten fremstå som mer robust. Ved å velge en single case mister man muligheten til å sammenligne, men får muligheten til å gå dypere inn i fenomenet som skal studeres. Dyer og Wilkins (1991) argumenterer for at single case studier er bedre enn komparative studier fordi denne dypdykkingen gir mer og bedre data. På bakgrunn av innsamlet data kan forskeren enten bekrefte eller utfordre gammel teori. Dette gjør også at forskeren får en mer inngående forståelse av det som studeres (Dyer & Wilkins, 1991).

Dersom tid og ressurser tillater det mener Yin (2003) at komparative studier er å foretrekke over single case studier fordi forskningen da blir mindre sårbar. Når valget falt på å bruke en single-case-tilnærming var dette hovedsakelig på bakgrunn av knapp tid og knappe ressurser.

Valg av case

Noen av mine oppgaver som ansatt i Bufetat er å lage budsjetter, følge regnskap og lage økonomiske prognoser for de enhetene jeg har ansvar for. I denne prosessen fikk jeg stadig høre at vi måtte “spare”, “vi får ikke tildelt så mye for neste år” uten at det ble forklart hvorfor det var slik. På masterstudiet ble ABE-reformen nevnt som en av flere reformer i offentlig sektor, og jeg ble da nysgjerrig på om det var denne som var årsaken til en tilsynelatende skrumpende pengekasse. Interessen min var først og fremst av økonomisk art; hvor mye mindre penger utgjør dette for mine enheter, min region og Bufetat som helhet? Tidlig i prosessen var vi to som skulle gjennomføre dette prosjektet. Min daværende partners interesse for økonomi var ikke sammenfallende med min og prosessen skiftet fokus mer mot hvorfor jeg ikke visste om denne reformen som faktisk påvirket min arbeidshverdag. I gjennomgangen av relevante dokumenter fant jeg få referanser til reformen og begynte da å lure på hvorfor en såpass klar føring i statsbudsjettet ikke var særlig kjent ute i organisasjonen. Kunne det ha noe med måten den var formidlet nedover i organisasjonen på?

3.2 Innhenting av data

Når metodisk tilnærming er valgt, er det neste skrittet å velge den teknikken som egner seg best for datainnsamlingen (Myers, 2009). Forskeren kan her velge å benytte seg av en eller flere tilnærminger. Yin (2003) viser til at dersom man tar i bruk flere teknikker kan disse utfylle hverandre og samtidig gi et mer robust resultat.

For innhenting av data har jeg benyttet meg av dybdeintervju og dokumentanalyse.

Dybdeintervju

Arbeidet omkring intervju er en lang prosess, med utvelgelse av informanter, forberedelse av spørsmål, gjennomføring og etterarbeid. I det følgende vil jeg presentere prosessen.

Studiens primærkilde er kvalitative intervjuer. For å få innsikt i hvordan håndteringen av reformen har vært i regionen, har jeg gjennomført dybdeintervjuer med aktører i flere lag av den regionale organisasjonen, toppledere, mellomleder og enhetsledere. Intervjuene ble

gjennomført i februar 2022 i Trondheim. 4 av intervjuene ble gjennomført fysisk og 1 på Teams. De varte fra 45 til 90 minutter. Jeg har gjennom intervjuene søkt å kartlegge hvordan prosessen med implementering av ABE-reformen i Bufetat region Midt-Norge har vært, hvem som har deltatt i prosessen og hvordan endringene er kommunisert ut til og mottatt i organisasjonen.

Utvalg av informanter

Valg av informanter er et viktig tema innen kvalitativ forskning. Antallet informanter kan ikke være for stort fordi det vil gjøre datainnsamlingen og bearbeidingen til en veldig tidkrevende prosess. Samtidig må det være et stort nok antall til å gi tilstrekkelig grunnlag for analyse. Hvor mange informanter som trengs i en studie, avhenger av forskningens formål og det er derfor ingen fasitsvar på dette, men forskeren må sørge for å innhente nok informasjon (Tjora, 2017). I utvelgelsen av informanter er det flere elementer forskeren bør ta i betraktning: informantene bør være i en stilling som gjør det mulig å gi informasjon om fenomenet det skal forskes på. Det er også viktig at informantene samarbeider, er tilgjengelige for intervju og har god formidlingsevne. Heller enn å basere studien på et representativt utvalg, kan det være essensielt å velge informanter som sitter på den informasjonen som ønskes belyst (Tjora, 2017). Det kan samtidig også være lurt å velge informanter med ulike erfaringer knyttet til temaet. Det er videre viktig å tenke på at styrkeforholdet mellom forskeren og informantene må vurderes da dette kan påvirke i hvilket lys informanten ønsker å fremstille seg (Kvale & Brinkmann, 2009). Det viktigste er at utvalget besitter informasjon som gjør det mulig å svare på studiens forskningsspørsmål.

Jeg tok derfor kontakt med 1 i regionledelse, 1 avdelingsdirektør, 1 mellomleder og 2 lokale enhetsledere i regionen. Jeg valgte ikke å gå ned på avdelingsledernivå.

5 informanter stilte velvillig opp til intervju. For meg var det viktig å få med ledere på ulike nivåer i organisasjonen for å se hvordan informasjon om reformen ble kommunisert og implementert nedover i styringslinjen. Det var også viktig at disse lederne var i disse stillingene i den tiden ABE-reformen ble innført. Jeg har derfor inkludert en tidligere regiondirektør heller enn nåværende, som tiltrådte februar 2021. Dette er et strategisk utvalg, ettersom informantene innehar kvalifikasjoner og erfaringer som er relevante i forhold til problemstillingen (Tjora, 2017).

Intervjuguide

For å få innsikt i respondentenes erfaringer forberedte jeg en intervjuguide med 5 overordnede tema; ABE-reformen generelt, ledernes handlingsrom, forankring, avbyråkratisering og effektivisering og samtidighet (Vedlegg 2). Før guiden ble delt med informantene sendte jeg den til gjennomlesning hos en kollega med kjennskap både til organisasjonen og ABE-reformen.

Temaene var ment å fungere som rettesnorer og spørsmålene fungerte som en guide der det ble skapt rom for informanten å snakke omkring temaene slik de selv ønsket, forstod og tolket spørsmålene.

I gjennomføringen av intervjuene la jeg lite vekt på bakgrunnen til de jeg intervjuet utover det å kartlegge stilling, antall år i etaten og tidligere erfaringer, både utenfor og innenfor organisasjonen. Samtidig som dette ga meg noe bakgrunnsinformasjon var det også en god måte å åpne samtalen på. I hoveddelen i intervjuet forsøkte jeg å fokusere på ABE-reformen og informantenes kjennskap til den og prosessen rundt den. Vi brukte også en del tid på den enkelte leders handlingsrom.

Dybdeintervju

Intervjuet er den mest utbredte måten å innhente data på i en kvalitativ tilnærming (Tjora, 2017). Et intervju er ansett å være en av de beste informasjonskildene i en casestudie og derfor også den mest brukte (Yin, 2003). Dybdeintervjuer egner seg godt når du ønsker å dykke ned i en bestemt tematikk der man allerede vet ganske mye, men ønsker å sette sammen puslespillbitene.

Å forske på en omstillingsprosess blir å forske på fortiden og i intervjuene kommer den enkeltes opplevelse slik de husker den frem, ikke nødvendigvis hvordan prosessen faktisk var (Tjora, 2017). I intervjuene har man også mulighet til å fange opp informantens ulike erfaringer med og oppfatninger av en sak. Nærheten til informanten gir forskeren muligheten til enten å forklare dersom noe er uklart for informanten eller spørre dersom det er noe forskeren ikke forstår eller ønsker å vite mer om.

Det er ulike måter å gjennomføre et intervju på. Der man ønsker rik og dyp informasjon passer kanskje et dybdeintervju best. Her tar man seg godt tid, ofte mer enn én time og informanten får muligheten til å reflektere over egne erfaringer rundt forskningstemaet.

Intervjuer kan også være mer strukturerte og tettere følge en intervjuguide. Noen intervjuer gjennomføres også i grupper (Tjora, 2017).

I min forskning er det ønskelig å få frem informantenes egne erfaringer, opplevelser og meninger knyttet til den prosessen de har vært med på. For å innhente denne kunnskapen mente jeg at individuelle dybdeintervju ville være den best egnede metoden for datainnsamling.

Dybdeintervjuet som metode er basert på fenomenologisk perspektiv, hvor forskeren ønsker å forstå informantens erfaringer samt hvordan informanten reflekterer over dette (Tjora, 2017). Jeg får her et innblikk i informantens verden fra hans eget ståsted. Samtidig må jeg som forsker være bevisst på at informasjonen som fremskaffes i et slikt intervju kun viser informantens subjektive opplevelser rundt det som forskes på.

I et dybdeintervju er målet hovedsakelig å legge til rette for en relativt fri samtale rundt noen utvalgte temaer. I dybdeintervjuer benyttes åpne spørsmål. Dette gir informantene mulighet til å gi fylldig informasjon der hvor de har mye å fortelle og formatet tillater digresjoner fra informantens side. Slike digresjoner kan belyse momenter som intervjueren ikke hadde tenkt ut på forhånd, men som kan være relevante for undersøkelsen (Tjora, 2017).

Innsamling av datamaterialet

Informantene ble først kontaktet personlig med forespørsel om de ønsket å delta i et intervju i forbindelse med min masteroppgave. Jeg ga da samtidig en kort redegjørelse for hva ABE-reformen var, hvorfor jeg hadde lyst til å skrive om den, og litt informasjon om hva jeg ønsket å belyse. Det ble deretter satt av en time til intervjuene og informantene fikk tilsendt spørsmålene sammen med møteinnkallingen. På denne måten kunne de forberede seg og tenke gjennom hvordan kommunikasjon rundt reformen og implementeringen av den har vært fra og med 2015. De fleste intervjuene ble gjennomført på arbeidsplassen deres, 1 ble gjennomført på Teams etter informantens ønske. I oppstart av hver samtale informerte jeg som samtykke og hvordan jeg tenkte å sikre informantenes anonymitet.

I tillegg til intervjuguiden hadde jeg med figuren Idédiamanten inn i intervjuet. Dette fungerte fint for å ha et rammeverk å henge spørsmålene på. Det var enkelt å bruke denne til å forklare hvorfor jeg spurte om blant annet forankring, implementering og handlingsrom.

Å ha med figuren og intervjuguiden fungerte også fint som en påminner til meg om å dekke alle de områdene jeg ønsket å få innsikt i.

1 av intervjuene ble gjennomført en drøy uke før de andre og fungerte på den måten som en pilot. Dette ga meg tid til å transkribere intervjuet, og samtidig reflektere over selve gjennomføringen, om det var noe som burde revideres både med tanke på spørsmål og format.

Under intervjuene opplevde jeg at informantene var villige til å fortelle om temaet, de var åpne og det var stort sett lett å holde samtalen i gang. I enkelte tilfeller var det mer behov for å begrense digresjoner enn å stille spørsmål. Ved behov stilte jeg utdypende spørsmål, andre ganger søkte jeg å få bekreftet at jeg hadde forstått tilbakemeldingen korrekt.

Informantene har alle lang fartstid i etaten, men ulike bakgrunner, noe som ga seg utslag i veldig ulike refleksjoner. Deres ulike arbeidssted i organisasjonen ga ulike synsvinkler på, og opplevelser av, prosessen. Felles for de alle var et stort engasjement i den jobben de er/var satt til å utføre.

Det ble benyttet lydopptaker under intervjuene for å sikre at viktig informasjon ikke gikk tapt underveis i samtalen. Intervjuet som ble gjennomført på Teams ble tatt opp som video i sin helhet. Det å gjøre lydopptak fra intervjuene sikret at jeg fikk med meg alt som ble sagt (Tjora, 2017). Jeg opplevde dette som en trygghet ettersom jeg ikke trengte å huske eller notere ned det informantene sa. Det å ta opp lot meg derfor fokusere på samtalen og følge opp og bygge videre på informantenes utsagn. I begynnelsen tok jeg meg selv i å sjekke at opptakeren faktisk tok opp, men greide etter hvert å stole på at teknikken fungerte slik den skulle.

Transkripsjon av datamateriale

Å transkribere betyr å skifte fra en form til en annen, å transformere, her er endringen oversettelse fra talespråk til skriftspråk. En slik strukturering av intervjuene gjør de bedre egnet for videre analyse og det er lettere å få oversikt med skriftlig materiale. Struktureringen i seg selv er også starten på analysen (Kvale & Brinkmann, 2009). Jeg transkriberte intervjuene fra lydopptak så raskt som mulig etter hvert intervju. Da jeg hadde vanskeligheter med å få gjennomført et tilfredsstillende prøveintervju, la jeg inn lengre tid mellom de to første intervjuene, ca. en uke. Jeg lærte mye av den prosessen om hvordan jeg som intervjuer kunne styre samtalen ved mine oppfølgingsspørsmål, stoppe opp og hente oss inn hvis samtalen gikk for langt utover tema. Fordi jeg benytter fenomenologisk tilnærming, valgte jeg å transkribere ord for ord for på den måten å holde transkripsjonen så nær uttalelsene som mulig. Dette bidrar også til å øke transkripsjonenes pålitelighet.

Dokumenter

I tillegg til å gjennomføre intervjuer har jeg analysert relevante dokumenter. Disse er i hovedsak tildelingsbrev fra BFD til Bufdir i årene 2015-2020. Disse brevene er offentlig tilgjengelige på regjeringens og direktoratets nettsider. Videre har jeg også gått gjennom disponeringsbrev fra Bufdir til regionen for de samme årene. Oppgavene i disponeringsbrevene fordeles ut til de regionale enhetene gjennom disponeringsskriv. Jeg har også sett på disponeringsskrivene tilhørende de enhetene hvor jeg har intervjuet ledere. I Bufdirs årsrapporter skal det rapporteres på etterlevelsen av etatens og direktoratets oppdrag. Selv om det ikke er rapporteringsplikt på ABE-reformen håpet jeg å finne referanser til mindre byråkrati, “mer effektivisering”, “mer effektiv bruk av”, “utnytte ressursene på en bedre måte” og lignende formuleringer.

Jeg har ikke foretatt en veldig grundig dokumentanalyse, men valgt å bruke dette som bakgrunnsinformasjon og å ta det med inn i analysen. Tjora (2017) skriver at slike offentlige dokumenter vil fungere som tidsbilder som viser hva intensjonen bak en endring var, mens man gjennom intervjuene får en persons erindringer og refleksjoner rundt emnet og situasjonen de var i. Sammen kan dette gi en mer nyansert analyse av den aktuelle prosessen. Som bakgrunnsinformasjon har jeg også gått gjennom de aktuelle delene av statsbudsjettet for 2015, året da reformen ble innført, samt offisiell kommunikasjon rundt denne innføringen. Det er gjennomført flere undersøkelser av ABE-reformens effekter på ulike statlige virksomheter. Disse er nevnt under “Erfaringer med reformen” i punkt 1.3. Selv om disse rapportene fokuserer mer på effekten av reformen på tjenesten enn på hvordan implementering og kommunikasjon rundt reformen har vært, har dette vært nyttig bakgrunnsinformasjon.

3.3 Dataanalyse

Den kvalitative analysen har som mål å gjøre det mulig for en leser av forskningen å få økt kunnskap om saksområdet det forskes på, uten selv å måtte gå gjennom de data som er generert i løpet av prosjektet. (Tjora, 2017, s. 195)

Arbeidet med dataanalysen er ikke en avgrenset del av forskningsprosessen, men et arbeid som starter når forskeren går inn i forskningsfeltet, og er først over ved avhandlingens ferdigstillelse. Før forskeren har bestemt seg for hva som skal undersøkes og hvordan denne undersøkelsen skal gjennomføres, er det ikke mulig å vite hvordan intervjuene skal

analyseres (Kvale & Brinkmann, 2009). Datainnsamling og dataanalyse er gjentatte og dynamiske prosesser, og det er mange ulike måter å tilnærme seg datamaterialet på. Analysen er en prosess som er ment å gi informasjonen som er samlet inn teoritilknytning fordi forskeren tolker og setter funnene inn i en teoretisk ramme (Halvorsen, 1993).

Analyseprosessen innebærer derfor mer enn bare en sammenstilling av datafangsten.

Forskeren knytter egne refleksjoner over dataenes meningsinnhold til valgt tema (Tjora, 2017).

Tilgjengeligheten på data er avgjørende for å lykkes i et forskningsprosjekt. Dokumenter som artikler, årsrapporter og tildelingsbrev for det offentlige ligger lett tilgjengelig og bidrar til å komplettere informasjonen hentet fra andre kilder. Slike informasjonskilder kan være gull verdt i de fleste casestudier og kanskje spesielt i forkant av kontakt med informantene. Yin (2013) peker i tillegg på at slike kilder har den fordelen at de alltid er tilgjengelige, man kan gå tilbake til dem dersom man trenger det. Tilgangen på slike datakilder kan være enorm og det kan være vanskelig å sortere ut hvilke data som er nødvendige og nyttige i gjennomføringen av forskningen. Forskeren må også ta inn i vurderingen at informasjonen i slike dokumenter er nedfelt av en grunn og med en hensikt. Det er derfor viktig å ha et kritisk blikk i gjennomgangen og analysen av alle dokumenter (Moses & Knutsen, 2019). Mange av de tekstene som er gjennomgått i forbindelse med denne studien er offisiell kommunikasjon i styringslinjen mellom departement og direktorat og kan således tenkes å være uten større bias.

I arbeidet med å analysere informasjonen mottatt i intervjuene er det første steget koding; hvori dataen forsøkes samlet i kategorier. Disse kodene bør komme fra empirien for å gi en korrekt stemme til informantene (Tjora, 2017). De grove kategoriene satte jeg opp før jeg påbegynte kodingen. Disse var forankring, refleksjon, eksperimentering, handlingsrom, samtidighet, translasjon og byråkrati. Jeg bygde på disse med underkategorier etter hvert som jeg fant interessante punkter og formuleringer i intervjuene.

3.4 Evaluering av kvaliteten på studien

Tjora trekker frem tre kvalitetskriterier innenfor kvalitativ forskning; pålitelighet, gyldighet og overførbarhet. Påliteligheten sier noe om den interne logikken, den røde tråden i forskningsprosjektet. Gyldigheten er den logiske sammenhengen mellom prosjektets utforming og funn. Er de svarene forskeren får faktisk svar på det det forskes på?

Overførbarhet sier noe om forskningens relevans ut over de enhetene som er undersøkt. For å

hjelpe på dette anbefaler han at forskningen støttes på eksisterende teori og knyttes til tidligere forskning (Tjora, 2017).

Gyldighet

Er de svarene jeg finner i forskningen min, faktisk svar på de spørsmålene jeg har, og hvor godt måler det det jeg faktisk ønsker å måle? (Tjora, 2017). I en kvalitativ studie vil det alltid være informantens sannheter man forsker på. *“Troverdighet refererer til sannheten som vist, opplevd, erfart og følt av de som studeres”* (Mehmetoglu, 2004, s. 145). Johannessen et al. formulerer det litt annerledes: *“validitet i kvalitative undersøkelser dreier seg om i hvilken grad forskerens funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten”* (2010, s. 199). Tjora mener at forskeren gjennom å redegjøre for de valgene som er tatt gjennom forskningsprosessen, det være seg metodiske valg eller hvilke teoretisk grunnlag man har støttet seg på i analysen, kan styrke studiens gyldighet (2017).

Jeg hadde satt av god tid til intervjuene og erfarte å få en god dialog med informantene, de var åpne og jeg følte at de hadde tillit til meg som forsker. Etter intervjuene transkriberte jeg opptakene så raskt som mulig. Transkribering tett etter intervjuene og det at jeg selv stod for gjennomføringen av dette, er en fordel fordi man vanligvis husker samtalen godt og derfor kan oppklare uklarheter rundt det som er av betydning for meningen i teksten. Dette kan spille en stor rolle selv ved mindre redigering når den muntlige samtalen skal oversettes til tekst (Tjora, 2017). Informantene fikk deretter muligheten til å lese gjennom transkripsjonene for å avdekke eventuelle feil eller misforståelser. På denne måten vil datamaterialet i størst mulig grad gjenspeile informantenes egne virkelighetsoppfatninger. I analysen etterstreber jeg å gi tilstrekkelig med detaljer og rike beskrivelser slik at utenforstående kan få innblikk i prosessen og hvordan jeg har kommet fram til min konklusjon. Disse trinnene bidrar til å styrke validiteten av analysematerialet.

Pålitelighet

Vil spørsmålene forskeren stiller gi de samme svarene hver gang og/eller under andre forhold? (Moses & Knutsen, 2019).

I samfunnsforskningen vil forskeren alltid ha et eller annet forhold til det som forskes på, og på mange måter kan det sees på som en ressurs heller enn unødvendige forstyrrelser inn i forskningsarbeidet. Tjora peker på at slik manglende nøytralitet og særlig kunnskap kan være

en forutsetning for gjennomføringen av enkelte prosjekter. Forskeren må her være påpasselig slik at ikke egen forutinntatthet og egne ønsker ikke smitter over på forskningen.

Ved lydopptak av dybdeintervjuer har forskeren mulighet til å legge frem direkte sitater for å løfte frem informantens stemme. Videre bør forskeren gjøre rede for hvorfor akkurat de segmentene som er valgt ut er brukt og hvorfor de er representative for informantens meninger. Han peker også på at valget av teori vil kunne ha innvirkning på forskningen. (Tjora, 2017).

Velger man å studere reformer av mye eldre dato, kan man risikere at tilgang til empiri om prosessen vil vanskeliggjøres. Detalj kunnskap om prosess og saksgang kan da være glemt (Tjora, 2017). ABE-reformen løper nå i sitt 8. år. Å huske tilbake til hvordan den først ble implementert kan være utfordrende.

For å styrke påliteligheten til studien, har jeg gitt grundige beskrivelser på hvordan jeg gikk frem for å samle inn data, hvilke beslutninger jeg tok underveis i datainnsamlingen og analysen. Jeg har redegjort for valg av forskningsdesign og strategi, forskningsmetode, og det teoretiske rammeverket som danner grunnlag for hele studien. I tillegg har jeg kombinert ulike datainnsamlingsmetoder, intervju og dokumentstudier, for å styrke påliteligheten til dataene. Jeg har også redegjort for utvelgelse av informanter og det praktiske rundt gjennomføringen og bearbeidingen av intervjuene.

Overførbarhet

Kan funnene mine og resultater i en studie også gjelde i en annen tilsvarende kontekst? I det som Tjora kaller konseptuell kunnskap er målet å *“framstille funn i form av konsepter”* (Tjora, 2017, s. 245). Disse konseptene kan være modeller og begreper som er gyldige utover denne ene studien. For å sikre relevans, knyttes studiens funn opp mot teorier som underbygger en slik gyldighet. Dette gjør funnene igjen mer overførbare. Det som er viktig her er at konklusjoner i studien dras på bakgrunn av systematisk koding og kodegruppering, ikke direkte ut fra empirien (Tjora, 2017). Andre hevder at formålet ved kvalitative studier ikke er å kunne overføre funnene, men kun å få dybdeinnsikt i et utvalgt fenomen, for så å se om det finnes overordnede likheter i tilsvarende situasjoner (Mehmetoglu, 2004).

Det kan være vanskelig å demonstrere at funn og konklusjoner i en kvalitativ studie er overførbare. Jeg vil derfor etterstrebe å beskrive kontekst godt og gi nok opplysninger til at andre forskere og utenforstående forstår sammenhengen og konteksten, og på den måten, til en viss grad, gjøre funnene overførbare.

Transparens

Jacobsen (2005) påpeker at det er ett forhold som er helt sentralt i vurderingen av en studies kvalitet; åpenhet. Dette er et av de viktigste kravene til all forskning, både kvantitativ og kvalitativ. *“Åpenhet er sentralt fordi det tillater leserne å selv vurdere om de stoler på de metodene som er benyttet”* (Jacobsen, 2005, s. 231). Det er viktig at en forsker er nøyaktig i sin redegjørelse av metodebruk og utøver kritisk refleksjon over sin egen forskning; hvordan er undersøkelsene gjort, hvilke valg er tatt som kan ha påvirket resultatet, er utvalget av informanter representativt for det jeg ønsker å belyse? Dette krever systematisk logging av de valg og endringer som er gjort underveis. I presentasjonen av funnene må jeg som forsker balansere denne åpenheten med etiske hensyn knyttet til det å beskytte informantenes personlige data (Tjora, 2017).

Gjennom hele denne prosessen logger jeg hvilke funn jeg gjør, og hvordan koder og kategorier oppstår. Ved å beskrive prosessen tydelig kan andre gjennomgå rapporten og forstå hvordan prosessen fra start til slutt har vært. I gjennomføringen av denne studien har informantene har fått lese gjennom og verifisere det datamaterialet som omhandler dem selv, først etter transkriberingen og deretter før innlevering av rapporten. Videre benytter jeg direkte sitater fra intervjuene når jeg fremstiller de empiriske funnene. Alle informantene blir referert til som leder kombinert med antall år de har arbeidet i Bufetat for å kunne skille de, eks. “Leder, 17 år” og som “hen” heller enn han/hun.

3.5 Å forske på egen organisasjon

Det å forske på egen organisasjon reiser noen etiske problemstillinger det kan være greit å ha tenkt igjennom. På Norsk senter for forskningsdata (NSD) sine internettsider nevnes blant annet frivillighet; at det kan oppleves som vanskelig å avslå en forespørsel om å delta i et forskningsprosjekt dersom det mellom mulig deltaker og forskeren eksisterer et arbeidsforhold. Spesielt om dette er et ujevnt maktforhold. Det anbefales for eksempel å finne intervjuobjekter fra avdelinger man ikke har direkte tilknytning til. Dette føler jeg er godt ivaretatt da maktforholdet i denne relasjonen går nedenfra og opp. Jeg innehar ikke en lederposisjon i regionen og har derfor ingen formell eller uformell makt til å tvinge informantene til å stille opp. Informantene har videre sitt daglige virke i andre enheter enn de jeg arbeider i. Alle ansatte i Bufetat underlagt taushetsplikt og jeg som forsker har taushetsplikt. De opplysningene jeg mottatt i kraft av stillingen inn i forskningsprosjektet kan

ikke benyttes i mitt daglige arbeid. Dette gjelder også motsatt. Informasjon jeg får tilgang til i kraft av min stilling kan ikke brukes inn i forskningen. Slik informasjon inkluderer blant annet interne notater, vedtak og referat (NSD, u.å.). De aller fleste dokumentene som her er brukt er offentlig tilgjengelige.

Det er videre flere begrensninger i forhold til det å gjennomføre studier på egen organisasjon. *“Gjennom språket “ustrustes” forskeren med verdier og fordommer som ofte er helt ubevisste”* (Halvorsen, 1993, s. 17). En som forsker på egen organisasjon kan videre være forutinntatt og ønske å vri informasjon slik at man bekrefter egne meninger (Ry & Repstad, 2004). For å bøte på dette var vi originalt tenkt å være to i dette prosjektet, meg som ansatt i Bufetat og en ansatt i det kommunale barnevernet. Tanken var at det å ha øyne utenfra og inn i organisasjonen ville hjelpe oss å unngå noen av de utfordringene nevnt over.

Det er i studien tilstrebet å anlegge et blick utenfra på håndteringen av ABE-reformen fra regionledelse og nedover i hierarkiet. Det som videre kan være en utfordring med å inneha praksisnær kunnskap er om det er denne kunnskapen som er best egnet til å gi best innsikt i å forstå fenomenet eller om den er til hinder (Ry & Repstad, 2004). Det kan være at det å ha en viss distanse til egen etat og fagfelt ville gitt mer holdbar kunnskap om emnet.

Det er også fordeler med å forske på egen organisasjon. Det er for eksempel ikke behov for ekstra tid for å komme inn i hverdagspråket. Fordi språk i tillegg er en kulturbærer og kulturskaper i organisasjoner gir det å være en insider fordeler; man kjenner til elefantene i rommet, hendelser som har formet virksomheten og hva de liker å holde frem som sine suksesser. Det kan også være enklere å avsløre når en blir snakket etter munnen. På den andre siden kan det å kjenne organisasjonen godt også gjøre at en tillegger enkelte hendelser og områder mer vekt enn de reelt har, fordi de er nære forskeren. Det er også vanskeligere å stille med helt blanke ark, *“å påberope seg en legitim uvitenhet”* (Ry & Repstad, 2004, s. 242).

Det å ha kjennskap til den uformelle organisasjonen, eget og andres nettverk er vanligvis en stor fordel, spesielt når det skal gjennomføres intervjuer. Som forsker kan dette gi meg bedre forutsetninger for å finne og stille de rette spørsmålene, både i intervjuguiden og oppfølgingsspørsmål i intervjusituasjonen, for å få god informasjon. Dette gjelder også for å kunne navigere forbi informasjon som gjenkjennes som irrelevant for studien. Det vil samtidig også være mindre insentiv for informantene å pynte på sannheten fordi forskeren allerede kjenner denne, eller i det minste deler av den (Ry & Repstad, 2004).

Jeg ser på det at jeg ikke innehar en lederfunksjon i regionen som en fordel, da dette kan tenkes å gi nok avstand til å undersøke denne problemstillingen på et nøytralt grunnlag. Studien ser på aksen fra regionleder, til enhetsleder og enhet hva gjelder kommunikasjon rundt implementeringen av ABE-reformen. Det å være på innsiden av organisasjonen kan være en styrke ettersom jeg som ansatt kjenner feltet det forskes på, jeg har vært en del av det siden 2015. Jeg kjenner til organiseringen, stammespråket og kodene og har derfor innsikt i den tause kunnskapen, dog ikke på ledernivå. Det er viktig å tenke igjennom at her skal det gjennomføres kvalitative intervju på ledere jeg må forholde meg til i mitt videre arbeid.

Kjennskapen i regionen og dens ledere kan tenkes å være en fordel for studien ved å gi enkel tilgang til informanter, både med tanke på å få de til å stille opp og å vite hvem som innehar den informasjonen jeg etterspør. Ry og Repstad trekker også frem det å vite hvor man skal lete etter informasjon, både i dokumenter og blant ansatte, som tidsbesparende og noe som forenkler prosessen. Ved allerede å inneha kunnskap om virksomheten unngår en også å skrive noe som er faktisk feil i den endelige rapporten. Fartstid i organisasjonen vil påvirke i hvor stor grad slike positive gevinster kan hentes ut, jo kortere tid man har vært i organisasjonen jo mer som en utenforstående vil man være. De anbefaler den som skal forske på egen organisasjon å informere leseren om hvor forskeren står i organisasjonen, hvilken kjennskap hen har til organisasjonen og hvilke nettverk hen inngår i. Det er videre viktig her at forskeren er klar over egne meninger og eventuelle fordommer om egen virksomhet og temaet for forskningen (Ry & Repstad, 2004). Dette kan være et viktig skritt i bevisstgjøringen av egne forestillinger som kan påvirke forskningen.

4. Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen i Bufetat.

Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen ble først annonsert i en pressemelding høsten 2014, hvori regjeringen presenterte denne som en intensjon om å gi insentiv til mer effektiv statlig drift og samtidig skape handlingsrom for prioriteringer i statsbudsjettet.

Reformen skulle være fra og med 2015.

Daværende finansminister Siv Jensen uttalte i sin finanstale til Stortinget i oktober 2014 at politikk ikke handler om *“å gi litt mer til alt, men om å prioritere det som er viktigst.”*

Reformen ble innført for å redusere byråkrati og sikre mer effektiv bruk av fellesskapets midler (Sigmundstad, 2018). Det er derfor naturlig å gjennomgå den informasjonen som finnes i statsbudsjettet for 2015 om denne reformen. ABE-reformen omtales i statsbudsjettets punkt 7. Omtale av særskilte saker (Prop. 1S (2014-2015)). Selve reformen er her presentert i kapittel 1 og jeg gjengir derfor kun noen hovedpunkter:

- det stilles klare krav om mindre byråkrati og mer igjen for offentlighetens penger
- reformen innføres i alle statlige virksomheter
- innsparte midler omfordeles til politisk prioriterte områder
- kuttet er 0,5 prosent av årlig overføring til virksomhetene
- reformen skal være en fast og forutsigbar del av budsjettarbeidet framover

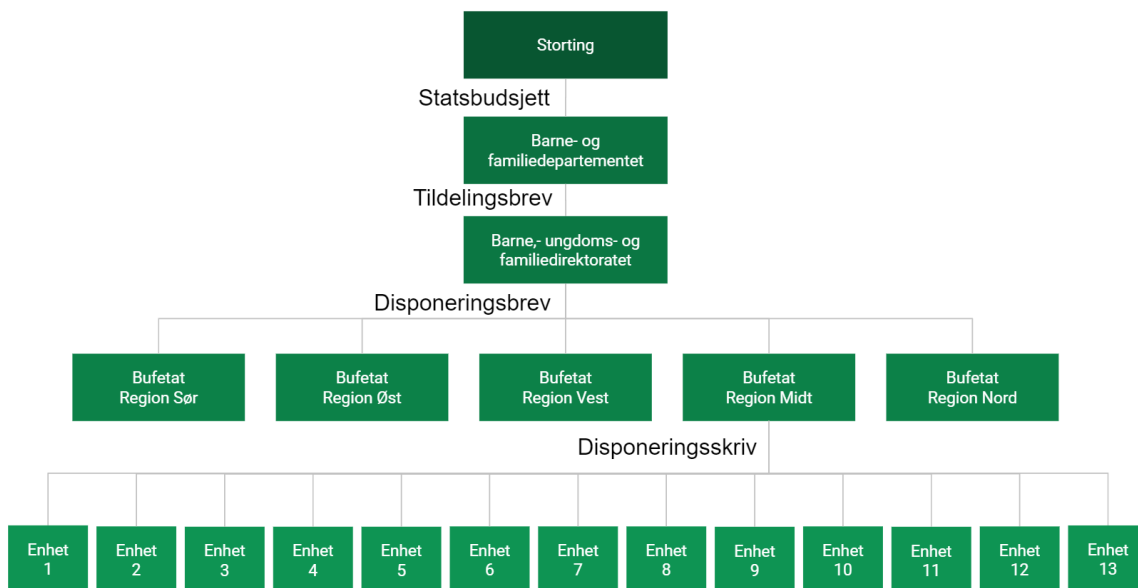
Her ser vi de to første fasene i en reformprosess ifølge DFØ. Regjeringen har identifisert at de står overfor store utfordringer med kostnader og effektivitet i offentlig sektor i fremtiden. Løsningen som har blitt solgt inn, og vedtatt, er et konsept for effektivisering og avbyråkratisering. Med enkle grep, et kutt på 0,5 prosent, skal store utfordringer løses. Det er det politiske nivået som har stått for initiativet til ABE-reformen og fattet en beslutning om at denne skal gjennomføres. I den siste fasen er det opp til de underliggende virksomhetene med sine enheter å sette denne beslutningen ut i live.

4.1 Kommunikasjon til Bufetat

Buudir får sine oppgaver og instruksjoner fra Barne- og familiedepartementet (BFD), blant annet i form av et tildelingsbrev. Tildelingsbrevet gir de økonomiske rammene for neste driftsår og viser prioriteringer, resultatmål og rapporteringskrav (Regjeringen, u.å.). Tildelingsbrevene sendes direktoratene etter at statsbudsjettet er vedtatt i Stortinget. Oppgavene i dette tildelingsbrevet fordeler Buudir i egne avdelinger og videre til de ulike regionene i Bufetat i

form at et disponeringsbrev. Brevene fastsetter årets mål, resultatkrav, oppdrag og tildelinger for regionene. Regionene velger selv de virkemidlene som i størst mulig grad bidrar til måloppnåelse og mest mulig kostnadseffektiv drift. De fordeler så videre disse oppgavene på sine underliggende enheter gjennom et disponeringsskriv. Det forutsettes at enhetene forholder seg til føringer lagt i både eget disponeringsskriv, regionens disponeringsbrev og direktoratets tildelingsbrev. Man ser her at kommunikasjonen ivaretas i et hierarki;

Figur 4.1. Dokumenter i styringslinjen i Bufetat.



Tildelingsbrev, disponeringsbrev- og skriv.

En gjennomgang av tildelingsbrev fra 2015, da ABE-reformen ble innført, til 2020 viser at reformen er viet lite plass. I tildelingsbrevet for 2015 finner jeg et lite avsnitt om reformen:

Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform

Regjeringen forutsetter at alle statlige virksomheter gjennomfører årlige tiltak for å øke produktiviteten. For å gi incentiver til mer effektiv statlig drift og skape handlingsrom for prioriteringer innføres det en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform fra 2015. Dette innebærer at 01 og 20-poster er redusert tilsvarende 0,6 pst. av bevilgningen. (BFD, 2015)

Post 01 er driftsutgifter og omfatter blant annet lønnsutgifter, utgifter til lokaler, opplæring og øvrige utgifter til varer og tjenester i Bufetat. Disse driftsutgiftene omfatter også statlige barnevernsinstitusjoner, drift av andre statlige barnevernstiltak samt utgifter til adopsjon og

tilsyn under samvær. 20-postene dekker spesielle driftsutgifter, herunder kjøp av barnevernstjenester fra private leverandører, en utgift på nesten Kr. 2,8 milliarder i 2018 (Bufdir, 2019)

Informasjonen i disponeringsbrev fra Bufdir til Bufetats regioner samme år er redusert og lyder:

For 2015 er driftsrammen til alle statlige virksomheter redusert med 0,6 prosent knyttet til avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen. Tildelingen på alle driftspostene til regionene er redusert tilsvarende. (Bufdir, 2016)

I disponeringsskriv til region Midt-Norges ulike enheter er ikke reformen nevnt. Det er likevel fokus på effektivitet og det å holde tildelt budsjett:

Hovedmål 5. Effektiv organisering og drift gjennom god faglig og økonomisk styring. Tildelt budsjett er overordnet og styrende for enheten innenfor alle kapitler og poster. Tilgjengelig tjenestetilbud skal utnyttes effektivt med en forutsetning om at tjenestetilbudet og aktivitetsnivået skal tilpasses tildelte rammer. Krav om å oppnå bestemte resultater må ikke medføre tvil om at tildelingsrammen skal overholdes. (Bufetat region Midt-Norge, 2016)

Budsjettrammene det henvises til er vedtatt i regionalt ledermøte på bakgrunn av tildeling fra Bufdir. Jeg finner heller ikke informasjon om ABE-reformen i enhetenes disponeringsskriv i årene fra 2016-2020.

I tildelingsbrev fra departementet til Bufdir for 2016 gjenfinnes den samme informasjonen som for tildelingsbrev 2015. Den er her oppdatert til “*har innført*” heller enn “*innfører*”. Det presiseres at det er driftspostene 01, 21 og 22 som påvirkes av dette heller enn 20-postene. Satsen for reduksjonen er også økt til 0,7 prosent i forhold til budsjettet fra 2015. I disponeringsbrevet til Bufetat er teksten redusert til å kun si at driftsrammen er redusert med 0,7 prosent knyttet til ABE-reformen (BFD, 2016a)

I tildelingsbrevet for 2017 finner jeg nesten identisk tekst. Reduksjonen er her økt til 0,8 prosent og det presiseres at dette er i forhold til saldert budsjett. I tillegg finner jeg en setning om at regjeringens arbeid for effektivisering og fjerning av tidstyver må prioriteres i 2017 (BFD, 2016b). Den samme teksten gjenfinnes i tildelingsbrev for 2018. I tillegg er det en forventning om at regionene gjennomfører tiltak for å bli mer effektive og øke

produktiviteten (BFD, 2017). For 2019 og 2020 har informasjonen om ABE-reformen ikke lenger eget avsnitt og er redusert til noen få linjer:

Som følge av regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform, er driftspostene 01, 21 og 22 redusert med 0,5 pst. i forhold til saldert budsjett 2018. Regjeringen forutsetter at alle statlige virksomheter gjennomfører årlige tiltak for å øke produktiviteten. (BLD, 2018, 2019)

Det kan virke som om ABE-reformen som begrunnelse for kutt i bevilgningene til Bufdir og Bufetat får mindre og mindre oppmerksomhet i tildelingsbrev og disponeringsbrev etter implementeringen i 2015. Dette er for så vidt i tråd med regjeringens intensjoner om at reformen skal være en del av en planlagt prosess og tas inn som en fast del av budsjettarbeidet.

Det kan videre se ut som om skriftlig informasjon om ABE-reformen i tjenestelinjen stopper opp i det regionale leddet, ettersom det i disponeringsskrivene ut til enhetene ikke finnes spor etter reformen. Det skal her bemerkes at disponeringsbrev fra Bufdir til regionen også sendes enhetene sammen med eget disponeringsskriv og at de på denne måten kan finne informasjon om reformen.

Denne gjennomgangen leder tankene henimot en skilletrakt hvor væsker fylles på på toppen og flyter ned mot en stadig trangere tut. Denne tuten har en stengekran som kan regulere og helt stoppe flyten ut nederst på kolben. I tilfellet ABE-reformen er væskene informasjon som tas inn på toppen og som deretter går nedover hierarkiet i organisasjonen, før det helt stopper opp på det regionale nivået i region Midt-Norge. Hos regionledelsen er kranen låst, og lite informasjon flyter ned til regionens enheter. Iallfall ikke i form av skriftlig kommunikasjon det er mulig å gjenfinne i tilgjengelige dokumenter.

Veien ned i hierarkiet

En sekvensiell implementering starter på toppen og rykker lagvis ned i organisasjonen. I hvert ledd i kommunikasjonshierarkiet, vist over, vil det måtte foretas en oversettelse. I ABE-reformens tilfelle i Bufetat, blir det i hvert ledd foretatt en reduksjon, til man på øverste ledernivå i region Midt-Norge ikke kommuniserer reformen videre i egne skriv til enhetene. Man kan på bakgrunn av dette anta at det siste leddet, som skal sette denne ideen ut i live i egen enhet, ikke kjenner særlig til den konteksten ideen kom fra. Røvik (2007) nevner dette som en av to utfordringer i prosessen med å skulle innføre en ny idé, det å miste vesentlige

aspekter ved ønsket praksis i den sammenhengen ideen er hentet fra. Den andre utfordringen er det å ikke få med seg de viktigste momentene i en kompleks mottakerorganisasjon, noe som kan føre til unnlattelse av å innføre en endring (Røvik, 2007).

Noen ganger kan det virke som om at ledelsen tror at det er nok å vedta en endring for å sikre implementering i alle ledd. De tar ikke hensyn til at ideer og konsepter må oversettes og tilpasses lokale forhold for å kunne benyttes (Røvik, 2010).

Dokumentene undersøkt er videre styrt av formanende ord; det “innføres”, “forutsettes” sammen med krav om lavere kostnader og mindre byråkrati. Bruk av slik ordlyd levner liten tvil om at dette er noe virksomhetene må ta inn i seg. I dette er det lite rom for ikke å etterfølge slike formaninger. Dette er i tråd med prinsippene i mål- og resultatstyring, hvor økonomisk fokus er på å holde seg innenfor rammene. Slik styring er hierarkisk, der overordnet nivå setter driftsrammene, og i dette tilfellet, strammer inn disse rammene noe.

På reformens skriftlige vei fra toppen og nedover i Bufdir og Bufetats hierarki finner jeg ikke spor av forsøk på å oversette reformen og å tilpasse den til de ulike nivåene i organisasjonen. Det er kun mindre endringer i ordlyd uten at bestillingen ut til enhetene er endret på noen måte, kuttene er de samme. Bentzen skriver at det er viktig å tilpasse ideer og konsepter til den lokale arbeidsplassen, og at tolkningen koordineres på tvers av organisasjonen lojalt (Bentzen, 2020). På denne måten kan man si at reformen er implementert i tråd med de politiske føringene, dog uten å tilpasses de ulike nivåene. Hun peker også på at implementering av en reform i noen tilfeller kan være en symbolsk prosess. Røvik (2007) omtaler også dette som å gjøre en endring for syns skyld.

Veien tilbake opp hierarkiet

Bufdir skal rapportere tilbake til BFD på oppdragene gitt i tildelingsbrevet.

I tildelingsbrev for 2015 finner man et rapporteringskrav på tidstyver i egen virksomhet. Ut over dette er det ingen rapportering på avbyråkratisering eller effektivisering.

I 2016 er rapportering på dette området erstattet av rapportering på Regjeringens fellesføringer som innebærer rapportering på IKT/Digitalisering og tidstyver (Bufdir, 2017a).

I tildelingsbrev for 2017 finner jeg at Bufdir skal arbeide systematisk for å bedre utnytte tildelte ressurser og samtidig øke produktiviteten og skal i årsrapporten redegjøre for iverksatte og planlagte effektiviseringstiltak. Fokus her er særlig på digitalisering av prosesser og tjenester (BFD, 2016b).

Det skal også gjøres rede for hvordan effektiviseringsgevinstene av tiltakene hentes ut, slik at de kan omdisponeres til prioriterte områder (Bufdir, 2015, 2016a, 2018, 2019).

Fordi Bufdir rapporterer på vegne av Bufetat har jeg også gått gjennom Bufdirs årsrapporter for årene 2015-2020 for å se hvordan informasjonen flyter tilbake til departementet. I årsrapporten for 2015 finner jeg rapportering på eksisterende krav til effektivisering, reduksjon av utgifter og fjerning av tidstyver (Bufdir, 2016). Fordi det nevnes eksisterende krav, var det også naturlig å se på tidligere tildelingsbrev.

I tildelingsbrev for 2014 omtales effektivisering av egen drift som “fjerning av tidstyver.” Det forutsettes her at Bufetat prioriterer det å redusere utgifter gjennom omstillings- og effektiviseringstiltak. Etaten bes legge økt vekt på effektiviseringstiltak for å redusere utgiftene og får en føring om at de administrative kostnadene samtidig må reduseres. Det er videre i tildelingsbrev for 2014 gitt instruks fra departement til direktorat om nødvendigheten av å holde oppe et godt tempo i endringsarbeidet for etaten (BFD, 2014). Det kan derfor fremstå som at for Bufetat er innføring av ABE-reformen i 2015 mer som en fastsettelse av en sats for reduksjon i utgifter og fortsatt fokus på effektivisering heller enn en ny reform. I årsrapport for 2016 nevner Bufdir igjen reduksjon av tidstyver som en viktig satsning, selv om det ikke er kommet føringer fra departementet på dette. Fokus er nå på interne tidstyver og er knyttet opp mot et systematisk forbedringsarbeid mot fjerning av uønsket byråkrati. Det arbeides med å endre virksomhetsstyringen og med ytterligere forenkling og effektivisering. Allerede i denne årsrapporten skriver Bufdir at de forventer å kunne hente ut gevinster fra omleggingen av administrative tjenester til BSA, i tråd med avbyråkratisering- og effektiviseringsreformen (Bufdir, 2017a).

I kvalitetsutviklingsprogrammet for 2018-2020 (Bufdir, 2017b) leser jeg at etatens administrative tjenester vil bli ytterligere forenklet, standardisert og effektivisert, blant annet gjennom økt digitalisering og at dette er aktiviteter som støtter opp under regjeringens føringer om effektivisering og fjerning av tidstyver. Her nevnes ikke avbyråkratisering.

Som tilbakemelding fra regionen til direktoratet finner jeg kun et referat fra virksomhetsstyringssamtale for 2. tertial i 2015. Her stiller regionledelsen spørsmål ved hvor liten stab regionen kan ha før det går utover kvalitet i styring og ledelse. Bufdir tar dette til etterretning. Det kan ha vært andre innsigelser fra regionen på dette området, men ingenting som gjenfinnes skriftlig. Mangelen på spørsmål eller tilbakemeldinger fra regionen kan også

være et resultat av det er vanskelig å være imot noe som selges inn som å skulle gjøre hverdagen enklere og mer effektiv. Det å motsette seg et slikt konsept og en slik reform vil i praksis bety at man ønsker å fortsette å være byråkratisk og ineffektiv. Mest trolig vil ingen fronte en slik sak.

Idédiamanten

Idédiamanten skåres som forklart tidligere på fire områder langs to akser; strategisk forankring og lokal forankring, refleksjon og eksperimentering. Disse skåres i 5 grader, fra i utpreget grad (5) til i liten grad (1). I og med at jeg ikke har funnet skriftlig informasjon om ABE-reformen fra regionalt nivå og nedover velger jeg i denne delen å se på forankring i to omganger; en med det politiske nivået som strategisk forankring og en med den strategiske forankringen i Bufdir. Jeg har valgt å illustrere den politisk forankrede Idédiamanten med blå farge og har i den samme figuren lagt inn en diamant for Bufdir/Bufetat i grønt.

Ut fra dokumentgjennomgangen over kan jeg ikke finne holdepunkter for at det er ikke er utstrakt involvering av strategiske nivåer i organisasjonen. OECD foreslo allerede i 2012 at Norge skulle innføre “Automatic Cuts of Productivity Dividend” (ACPD), og gjentok dette forslaget i 2013. Denne “ACPD-pakken” selges på en måte inn som et ferdig dekontekstualisert magisk konsept – klart til implementering. Ideen er allerede prøvd ut i andre land som er ganske like Norge. Den forholder seg til offentlig sektor som fungerer med den samme hierarkiske oppbyggingen i de ulike landene. Den norske ABE-reformen er inspirert av OECDs anbefalinger og andre lands erfaringer, men er så oversatt og tilpasset til egne forhold. Her er målet uttalt som *“desentralt ansvar til for å effektivisere og et viktig insentiv for statlige virksomheter og virksomhetsledere til å gjennomføre systematisk effektiviseringsarbeid”* (Prop. 1S (2018-2019) s. 78). Ønsket om å avbyråkratisere er også bekreftet videreført i både Jeløya-plattformen i 2018 og i Granavolden-plattformen i 2019 (Oppegaard, Seip & Svalund, 2019). Videre kan man også se at reformen er til behandling hvert år ettersom kutt-raten har variert. ACPD-konseptet er tilpasset Norge ved at den har en lavere kuttrate enn i de andre landene som har innført liknende reformer. I den norske versjonen er intensjonen ei heller å kutte kostnader for å bøte på en økonomisk vanskelig situasjon, men for å gi en mer effektiv drift av offentlig sektor. De pengene som spares inn vil omfordeles til prioriterte områder i Statsbudsjettet. For de statlige finansene er dette et null-sum-spill.

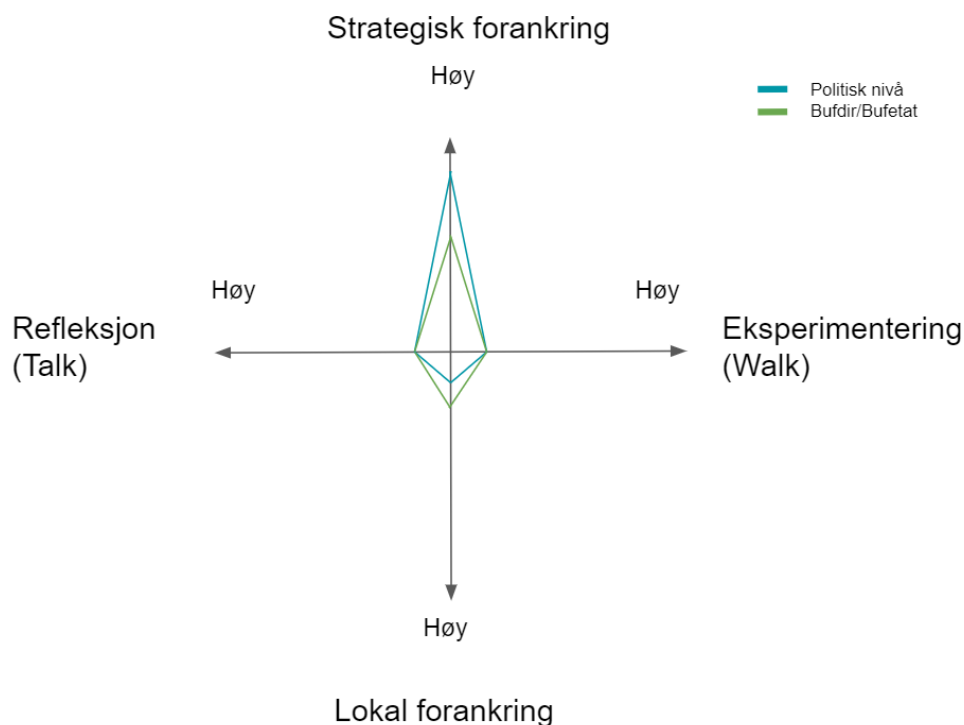
Det fremstår på bakgrunn av dette som om reformen er godt forankret politisk og deretter forventet iverksatt nedover. Forventningen om implementering er for ABE-reformen tatt inn i Bufdirs tildelingsbrev og Bufetats disponeringsbrev. Utover dette er det lite skriftlig informasjon å finne om implementering, annet enn at oppgaven er sendt videre nedover i organisasjonen. Den er tatt inn som et stadig krympende avsnitt i styringskommunikasjonen uten at det finnes særlig aktiv kommunikasjon rundt reformen. Den er like fullt videreført hvert år, i tråd med politikernes intensjoner. Jeg velger derfor å skåre denne som å ha “liten grad” av lokal forankring. Reformen er innført fordi det er en forventning om at statlige virksomheter lojalt iverksetter politiske vedtak.

“Når Bufdir iverksetter vedtatt politikk og tiltak, gjøres det på vegne av regjering og storting” (Bufdir, 2019, s. 6). Det kan være denne forventningen og den sterke styringslinjen som gjør at jeg ikke gjenfinner noe informasjon om diskusjoner rundt, eller motforestillinger mot, vedtatt politikk. Organisasjonen oppleves som en lojal utfører av politiske føringer. Rent konkret er ABE-reformen enkel å forstå, det kuttet en viss prosentsats i tildelte midler. Dette er vedtatt og vil skje uansett hva virksomheten foretar seg. Velger man å løfte blikket litt å se på denne reformen som et bakteppe for all handling og et mindset som skal gjennomsyre all drift, får den en litt annen dimensjon. Bufdir og Bufetat har lenge jobbet med å drive effektivt og det kan være at disse politiske krav og forventninger passet fint inn i pågående prosjekter og derfor er viet lite eget rom. Det ser på bakgrunn av dette skåret “i liten grad” på begge punkter langs aksene for refleksjon og eksperimentering.

Når det gjelder den grønne diamanten for implementering på nivået fra Bufdir til Bufetat er diamanten ganske lik, men noe forflyttet. Som nevnt over er det lite som vitner om at denne reformen har fått noen egen plass i Bufdir. Det fremstår som om informasjonen om ABE-reformen er klippet ut av tildelingsbrevet til Bufdir og limt inn i disponeringsbrevet til regionen, med litt omskriving for å gjøre det til sitt eget. ABE-reformen er tatt inn i virksomheten som en reform, men er ikke bearbeidet eller oversatt for å tilpasses videre i egen organisasjon. Her skårer Bufdir litt lavere på strategisk forankring enn det politiske nivået gjør i sin blå diamant. Dette på bakgrunn i at dette er en reform som er påtvunget organisasjonen fra politisk hold og lite kommunisert i styringslinjen. Det er derfor jeg også har valgt å tillegge denne diamanten noe mer lokal forankring da det er på regionalt nivå de praktiske sidene av reformen må behandles, hvordan kuttene skal fordeles på de ulike

enhetene. Det at den på regionsnivå ikke er kommunisert ut til enhetene setter sine begrensninger på refleksjon og eksperimentering i enhetene og disse skåres derfor lavt.

Figur 4.2. Idédiamanten fra politisk nivå til Bufdir



Det vil for linjen mellom det regionale nivået og de lokale enhetene bli utarbeidet en egen idediamant. Denne vil være basert på funnene i de kvalitative undersøkelsene.

Samtidighet

Gjennom lesing av tildelingsbrev, disponeringsbrev- og skriv dannes det et inntrykk av Bufetat som en organisasjon som har mange samtidige prosjekter. Under er noen av de mest krevende samtidige prosessene i Bufetat som allerede var påbegynt da ABE-reformen trådte i kraft. Med Difi-rapportens advarsler om at samtidige kutt kan være utfordrende for virksomhetene å gjennomføre, kan denne samtidigheten påvirke gjennomføringen av ABE-reformen.

Kvalitetsutviklingsprogrammet er Bufetats strategi for å sikre bedre ressursbruk, faglig kvalitet i tjenestene, og et tjenestetilbud i samsvar med behovet hos kommuner og brukere. Ut fra strategien velges noen innsatsområder årlig, mens andre aktiviteter går over flere år.

Kvalitetsutviklingsprogrammet ble iverksatt i 2011. Et av de langsiktige målene for dette programmet er at Bufetat skal ha effektiv ressursbruk. Noen av innsatsområdene i årene frem til 2018 har vært enhetlig organisering, å effektivisere administrasjonen og et fokus på kvalitet, spesialisering og standardisering. I dette ligger blant utvikling av et eget saksbehandlingssystem (BiRK) og opprettelsen av et sentralt senter for administrativt arbeid, Bufetats Senter for Administrasjon og utvikling (BSA). BSA leverer tjenester til Bufetat og Bufdir innen IKT, dokumentforvaltning, lønn, regnskap, personalforvaltning og arbeidstidsplanlegging. Administrasjonssenteret ble opprettet med en målsetting om å effektivisere administrative tjenester, styrke kvaliteten og å redusere sårbarheten i etatens løpende oppgaver. BFD har siden 2011 stilt krav om at Bufetat skal effektivisere administrative støttefunksjoner (Bufdir, 2017b).

Kriteriemodellen: For å legge til rette for et mer likeverdig tilbud mellom regionene, startet direktoratet i 2006 arbeidet med en kriteriemodell hvor budsjettmidler omfordeles mellom regionene. Omfordelingen er basert på en rekke objektive, demografiske kriterier. Modellen tar ikke hensyn til aktivitetsnivået i de ulike regionene. Resultatet ved innføring av modellen var at noen regioner fikk økte, mens andre fikk reduserte økonomiske rammer. Region Midt-Norge var en av de regionene som opplevde å få redusert sine rammer.

Funksjonsorganisering: Bufetat gikk i 2012 over fra å være organisert etter geografiske områder i sine regioner til å være organisert etter hvilken funksjon de ivaretar; Funksjon 1 - Inntak og Fosterhjemsrekruttering, Funksjon 2 - Barn og familie, Funksjon 3 - Omsorg for ungdom og Funksjon 4 - Behandling for ungdom. Denne organiseringen er nåværende organisering i region Midt-Norge og er nærmere beskrevet i kapittel 1.

Plan for Budsjettbalanse (PBB): Bufetat har utviklet økonomiske standarder for de ulike funksjonene som midler tildeles etter. For eksempel skal en plass i en atferdsinstitusjon koste en viss sum, en plassering i en omsorgsinstitusjon har en annen kostnad, hjelpetiltak en tredje fordelingsnøkkel og så videre. Omleggingen til PBB ga noen endringer i tildeling til enhetene.

Felles for disse samtidige interne prosessene er et fokus på å sentralisere oppgaver, hvor oppgavene løses av de som har spesialisert seg på akkurat slike oppgaver. Dette gjøres for å få lik behandling av like saker. Denne standardiseringen sees i administrative tjenester, budsjett- og økonomiprosesser, behandlingsforløp og et ønske om lik organisering av de ulike

regionene. Webers idealmodell for det rasjonelle byråkratiet inneholdt nettopp akkurat disse elementene; standardisering og spesialisering. Bufetat har allerede et hierarkisk rammeverk og er preget av en stor grad av kontroll. Samtidig som at disse faktorene er nødvendige for opprettholdelse av byråkratiet, så han samtidig at disse rigide strukturene og samkjøringen kunne bli begrensende for alternative måter å løse utfordringene på. Det var dette han kalte rasjonalitetens jernbur. Selv om de overnevnte reformene, programmene og planene er ment å skulle gjøre Bufetat mer effektivt kan de samtidig bidra til å begrense nyutvikling og heller virke byråkratiserende.

4.2 “Jeg elsker slike reformer jeg” (Leder, 15 år)

I denne delen vil jeg presentere empiri som jeg anser relevant for å besvare forskningsspørsmålene i denne studien. Dette gjøres ved å presentere funn gjennom bruk av sitater og sammenstilling av intervjuer for å belyse noen av temaene fra intervjuguiden. Jeg tar igjen utgangspunkt i Bentzens idediamant for å evaluere og illustrere prosessen rundt implementering av ABE-reformen i Bufetat region Midt-Norge.

Disponeringsbrev- og skriv

På samme måte som Bufdir gir Bufetat sine oppgaver i disponeringsbrev hvert år viderefordeler regionledelsen flere av disse oppgavene til de lokale enhetene. Dette skjer gjennom et disponeringsskriv med tilhørende vedlegg, budsjett og instruks for styring, fullmakter og internkontroll, samt regionens disponeringsbrev.

I dokumentgjennomgangen over fant jeg at ABE-reformen var kommunisert fra direktorat og ned til region, men at skriftlig informasjon stoppet på dette nivået. Gjennom å intervju sentrale aktører på regionalt nivå var ambisjonen å få innblikk i hvordan prosessen rundt implementeringen var i Region Midt-Norge utenfor den skriftlige styringslinjen.

Bakgrunn

Det er intervjuet 5 ledere i Bufetat region Midt-Norge, 1 regiondirektør, 1 avdelingsdirektør, 1 mellomleder og 2 enhetsledere. Det var viktig å velge de som var ledere også i 2015 da ABE-reformen ble innført. Intensjonen har vært å få frem deres erfaringer med implementering av og kommunikasjon rundt reformen i regionen, og på hvilken måte de har opplevd prosessen rundt dette.

Alle informantene har arbeidet i Bufetat i mellom 14 og 18 år, gjennomsnittet er på 16 år. 3 har vært i ulike stillinger på ulike nivåer i organisasjonen gjennom bytte av stilling eller i form av fungering for andre og kjenner derfor godt til organisasjonen utenfor sin egen enhet. Av de intervjuede er det 2 som er utdannet som sosionom, 1 psykolog, 1 barnevernspedagog og 1 jurist. Disse ulike bakgrunnene ga litt ulike perspektiver på reformen og prosessen rundt implementeringen.

3 av informantene kjente til ABE-reformen gjennom arbeid, 1 kun gjennom media og 1 fikk kjennskap til reformen først da jeg tok kontakt for å be om et intervju. En konkret erfaring fra empirien i dette utvalget av informanter er det distinkte skillet mellom lederne på de ulike nivåene. Jo høyere opp i hierarkiet jeg kom, desto mer kunnskap hadde informantene om reformen og prosessen rundt den. Samtidig var det også disse som mente at reformen hadde spilt og spiller en veldig liten rolle i regionen.

2 av informantene bærer frem at ABE-reformen ikke har noen verdi i seg selv, men at tankegangen bak reformen om effektivisering og avbyråkratisering skal gjennomsyre alt Bufetat og andre statlige enheter foretar seg. Det er ikke nødvendigvis at det strammes til økonomisk som er det drivende, men at tanker som *“kan dette gjøres mer effektivt?”*, *“er våre prosesser for byråkratiske?”* bør ligge fremst i enhver byråkrats bevissthet. Her sees reformen mer som en måte å tenke på, en måte å jobbe på og en måte å identifisere mulighetsrom for forbedring på. Leder (15 år) beskriver intensjonen med reformen som *“fenomenal”*.

En annen leder tildelte reformen skyld for stadig trangere økonomiske rammer og beskrev følelsen av penger som ble fraranet enheten. Det ble kuttet på alle poster, noe som resulterte i at enheten fikk et avvik i form av merforbruk det første året før budsjettene ble justert ned (Leder, 16 år)

Felles for alle lederne var et sterkt fokus på samfunnsoppdraget; de barna og ungdommene Bufetat har ansvar for. De er også opptatt av at den jobben som gjøres og de avgjørelsene som tas skal være faglig forankret. Lojaliteten til organisasjonen fra de lokale lederne er sterk. De sier alle å ha et sterkt fokus på fag og oppgave, men stiller få kritiske spørsmål til styringsmodellene.

For regionledelsen ble kuttene håndtert som en del av budsjettprosessen uten videre forklaringer. Bufetat får overført, sammen med årlige tildelinger, ekstra tildelinger for ulike

prosjekter og satsinger. Leder (18 år) mente at hen ikke merket så mye til ABE-kuttene fordi det samtidig ble gjort slike ekstra tildelinger til hens avdelinger.

Avbyråkratisering

Jeg tenker at det offentlige i seg selv er en fare for at man lager for mange rutiner og for mange arbeidsprosesser som gjør at ting tar lenger tid enn det trenger å gjøre og at beslutningsprosesser tar lenger tid enn det trenger å gjøre. Det å ha en mer strømlinjeformet måte å ta beslutninger på, og at rutinene følges og avgjørelser tas i tråd med det som er besluttet er bra. (Leder, 15 år)

Alle de fem lederne som er intervjuet mener at det er rom for avbyråkratisering i Bufetat, bare ikke i egen avdeling. Enhetslederne peker opp til regionsnivå, og regionsnivå peker videre oppover og mener at det er mer rom for avbyråkratisering og forenkling hos Bufdir enn i Bufetat. Det er også rom for effektivisering og avbyråkratisering i samhandlingen mellom direktorat og etat.

Hele planen og rapporteringssystemet mellom Bufdir og etaten kan effektiviseres. Her er det mange som sitter med halvmanuelle oppgaver som kunne digitaliseres. Jeg er usikker på om innsatsen deres skaper merverdi. Det er mye likt planverk som både direktorat og etat skal ha på plass. Jeg synes også at det er mye sammenblanding mellom direktorat og etat. Det er til tider vanskelig å skille hva som er Bufdir og hva som er Bufetat. (Leder, 14 år)

Hen peker på at det for eksempel er flere oppgaver som går parallelt i både direktorat og etat og som kunne vært standardisert, slanket eller bare utført i ett av leddene. Flere punkter i planverk er rammet av det hen omtaler som dobbeltsyken.

Flere av lederne peker også på at hoveddelen av regionens virksomhet handler om møter mellom mennesker, 90 prosent av de ansatte er involvert i dette. Dette er primæroppgaver som er vanskelige å gjøre slankere og at forsøk på å stå imot har vært krevende for førstelinjen. Det å opprettholde god kvalitet i primæroppgavene trumfer alltid krav om kutt eller effektivisering. Kutt må tas på administrative tjenester, rapportering og lignende.

“Reformen har ikke gått ut over tjenestene” (Leder, 18 år).

Forslag fra leder, 16 år, er her å ha en litt slankere støtteoppgavefunksjon og ledelsesnivå slik at det er mer tilpasset de funksjonene enhetslederne skal ivareta og tjenestene som skal

leveres. Lederne føler at det er lite å hente på effektivisering, avbyråkratisering og innsparing ute på enhetene. Alle nevner i samme åndedrag overføringen av merkantile ressurser og oppgaver til BSA. BSA ble opprettet i 2013, to år før ABE-reformen trådte i kraft, med det mål å samle administrative tjenester i Bufetat og Bufdir i en sentral enhet. Denne omleggingen førte til at enhetene mistet store deler av merkantile medarbeidere og førte til merarbeid for lederne i oppstarten. En av lederne trekker frem at Bufetat har mange ledere som er dyre i drift og ønsker heller flere kontorfaglige ressurser enn ledere. Det er i hovedsak de kontorfaglige som har blitt omorganisert/rasjonalisert bort/avbyråkratisert/sentralisert. En slik sentral organisering er kanskje ikke det beste, verken økonomisk eller for effektiviteten sin del (Leder, 16 år). Det kan se ut som om omleggingen har gått seg til litt og BSA omtales nå i, om ikke varme, så positive ordelag.

Samtidig trekker informantene frem forbedringer som allerede har skjedd; de peker på at Bufdir stiller store krav til rapportering, men at dette har blitt bedre de siste årene. Rapportering beskrives som å ha gått fra å være “bøker” skrevet til mottakere som ikke hadde tid til å lese de, til *“noe som faktisk blir lest og aktivt brukt i styringssamtalene med regionene”* (Leder, 15 år).

Det å avbyråkratisere beskrives av en av lederne som det å

...fjerne unødvendig byråkrati og det som er til hinder for tjenesteproduksjonen eller utviklingsarbeidet, men verne om det som opprettholder demokratiske verdier som likebehandling, dokumentasjon, etterrettelighet osv. (Leder, 16 år)

Hen er her inne på det Tina Bentzen omtaler som det å endre fra rødt til grønt byråkrati, fokusere og bevare den delen av byråkratiet som fungerer godt og endre på det som ikke fungerer. En av delene som lederen mener fungerer godt er opprettholdelsen av demokratiske verdier, noe som er byråkratiets overordnede oppgaver.

En annen av lederne peker også på at det enheten forvalter er så stort at det må brytes ned i biter og evalueres hva vi kan gjøre bedre der. Det er en del manuelt dobbeltarbeid som gjøres for å sikre at frister i lovverks osv. overholdes. Dette arbeidet kunne vært mer automatisert/digitalisert. En slik større endring ser hen for seg at må initieres på overordnet nivå, og ikke overlates til enhetene og regionene (Leder, 18 år).

Effektivisering

For flere av lederne som er intervjuet handler effektivisering mye om økt grad av digitalisering og satsingen på teknologi som gjenfinnes i kvalitetsutviklingsprogrammet. BSA og Bufdir blir derfor også tillagt fortjeneste for å drive digitaliseringsprosessen i etaten. Dette har også ført til at organisasjonen drives mer effektivt og *“oppleves som mer profesjonell nå enn tidligere”* (Leder, 14 år). Oppgavene har blitt mer spesialiserte, bl.a. gjennom opprettelse av flere spisskompetansemiljøer rundt om i organisasjonen. De ser at dette gir gevinster i form av spart tid og økende kvalitet på dokumentasjon (Leder, 14 år).

Man kan effektivisere på mange dimensjoner. En av lederne omtaler det som å *“jobbe smartere”* (Leder, 18 år). I dette legger hen det å stadig evaluere og stille spørsmål ved om det vi gjør kan gjøres på en bedre måte, hvordan få mer igjen for pengene vi bruker og hvordan få riktige tjenester for pengene. Her har man ryddet i interne rutiner og praksiser og med å avklare hva det er man faktisk har ansvar for. Alle avgjørelser skal være faglig forankret, men hovedfokus er alltid på hva som er det beste og smarteste for å hjelpe barna og ungdommene Bufetat har ansvar for. Denne typen arbeid gir ikke alltid umiddelbare effekter, men hen tror det vil avstedkomme synergier på lang sikt. Flere av lederne rapporterer om en slik tilnærming; fokuset er ikke på å spare, men heller å prøve å forvalte den tildelingen de har fått på en klokkest mulig måte og til det beste for barna. De opplever at de har handlingsrom til å gjøre dette. Leder (17 år) beskriver seg som *“fleksibel og kreativ innenfor rammene.”* Det fortelles at det er lettere å ta dette handlingsrommet når man har stått i tjenesten lenge og er trygg på sin rolle i organisasjonen. Igjen er lederne inne på det å gjøre mer av det som fungerer og kvitte seg med det som ikke bidrar til effektivitet, fra rødt til grønt byråkrati.

Men, ting tar tid....

Bufetat er en stor organisasjon med mange ledd. Lederne i regionen opplever å få nye oppgaver, gjerne uten tilhørende midler, men med en føring om å løse dette innenfor eksisterende økonomisk tildeling. Nye oppgaver uten nye ressurser krever at man tenker nytt og løser utfordringen. *“Jeg er redd for at det blir for mye av en slik “løs det”-tilnærming”* (Leder, 18 år). Leder (16 år) mener at altfor store krav i hverdagen spiser opp mulighetene til utvikling av tjenestene - det blir for mye administrasjon som må håndteres. Det å få iverksatt

endringer tar ofte for lang tid og initiativet dør ut. Mange sitter derfor på hver sin tue og lager egne midlertidige løsninger. Hen peker også på at endring og prosesser tar veldig lang tid i Bufetat. Det er et stort apparat som skal endres. I tillegg til flere samtidige endringsprosesser og daglig drift kommer også merarbeid som følge av skiftende politiske vinder med påfølgende endring i politisk dagsorden, samt større endringer etter for eksempel revidering av lovverk. Dette oppleves å skape større forstyrrelser fordi man da avviker fra stø kurs.

Likevel ligger det med effektivisering langt fremme i bevisstheten hos de jeg har intervjuet. Lederne har ideer for hvordan etaten, regionen og enheten kan bli mer effektiv fremover. Et slikt tiltak er økt samhandling på tvers av enhetene, regionene og etater, det å skape rom for samhandling. En av informantene, Leder (18 år) mener at det er Bufdir som må sitte bak spakene på en slik endring og gjøre dette gjennom sterkere styring, mer spesialisering og normering. Leder (16 år) ønsker derimot mindre av dagens styring med streng budsjettfokus og rapportering som kontrollmekanismer, og peker på at en styring basert på tillit og verdi er mer ønskelig. Hen mener videre vi må tenke nytt rundt organisasjon, kunnskap og kompetanse og at det vil være nødvendig å se på selve organiseringen og styringen av Bufetat og Bufdir for å oppnå ønskede gevinster. *“Vi prøver å styre som om det vi jobber med er A4, noe det absolutt ikke er”* (Leder, 16 år).

Det er litt interessant å merke seg her at i møtet med to magiske konsepter, avbyråkratisering og effektivisering, ber man om to andre, styring basert på tillit og samhandling.

Effektivisering er en daglig oppgave, det må ligge fremst i bevisstheten. ABE-reformen fungerer som et gult kort man kan dra frem og ta en tenkepause: *“er det vi gjør nå effektivt?”* (Leder, 17 år)

4.3 “Det er jo bare tre bokstaver” - Oversettelse

Mye omkring denne reformen er knyttet til språkbruk. Det er politisk høyverdig å snakke om effektivisering og avbyråkratisering, men treffsikkerheten på tiltakene i reformen og hva folk kan få til med den, er kanskje ikke like god som evnen til å snakke om den. (Leder, 14 år)

I sitatet over antydes det at ABE-reformen er mer en populær politisk konstruksjon enn noe som virkelig kan føre til endringer i virksomheten. Det kan høres ut som om lederen her

savner en tydelighet i hva som faktisk skal gjennomføres, det mangler en oversettelse fra overliggende nivå. Hen forteller at det er synliggjort hvor mye etaten har fått i reduserte tildelinger og hvor mye dette har hatt å si for de ulike regionene, men at dette i stor grad har vært i forbindelse med budsjettbehandling og mer som et økonomispørsmål heller enn en mulighet til å utvikle strategier for hvordan bli mer effektiv eller hvordan jobbe med avbyråkratisering. Det kan også virke som at det ikke har vært en tydelig kommunikasjon fra Bufdir og ned til regionledelsen om hva som forventes av regionen og enhetene.

I og med at to av lederne i regionen ikke hadde hørt om ABE-reformen i styringslinjen kan man anta at den ikke har vært tilstrekkelig kommunisert ut i regionen. Langt på vei bekreftes dette av regionledelsen når de bekrefter at de ikke har *“kommunisert et tydelig bilde av hva dette er”* ut til enhetene. Regionen har valgt å ta kuttene inn som en del av budsjettprosessen uten å kommunisere videre hvorfor denne endringen har skjedd (Leder, 14 år). Samme leder nevner litt senere i intervjuet at så snart man snakker om krav til rasjonalisering så *“har primæroppgavene kommet på bordet og trumfet det”* (Leder, 14 år). Om forventningen om å bli klubbet ned av fag og primæroppgaver gjør at en unnlater å informere og involvere og derfor tar det inn i budsjettstyringen er uvisst. Røvik (2007) nevner også en slik motstand fra fagmiljøene, der disse henter impulser fra egne arenaer utenfor hierarkiet og verner om disse. Slike ideer tas inn lenger nede i organisasjonen av de ansatte og de forsøker å få gjennomslag for slike ideer oppover i hierarkiet. En slik bottom-up-tilnærming utfordrer Bufetats stringente mål- og resultatstyring.

Leder (16 år) savner en tydelighet i regionen, det å rett ut si noe om *“hva betyr denne reformen for vår region?”* Det er fint å snakke om de store tingene, men man må også følge opp detaljene. Reformen har på en måte forsvunnet litt, den er lite snakket om. Hen har ikke funnet kommunikasjon om ABE-reformen i dokumenter, og har derfor tenkt at det var hen som leder som hadde glippet på dette. Lederen her etterspør en oversettelse av reformen til sitt nivå i etaten. Regionledelsen bekrefter at det ikke satt i verk noe større arbeid i regionen (Leder, 14 år). Noe av grunnen til dette var at kuttene på 0,5 prosent opplevdes som små i forhold til andre prosesser regionen stod i på det tidspunktet (Leder, 18 år). Det er derfor ikke kommunisert at det er foretatt økonomiske kutt i denne forbindelse, ei heller er bakteppet om mer effektiv drift og mindre byråkrati kommunisert ut som egen sak.

Regionledelsen har jobbet etter en modell som heter meningsskapende ledelse av Erik Irgens. For Bufetat region Midt-Norge betyr dette at lederne hele tiden skal holde organisasjonen

orientert og informert om beslutninger som skal gjøres og prosesser som pågår. På denne måten er det slik at når du kommer til det punktet at du skal forklare en beslutning så gir det mening for de ansatte - de blir med på reisen dit (Leder, 14 år). Dette betyr ikke at andre enn ledelsen i organisasjonen er med på å påvirke beslutningen som skal tas, men kun at de er godt informert på veien mot denne beslutningen (Leder, 14 år). Røvik (2007) peker på at i den hierarkiske oversettelseskjeden vil endringsideer tradisjonelt komme fra toppledelse for deretter å kommuniseres nedover i organisasjonen. Når regionledelse informerer lederne for en enhet, vil disse igjen informere (les oversette) videre inn til sine ansatte. Jeg legger her merke til at lederen bruker ordet informere heller enn involvere. Å involvere ville ha gitt ansatte større rom til å reflektere rundt endringene og kanskje å prøve de ut i en eller flere former.

Flere av lederne peker på at god informasjonsflyt er krevende, det er alltid vanskelig å få ut god nok informasjon. Dette beskrives som krevende fra nasjonalt til regionalt nivå og fra regionalt nivå og ned til enhetene og videre ut internt på enhetene. De påpeker at de kommuniserer ut både det som er godt og dårlig.

Leder (18 år) tenker at de ansatte på enhetene ikke har et forhold til økonomi og at det å kommunisere ut til de ansatte at nå trekkes det 0,5 prosent av budsjettet vårt ikke har noen hensikt. Hen har forsøkt å ta det ned til den enkelte ansattes nivå, hva er det den enkelte forvalter av økonomiske ressurser og hva dette har å si i den store sammenhengen; hvordan kan den ene utgjøre en forskjell? Leder kobler her arbeidsspørsmål til praktiske gjøremål, bryter informasjonen ned i enkeltdeler og setter dette inn i hverdagssituasjonen til den ansatte – hen oversetter for de ansatte. *“Jeg kommuniserer andre ting enn “den der” reformen”* (Leder, 18 år).

En annen leder velger heller å omtale kravene om effektivisering og avbyråkratisering som “forbedringsarbeid” og peker på at det egentlig er uinteressant hva ideer og slikt arbeid heter fordi dette er noe en organisasjon alltid bør ha fokus på. Hen beskriver det som *“å bruke sosialarbeiderord på det som disse konsulentene prøver å selge inn”* og har jobbet mye med å bruke ord de ansatte forstår og har et forhold til (Leder, 15 år).

En annen måte å se på oversettelse på er som fjerning av støy. Lederens rolle blir her å prøve å få ut saklig informasjon og å få informert sine ansatte om det som foregår. Leder, 16 år, ser på det som viktig å ikke kommunisere ufiltrert at det for eksempel kan bli dramatiske

endringer som potensielt kan ha mye å si for de ansattes arbeidshverdag i forhold til kjerneoppgaver. Den samme lederen ser endringer i andre avdelinger som ikke virker sammenfallende med Bufetats strategier, og undrer seg over hvorfor dette skjer, men mottar ingen informasjon om dette fra regionalt hold.

Flere av lederne har også reflektert over hvordan mottakeren tar imot det de forsøker å kommunisere ut. Det virker som om et budskap aldri kan kommuniseres ut tilstrekkelig og at det må spres i ulike kanaler (Leder, 17 år). En annen beskriver det som å “*gjenta det samme, igjen..... og igjen..... og igjen*” (Leder, 15 år) “*og når du tror du har sagt det nok ganger, så har du ikke det*” (Leder, 17 år).

Forankring

Bentzen (2020) omtaler forankring som involvering i og eierskap til endringen som skal implementeres. En prosess som har bred støtte og formidles godt av dette øverste sjiktet av beslutningstakerne vil øke i gjennomførbarhet. Hun skiller mellom to nivåer i denne prosessen; det strategiske og det lokale. Det strategiske er toppledelsen er vanligvis de som identifiserer problemene og innfører ideer og konsepter for å fikse disse problemene. Dette kan for eksempel være toppledere, politikere og øverste administrasjon. I Bufetats tilfelle er dette ofte i form av politiske føringer kommunisert gjennom BFD og Bufdir, og for Bufetats enheter vil det regionale nivået kunne sees på som øverste administrasjon. I denne delen av analysen regnes det regionale nivået og Bufdir som det strategiske. Det lokale nivået blir i denne sammenhengen enhetene som skal sette disse nye konseptene ut i live.

Strategisk

Jeg oppfatter Bufetat Region Midt-Norge som en lojal iverksetter av politiske beslutninger. Det kan være vanskelig å gjennomføre disse endringene noen ganger, men jeg oppfatter på ingen måte at det ikke gjøres. Regionen har alltid vært pinlig ryddig på å sette ut i live det som blir politisk vedtatt. (Leder, 14 år)

Reformen er kanskje ikke like godt forankret der ute, men i regionledelsen var jeg med på å fordele kuttene likt. Region Midt-Norge var jo styrt på dette. Den er kommet for

å bli så da gjør vi det bare sånn som det er sagt - vi er vant til å akseptere slike ting så det er ikke noen store protester. (Leder, 18 år)

Dette vitner om en hierarkisk tilnærming hvor det presenteres beslutninger som forventes etterlevd og fulgt opp. Reformen kommer ikke med føringer for hvordan den skal følges opp eller hvordan beslutningen kan oversettes og forklares videre ned i organisasjonen. Reformen implementeres fordi regionen er vant med å være lojal til beslutninger tatt på et høyere nivå. Flere ledere peker på at dette er en enkel reform fordi man kan forholde seg til den på et veldig konkret: *“det blir mindre penger.... man må gjøre noe”* (Leder, 14 år).

Leder (18 år) fremholder at Bufetat egentlig hele tiden har vært i endring, og effektivisering har vært høyt oppe på dagsorden siden dag 1. ABE-reformen var derfor enkel å implementere i regionen: *“Når reformen kom ble det flatt kutt - ikke noe hokuspokus.”*

Utsagnene over vitner ikke om en veldig stor grad av involvering i oversettelsen av konseptet blant de sentrale aktørene, i dette tilfellet regionledelsen. Det at det er flere samtidige prosesser med liknende fokus gjør at den idemessige delen av reformen på en måte faller bort. Igjen står den praktiske og konkrete; det å fordele ABE-kuttene på de underliggende avdelingene. Dette gjøres enklest mulig og mest rettferdig ved å fordele likt på alle enhetene. Kuttene gjøres til en del av budsjettprosessen og blir ikke kommunisert særlig videre ut over dette. Det at reformen er tatt inn i budsjettprosessen vitner om et aktivt valg fra regionledelsen sin side og jeg har derfor valgt å skåre denne til moderat grad.

Lokal

ABE-reformen ikke kommunisert ut fra regionledelsen annet enn som en del av budsjettprosessen som et tilkommet kutt. Det er ikke gitt noe tydelig bilde videre fra regionsnivå og til enhetene. Det er heller ikke skapt noe særlig bevissthet rundt ABE-reformen (Leder, 14 år). *“Reformen har forsvunnet litt, den er lite snakket om”* (Leder, 16 år).

Leder (18 år) peker på at enhetene er svært budsjettlojale; de forholder seg til budsjettene de får tildelt, driften de skal opprettholde og oppdraget de skal levere på. Hen tror ikke enhetene egentlig vet hvor mye mindre penger de har fått, ei heller at de bryr seg så mye om det. Det er lite penger i det store og hele, og det må hele tiden prioriteres. Da teller det lite hvorfor, med mindre muligheten er der for å få reversert reformen. Enhetene vet at det ikke nytter å

protestere, og de tar det bare inn og prøver å bruke det handlingsrommet de har. Man må i større grad fokusere på å finne løsninger og utnytte de mulighetene man har enn å skylde på at *“vi fikk for lite i år også.”* Hen formidler at ABE-reformen ble nevnt i styringsdialoger og på ledersamlinger, så det har vært et tema, men på ingen måte fått en sentral plass i regionens arbeide.

Den enkelte leder står ganske alene i fortolkningen av ABE-reformen, og mye avhenger av hvor *“oppegående”* ens egen enhet er på spørsmålene som berører organisasjonen lokalt og regionalt. Det er mye kunnskap og forståelse om hvorfor i Bufetats ledergrupper, men mindre kunnskap om hvorfor på lavere ledernivå og ansattnivå (Stenseth, 2014). Dette støttes langt på vei av leder (18 år): *“Reformen var verst det første året egentlig, fordi da skjønnte vi det egentlig ikke.”*

Det hintes mot at implementeringen av ABE-reformen på mange måter opplevdes som skinnprosess der man har skrevet noe saklig for å tilfredsstille kravet om at dette er kommunisert ut, uten at det er tydeliggjort på en god nok måte (Leder, 16 år). Dette kan tyde på at det å nevne reformen i styringsdialog ikke oppleves som en god nok form for implementering. Regionledelsen har bekreftet at det er lite informasjon formidlet i styringslinjen rundt denne reformen.

Røvik skriver om den hierarkiske oversettelseskjeden at når ledelsen vedtar en endring er dette ensbetydende med at den blir implementert nedover i kjeden, uten å være bevisst at budskapet må oversettes til lokale versjoner for å bli tatt i bruk (2007). Det kan virke som den helt konkrete delen av ABE-reformen faktisk låner seg til en slik tilnærming; det blir mindre å rutte med - løs utfordringen. Så er også tilfellet med ABE-reformen i region Midt-Norge. Dette vitner om liten grad av involvering av lokale aktører i oversettelsen av konseptet.

Refleksjon

Hva betyr reformen for Bufetat region Midt-Norge?

Bentzen (2020) viser til at det må være dialog rundt magisk konsepter, som både avbyråkratisering og effektivisering er, for å skape en felles forståelse av hva som ligger i disse begrepene og hvordan regionen og enhetene skal jobbe mot disse målene. Det kan se ut som om denne delen av reformen er valgt bort til fordel for den økonomiske endringen.

Leder (14 år) kom med eksempler på at slik refleksjon var gjort ved større endringer tidligere, men ikke for ABE-reformen. Enhetene fikk den gang ikke være med å bestemme, men heller bygge seg inn det som kunne være deres bidrag og definere seg selv inn i det overordnede bildet i forhold til deres opplevde styrker og svakheter. Dette viser at regionen har valgt bort denne muligheten for ABE-reformen.

Noen av lederne jeg har intervjuet sier at de ikke tidligere har reflektert så mye rundt denne reformen. De har reflektert rundt budsjett og undret seg over endringene, men i det store og hele har denne reformen langt på vei druknet i samtidige prosesser. I etterkant synes enkelte at reformen i seg selv og en slik implementering ikke er heldig;

Jeg tror ikke effektiviseringen ligger i dette å strype økonomiske ressurser og at du på den måten skal tvinge frem noe som blir bedre. Det er en veldig merkelig måte å skulle motivere folk på. (Leder, 16 år)

En måte å få implementert endringer på er å involvere profesjonene, de ansatte, i en prosess omkring organisasjonsendringene. Logikken bak dette ligger i at praksisfeltet da bidrar i implementeringen og i tilpasning av endringene til den lokale organisasjonen. Dette kan være et godt utgangspunkt for å lykkes. Bentzen (2020) peker også på at slik involvering vil gi en mer robust oversettelse og større sjanse for suksess. Leder (16 år) ber også om denne muligheten:

Spør den enkelte ansatte på enhetene hva som kunne hjulpet i deres hverdag, ikke bare tre ned en ny endring. Refleksjon bør være forankret i fag. Vi som organisasjon må tilpasse oss de ønskene og kravene våre brukere har. (Leder, 16 år)

Leder (14 år) peker på at Bufetat ikke har noen veldig god praksis på det å bringe ideer oppover i organisasjonen. Systemet i seg selv har ikke gitt insitamenter til det. Slike forsøk er heller knyttet til enkeltaktiviteter og stunts enn å være en del av organisasjonens kultur. Det er mye mer som bringes nedover i organisasjonen enn oppover (Leder, 14 år).

“Det å si fra oppover er det samme som å be om å bli upopulær og det er det ingen som har lyst til” (Leder, 16 år).

Regionledelsen i Bufetat Midt-Norge har tidligere involvert ledere og ansatte på enhet i refleksjon rundt reformer, prosesser og endringer og hva det har å si for regionen, enheten og

deres arbeidshverdag. I disse tilfellene har ansatte vært oppmuntret til å komme med forslag og tilbakemeldinger. Det har i dette arbeidet likevel vært klart at det til slutt er ledelsen som tar avgjørelsene. En slik involvering er ikke gjennomført for ABE-reformen og på dette området skåres involveringen til “i liten grad”.

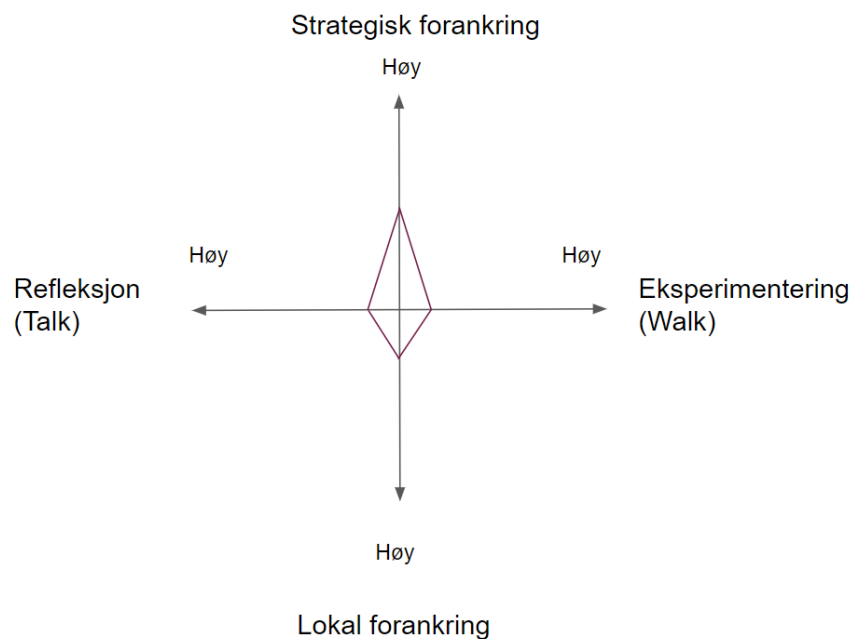
Eksperimentering

For å skape endring er det behov for handling. Det man har forankret og reflektert over må testes ut (Bentzen, 2020).

Dette avsnittet blir relativt kort ettersom ABE-reformen er en endring som er forventet implementert fra høyere nivå i hierarkiet uten at den har vært oversatt og tilpasset de ulike nivåene i organisasjonen. Fordi den ikke er kommunisert ut i siste ledd, har det heller ikke vært noe å reflektere over og som en følge av det, ingenting å teste ut.

Jeg har fått innblikk i ledernes opplevde handlingsrom rundt hvordan andre reformer er løst, men for ABE-reformens vedkommende er informasjonen her fattig. Det er liten grad av eksperimentering og konkrete handlinger i oversettelsen av konseptet. Hadde Bentzens tabell inkludert ingen grad hadde dette vært en mer passende skåring.

Idédiamanten får derfor en slik utforming:



Figur 4.3. Idédiamanten i Bufetat region Midt-Norge

Handlingsrom

Lederne i Bufetat opplever at de har et handlingsrom, og kan tilpasse mer eller mindre påtvungne endringer til sin enhet. Det oppleves på regionalt nivå at lederne utnytter potensialet her i varierende grad. Noen ledere omtales som veldig *“skikkelige og lojale”* og må hjelpes til å bruke det handlingsrommet de har (Leder, 18 år). Andre mener at de utnytter eget handlingsrom til det fulle og til og med går ut over det noen ganger (Leder, 16 år). Det er nok også store forskjeller i reelt og opplevd handlingsrom (Leder, 14 år). Flere av lederne peker på at de tør å utnytte denne muligheten til det fulle fordi de har lang fartstid i organisasjonen. *“Jeg forholder meg til rammene på en god måte, men samtidig tar meg til rette innad i mitt eget system”* (Leder, 17 år).

En av informantene ønsker at lederne oppover i hierarkiet i større grad utnyttet de mulighetene de har for å tilpasse og utvikle informasjon og konsepter. Hen tenker at de er for lojale til de over en selv i hierarkiet og opplever at toppladse ikke er veldig mottakelig verken for spørsmål eller tilbakemeldinger (Leder, 16 år).

Samtidighet

Man blir vant til å forholde seg til at det kommer nye ting hele tiden. Vi er jo i en endring hele tiden.(Leder, 17 år)

Grunnen til at jeg har valgt å ta med dette punktet er at Bufetat har stått i en endringsprosess helt siden oppstarten i 2004. De tidligere reformene i Bufetat følger med inn i de neste. Det er ikke snakk om utskifting av en reform til fordel for en annen, men om samtidige prosesser. Dette betyr at det hele tiden kommer nye krav i tillegg til, og ikke i stedet for de eksisterende. Dette gjør at det til tider er litt vanskelig å skille ABE-reformen fra andre samtidige prosesser. I alle intervjuene måtte jeg påpeke at enkelte av prosessene som ble nevnt allerede var i gang da ABE-reformen ble vedtatt. Dette gjelder spesielt Kvalitetsutviklingsprogrammet som blant annet er bakteppet for sentralisering av kontorfaglige ressurser og digitalisering. Denne prosessen ble påbegynt i 2013. Denne samtidigheten gjør det vanskelig å skille ut hvilke endringer og erfaringer som kan spores tilbake til ABE-reformen og hvilke som er et resultat av andre og samtidige endringsprosesser.

Samtidig så jobbet vi med kriteriemodellen ute på enhetene også så vi tok den bare inn. ABE-reformen utgjør bare en liten dråpe i forhold kuttene i kriteriemodellen. Den reformen har ikke tatt energi i det hele tatt. (Leder, 18 år)

Flere av lederne peker på at samtidige krav er mer belastende enn ABE-reformen. Utdanningskrav, kompetansekrav og pålagte treninger og kurs for ansatte som stjeler mye tid. Denne tiden må erstattes av andre, noe som koster penger, men det er en større bekymring for at det går utover primæroppgaven; det faglige arbeidet og ungene Bufetat har ansvaret for, enn et lite kutt i budsjettet (Leder, 17 år).

ABE-reformen har ikke fått noen selvstendig plass i regionen. Den har ikke blitt behandlet som en reform annet enn at den har gitt regionen litt mindre penger. Det har vært andre drivere, andre reformer som gjør mye av det samme, men ikke forankret i ABE-reformen. (Leder, 14 år)

Belastningen med å stå i mange samtidige prosesser finner også Difi, Oslo Economics og Fafo i sine undersøkelser. De viser til at det er ekstra krevende med tilleggskutt og nye oppgaver derfor som effektiviseringstiltak løses derfor gjennom blant annet omorganisering. Areidsmengden blir samtidig også større på de gjenværende ansatte som ikke er sentralisert eller effektivisert bort. Fafo beskriver hvordan tanken bak reformen, det å alltid tenke om det vi gjør er effektivt, kan tas inn i andre pågående prosesser og dermed bidra til å minske denne belastningen. Dette blir det samme som leder (15 år), forklarer som å ha “*effektiviteten forrest i pannebrasken*”.

4.4 Oppsummering og konklusjon

En av byråkratiets viktigste oppgaver er lojalt å sette ut i live det politikerne vedtar. Formålet med denne studien er å se på hvordan ABE-reformen, som ble innført av regjeringen i 2015, har blitt kommunisert og implementert i Bufetat region Midt-Norge. I gjennomføringen av studien ble det naturlig å dele dette opp i to deler. En del som ser på kommunikasjon mellom det politiske nivået, via direktoratsnivå og ned til regionsnivå. Slik kommunikasjon skjer for det meste skriftlig og gjenfinnes i dokumenter som er offentlig tilgjengelige og er derfor gjennomført som en dokumentanalyse. Den andre delen av studien ser nærmere på kommunikasjonen rundt reformen fra regionalt ledernivå og ut til underliggende enheter. Jeg har forsøkt å sette lys på i hvilken grad reformen har blitt oversatt og bearbeidet i denne prosessen. For å finne bakgrunn om hvordan slike prosesser bør foregå har jeg i all hovedsak støttet meg på Kjell Arne Røviks translasjonsteori (Røvik, 2007). For å sette dette i et system og holde det opp mot teori har jeg evaluert funnene opp mot Trine Øllgaard Bentzens modell Idédiamanten (Bentzen, 2020).

Politisk

Røvik sier at det ofte finnes en oppfatning om at når en avgjørelse om å innføre en reform eller endring formelt er vedtatt på øverste nivå er dette det samme som at den er implementert på alle nivåer i organisasjonen (Røvik, 2007). Dette finner jeg også i kommunikasjonen rundt ABE-reformen fra politisk nivå og ned til regionsnivå i Bufetat. Gjennomgangen av dokumenter i den offisielle styringslinjen vitner om at det er en forventning om at ABE-reformen skal implementeres. Det er i liten grad stilt spørsmål ved reformen eller gjort tilpasninger til de ulike nivåene i organisasjonen. Det som finnes av endringer og tilpasninger er hovedsakelig mindre, semantiske endringer. Innføringen av reformen er viet lite egen plass i styringsdokumentene og informasjonen krymper på hvert nivå i sin reise nedover i hierarkiet. Fra Bufdir og til regionsnivå er reformen oppsummert i to setninger. Dette kan ikke sees på som en robust oversettelse av et konsept.

På politisk nivå virker det som om reformen er godt jobbet med og derfor er godt forankret der. Videre ned i nivåene kan de se ut som om teksten som omhandler reformen er klippet ut av statsbudsjettet og limt inn i tildelings- og disponeringsbrev, dog med noen tilpasninger. Det er få tegn til god forankring av denne reformen hos Bufdir.

Det som ikke er oversatt og tilpasset de ulike nivåene vil heller ikke behandles langs den dimensjonen i Idédiamanten som gjelder involvering. Her får de ansatte i organisasjonen lov til å reflektere over endringene og hvordan disse vil påvirke deres hverdag, samt å prøve ut måter å ta i bruk disse endringene på. Det skåres derfor lavt langs denne aksene i Øllgaards Idédiamant. Dette gir, sammen med lav lokal forankring, en Idédiamant som er smal og høy, og ikke spesielt robust.

På en måte er denne reformen todelt; den ene er de økonomiske kuttene som gjennomføres hvert år og den andre er tanken om effektivisering og avbyråkratisering som skal ligge som et bakteppe for all drift i statlige virksomheter. Den økonomiske dimensjonen er enkel å forholde seg til, det er opp til hver enkelt organisasjon hvordan de ønsker å fordele kuttene. I Bufetat er disse fordelt likt utover og innført uten særlig involvering av andre enn ledergruppen.

Det å hele tiden skulle effektivisere har lenge vært et krav i offentlig administrasjon og var en prosess som allerede var i gang i Bufdir/Bufetat før denne reformen ble innført. Det er derfor mer informasjon å finne om det å effektivisere enn selve reformen. Flere prosesser var iverksatt før 2015 og dette kan være en grunn til at ABE-reformen levnes lite plass.

I regjeringen oppsummering av ABE-reformen i Statsbudsjettet for 2022 finner de at

ABE-reformen har bidratt til at departementene stiller tydeligere krav til kontinuerlig effektivisering i virksomhetene som en integrert del av den ordinære styringsdialogen. Statlige virksomheter bruker administrative fellestjenester i større grad enn tidligere, og tilgangen til fellestjenestene er i utvikling. Ny teknologi bidrar til å drive frem både videreutvikling av eksisterende fellestjenester og utvikling av helt nye. (Prop. 1S (2021-2022), s. 90)

Dokumentgjennomgangen over viser at reformen er tatt inn som en fast del av styringsdialogen fra departement til direktorat, og fra Bufdir og ned til regionen. Bufetat og Bufdir har også tatt i bruk fellestjenester i større utstrekning enn tidligere. Jeg er derimot usikker på om disse endringene kan tilskrives ABE-reformen. De fremstår heller som et resultat av prosesser som allerede var i gang i 2015. ABE-reformen blir mer som en formalisering av disse pågående prosessene, noe som for så vidt er i tråd med at denne tankegangen alltid skal være til stede i daglig drift.

Bufetat navigerer i en hverdag som er stadig mer kompleks, i form av formelle krav slik som lover og forskrifter, stadige reformer og økte forventninger fra brukerne. Ny teknologi tvinger frem krav om å løse oppgaven mer effektivt, og Bufetat svarer ut dette med mer spesialisering og strammere hierarkisk styring. Max Weber så slik spesialisering og styring som den mest rasjonelle tilnærmingen for å koordinere og kontrollere underliggende virksomheter. Samtidig var han også oppmerksom på at denne tilnærmingen ikke nødvendigvis var den som fremmet effektivitet og innovasjon. Dette er mye likt en av ledernes kommentar om at tvang er en underlig måte å motivere på.

Det kan virke som om den spagaten Bufetat står i på mange måter blir et wicked problem, hvori det som er svaret på et krav, for eksempel spesialisering, samtidig hemmer utviklingen på andre områder som innovasjon, noe som igjen kan begrense effektiviteten.

I Bufetats langtidspan for 2022-2024, får ABE-reformen for første gang egen plass i strategidokumentet, dog kun i form av en enkelt setning under økonomi: *“I tillegg kan vi forvente at avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen vil videreføres og at kapittel 855 reduseres med 0,5 prosent per år i perioden”* (Bufdir, 2022b). Det er litt interessant å merke seg at dette skjer samtidig som at en ny regjering har det programfestet å avskaffe reformen.

Lokalt

Gjennom intervjuene med ledere i Bufetat region Midt-Norge har jeg fått innblikk i hvordan ABE-reformen er håndtert på et regionalt nivå. Ledelsen sier rett ut at denne reformen ikke har vært kommunisert ut til underliggende enheter og at enhetene derfor ikke har noe forhold til den. Hele reformen har blitt håndtert som en “budsjetteknisk greie”. Dette bekreftes av lederne ute på enhetene ettersom det er de som har svart at de enten kun har hørt om denne reformen via media eller ikke hørt om den i det hele tatt. De har fått med seg at det er kuttet i tildelinger, men mitt inntrykk er at ABE-kuttene er vanskelige å skille fra samtidige, og hos noen, større kutt.

Flere av lederne litt høyere opp i hierarkiet har fått med seg den mer abstrakte delen av reformen, og ser på avbyråkratisering og effektivisering som et bakteppe for alt reformarbeid som gjøres i regionen. De utfordrer ledere og ansatte til å bruke det handlingsrommet de har til å finne bedre og mer kostnadseffektive løsninger. Det ble også tydelig i intervjuene og gjennom analysen at alle lederne står i mange samtidige prosesser. Flere av disse prosessene omhandler mye av det samme, effektivisering, innsparing og spesialisering, og blir derfor vanskelige å skille fra hverandre. Det er nærliggende å anta at noen av punktene som er gjengitt som å høre til ABE-reformen egentlig er en prosess eller resultat tilhørende en annet endringsarbeid. ABE-reformen har ikke fått noen selvstendig plass i regionens reformarbeid. Dette er et aktivt valg hos regionledelsen. Det å behandle implementeringen av reformen på denne måten er det Winter og Nielsen (2008) kaller vetopunkter, kritiske punkter som kan sabotere implementeringen. Disse punktene kan for eksempel være en leder som enten ikke forstår eller ikke er enig i beslutningen. I Bufetat region Midt-Norge er det ikke det at regionledelsen ikke er enig i reformen som skaper et slikt vetopunkt, men heller det at den besluttes tatt inn i budsjettarbeidet og ikke kommuniseres videre ut til enhetene. Den blir bare en av flere samtidige endringer. Det skåres derfor noe høyere på strategisk forankring i regionen i Ídediamanten. Det at regionledelsen har valgt å ikke kommunisere ABE-reformen ut til enhetene gjør at det skåres veldig lavt på lokal forankring. Å gjøre det på denne måten betyr videre at det ikke er rom for verken refleksjon eller eksperimentering med denne endringen, noe som gir en veldig liten og lite robust diamant.

I gjennomgangene både på strategisk nivå og lokalt nivå, ble det klart for meg at ABE-reformen har fått veldig lite selvstendig plass i det statlige barnevernet. Det kan fremstå som

om den er vedtatt av politikerne og bare absorbert inn i en svært lojal og pliktoppfyllende organisasjon. Kommunikasjon rundt reformen har fra politisk til regionalt nivå gått i styringslinjen, men har opptatt mindre og mindre plass i dokumentene på sin reise nedover i organisasjonen. Det har i liten grad vært jobbet med å oversette og tilpasse reformen til de ulike nivåene, ut over å kommunisere en forventning om at den blir fulgt opp.

På regional nivå er ABE-reformen ikke kommunisert fra regionledelse og ut til de underliggende enhetene.

Bufetat fungerer her som et verktøy for å utføre det våre valgte politikere beslutter.

De økonomiske kuttene merkes, men i liten grad på grunn av stadig nye prosjekter hvor enkelte av disse kommer med tilhørende midler. Samtidig strekker lederne seg langt for å verne om kjerneoppgavene; de barna og ungdommene Bufetat region Midt-Norge har ansvaret for.

De idemessige delen av reformen drukner i samtidige prosesser med likt fokus og representerer heller ikke derfor noen stor endring for regionen.

Til sammen gir disse skåringene en liten og smal diamant. Dette er ifølge Bentzen et tegn på en lite robust oversettelse. En lite robust oversettelse har generelt lite gjennomslagskraft.

Paradokset her blir at selv om reformen ikke er viet noen egen plass i regionens arbeid er den på en måte kommunisert og implementert likevel, men gjennom andre og samtidige prosesser.

Videre arbeid

I og med at Bufetat består av 4 regioner i tillegg til region Midt-Norge hadde det vært interessant å få innblikk i hvordan ledelsene i de andre regionene har valgt å kommunisere og implementere ABE-reformen lokalt. De 5 regionene får lik informasjon fra Bufdir, men er ulikt organisert og løser utfordringene på forskjellig vis. Dette nevnes også av en av lederne intervjuet. Det hadde derfor vært interessant å se hvordan de forskjellige regionene har håndtert denne endringen. Det hadde også vært interessant å se nærmere på i hvilken grad andre og samtidige prosesser virker inn i dette arbeidet med ABE-reformen. Blir den løftet frem og kommunisert i større grad i andre regioner enn i Midt-Norge?

Det hadde videre vært interessant å sammenligne kommunikasjon og implementering av ABE-reformen mot andre reformer og større endringer som har funnet sted i regionen. Man kunne her ha tatt i bruk Ìdediamanten for å se om skåring langs de samme aksene gir ulik form.

Andre rapporter om ABE-reformen handler i stor grad om hvilken innvirkning ABE-reformen har hatt på tjenestene de ulike virksomhetene leverer. Det at ledere i region Midt-Norge verner om kjerneoppgavene og til en viss grad føler at de har nok penger, gjør en sammenligning mot slike tidligere rapporter lite hensiktsmessig.

Litteratur:

- Barne-, likestilling- og inkluderingsdepartementet. (2015). *Tildelingsbrev til Bufdir 2015*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e3c03f39789d433a9ade95467740b6ab/tildelingsbrev-til-bufdir-2015.pdf>
- Barne-, likestilling- og inkluderingsdepartementet. (2016a). *Tildelingsbrev til Bufdir 2016*
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e3c03f39789d433a9ade95467740b6ab/tildelingsbrev-2016---barne--ungdoms--og-familiedirektoratet-bufdir.pdf>
- Barne- likestillingsdepartementet. (2016b). *Tildelingsbrev til Bufdir 2017*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e3c03f39789d433a9ade95467740b6ab/tildelingsbrev-2017-barne--ungdoms--og-familiedirektoratet-bufdir-211216.pdf>
- Barne- likestillingsdepartementet. (2017). *Tildelingsbrev til Bufdir 2018*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e3c03f39789d433a9ade95467740b6ab/tildelingsbrev-bufdir-2018.pdf>
- Barne- likestillingsdepartementet. (2018). *Tildelingsbrev til Bufdir 2019*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/eefbe003db0d4872bcbd75bb77f3526b/bufdir---tildelingsbrev-2019---endelig-versjon-19.12.2018.pdf>
- Barne- og familiedepartementet. (2019). *Tildelingsbrev til Bufdir 2020*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e3c03f39789d433a9ade95467740b6ab/tildelingsbrev-til-bufdir-2020-inkl.-alle-vedlegg.pdf>
- Barne- og familiedepartementet (2020). *Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c67ce64d762c4eeeba9eda2900b7f003/instruks-om-okonomi-og-virksomhetsstyring-i-bufdir-01.01.20.pdf>
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, (2014, 6. mai). *Høringsnotat. Videreutvikling av kvalitetsutviklingsprogrammet i tråd med Prop.106 L*. <https://docplayer.me/1637980-Videreutvikling-av-kvalitetsutviklingsprogrammet-i-trad-med-prop-106-l.html>
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2017a). *Årsrapport 2016*. https://bufdir.no/Bibliotek/Bufdirs_publicasjoner/Dokumentside/?docId=BUF00003969
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2017b). *Kvalitetsutviklingsprogrammet*.
https://bufdir.no/globalassets/global/om-oss/bufetat_strategi_2018-2020_digital.pdf
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2018). *Svar på høring om Prop. 73 L (2016–2017) Endringer i barnevernloven (barnevernsreform) – BLD (2017)*.
<https://www.bufdir.no/contentassets/095782777aa244cba53aca8330b6b22b/april-11-12-2018/bufdir---desentralisering-av-oppgaver-fra-staten-til-fylkeskommunene-1.pdf>
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2019). *Årsrapport 2018*.
https://bufdir.no/Kontakt/Om_Bufdir_og_Bufetat/Arssrapport_2018/

- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, (2022a, 23. mars). *Organisasjon*.
https://bufdir.no/Kontakt/Om_Bufdir_og_Bufetat/Om_Bufdir/
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2022b). *Langtidsplan for Bufetat 2022-2024*.
- Barne-, ungdoms- og familieetaten, (2021, 19. August). Organisasjonskart Bufetat region Midt-Norge. Hentet fra Bufetats intranett. <https://samhandlingsrom.sharepoint.com/sites/intranett/var-organisasjon/organisering/Documents/Organisasjonskart%20Bufetat%20region%20Midt-Norge.pdf>
- Bentzen, T. Ø. (2019a). The translational diamond: robust translation of magic concepts in public organizations. *International Journal of Public Leadership* (15)2, 94-112.
- Bentzen, T. Ø. (12. mai 2019b). *Idédiamanten: Fra luftig ide til robust forandring*. Offentlig ledelse. <https://offentligledelse.dk/idediamanten-fra-luftig-ide-til-robust-forandring/>
- Bentzen, T. Ø. (2020). *Samskabt styring*. Nye veie til avbureaukratisering. Samfundslitteratur.
- Bjlsma-Frankema & K.Costa, A. (2005). Understanding the Trust-Control Nexus. *International Sociology*, 20(3). 259-282.
- Bozeman, B. (1993). A Theory of Government "Red Tape". *Journal of Public Administration Research and Theory*. 3(3), 273-303.
- Bufetat region Midt-Norge. (2016). *Disponeringskriv 2015 - Barnevern - kap 855*.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læregid, P. & Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk*. (2. utg.). Universitetsforlaget.
- de Bruijn, H. (2002). Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement. *The International Journal of Public Sector Management* 15(7), 578-594.
- DeHart-Davis, L. (2008). Green Tape: A Theory of Effective Organizational Rules. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 19(2), 361-384.
- Det kongelige barne-, likestillings- og inkluderingsdepartement. (2014). *Tildelingsbrev til Bufdir 2014*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e3c03f39789d433a9ade95467740b6ab/tildelingsbrev-til-bufdir-2014.pdf>
- Direktoratet for forvaltning og IKT, (2016). *Nøklen til handlingsrommet. Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten?* (Difi-rapport 2016:6). <https://dfo.no/rapporter/noklene-til-handlingsrommet-hva-fremmer-og-hemmer-effektivisering-i-staten>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, (2020). *Når støvet har lagt seg ... Erfaringer fra statlige reformer*. (DFØ-rapport 2020:11). <https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/2020/DFO-rapport-2020-11-Nar-stovet-har-lagt-seg.-Erfaringer-fra-statlige-reformer.pdf>

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, (2022, 18. mars). *Etatsstyringsprosessen*.
<https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/etatsstyring/veileder-i-etatsstyring/etatsstyringsprosessen>.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*. Vol 48, 147-160.
- Dyer, W. G. & Wilkins, A. L. (1991). Better stories, not better constructs, to generate better theory: A rejoinder to Eisenhardt, *Academy of management review* 16(3), 613-619.
- Flyvbjerg, B. (2010) Fem misforståelser om casestudiet. I Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (Red.) *Kvalitative metoder* (s. 463-487). Hans Reitzels forlag.
- Halvorsen, K. (1993), *Å forske på samfunnet - en innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg.). Bedriftsøkonomens Forlag.
- Herriott, R. E. & Firestone, W. A. (1983). Multisite Qualitative Policy Research: Optimizing Description and Generalizability. *Education researcher*, 12(2), 14-19.
<https://doi.org/10.3102/0013189X012002014>
- Heywood, A. (2013). *Politics*. (4th ed.) Palgrave Macmillan.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. (2. utg.) Høyskoleforlaget.
- Johannessen, A., Tufte, P.A. & Kristoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Abstrakt forlag.
- Kaufmann, W. & Feeney, M. (2012). Objective Formalization, Perceived Formalization and Perceived Red Tape. *Public Management Review* (14)8, 1195-1214.
- Kommunetorget, (u.å). *Forankring*.
<https://www.kommunetorget.no/Temaomrader/Kommunal-planlegging/HVORFOR-planlegge/Flere-grunner-til-a-planlegge/Forankring/>
- Kostova, T. (1999). Transnational Transfer of Strategic Organizational Practices: A Contextual Perspective. *The Academy of Management Review* 24(2), 308-324.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. (2. utg.). Gyldendal Akademisk.
- Mehmetoglu, M. (2004). *Kvalitativ metode for merkantile fag*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Meyer, J. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340-363. <http://dx.doi.org/10.1086/226550>
- Moses, J. W. & Knutsen, T.L. (2019). *Ways of knowing* (3. utg.) Macmillan International.

- Myers, M. D. (2009). *Qualitative research in business & management*. Sage Publications Ltd.
- Nilstun, C. (2018, 4. mai). *Reform*, SNL. <https://snl.no/reform>
- Norsk Senter for forskningsdata. (u.å). *Forske på egen arbeidsplass*. Hentet 22.3.2022 fra <https://www.nsd.no/personverntjenester/oppslagsverk-for-personvern-i-forskning/forske-pa-egen-arbeidsplass/>
- NOU 2015:1. (2015). *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd – Produktivitetskomisjonens første rapport*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-1/id2395258/>
- Olsen, J. P. (2005). Maybe it is time to rediscover bureaucracy? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 1-24. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui027>
- Oppegard, S., Seip, Å. S. & Svalund, J. (2019). *ABE-reformen i staten* (36). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/abe-reformen-i-staten-2>
- Oslo Economics, (2018). *Analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen etter innføringen av ABE-reformen*. Oslo Economics og Agenda Kaupang.
- Ot.prp. nr. 9 (2002-2003). *Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.* Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-9-2002-2003/id125888/>
- Otterdal, M. S. (2018, 5. oktober). *ABE-reformen passerer ti milliarder, men fortsatt nei til å evaluere*. Parat24. <https://www.parat.com/parat24/nyheter-2137-378889/abe-reformen-passerer-ti-milliarder-men-fortsatt-nei-til-a-evaluere>
- Pollitt, C. & Hupe, P. (2011). Talking about Government. The role of magic concepts. *Public Management Review*. (13)5, 641-658.
- Prop. 1S (2014-2015). *Statsbudsjettet for budsjettåret 2015*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-1-S-20142015-/id2005477/>
- Prop. 1S (2015-2016). *Statsbudsjettet for budsjettåret 2016*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-gul-bok-20152016/id2456301/>
- Prop. 1S (2016-2017). *Statsbudsjettet for budsjettåret 2017*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-gul-bok-20162017/id2513899/>
- Prop. 1S (2017-2018). *Statsbudsjettet for budsjettåret 2018*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-gul-bok-20172018/id2574460/>
- Prop. 1S (2018-2019). *Statsbudsjettet for budsjettåret 2019*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-gul-bok-20182019/id2613810/>

- Prop. 1S (2019-2020). *Statsbudsjettet for budsjettåret 2020*. Finansdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-gul-bok-20192020/id2671985/>
- Prop. 1S (2021-2022). *Statsbudsjettet for budsjettåret 2022*. Finansdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20212022/id2875540/>
- Regjeringen, (u.å). *Tildelingsbrev, instruksar og årsrapportar*.
<https://www.regjeringen.no/no/dokument/tildelingsbrev-og-arsrapportar/id2357472/>
- Regjeringen, (u.å). Barne- og familiedepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dep/bfd/id298/>
- Ringdal, K. (2018). *Enhet og mangfold - samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (4. utg.) Fagbokforlaget.
- Ry, J. C. & Repstad, P. (2004). Fra nærhet til distanse og tilbake igjen. I Repstad, P. (red.) *Dugnadsånd og forsvarsverker - tverretattlig samarbeid i teori og praksis* (234-253).
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Universitetsforlaget.
- Sabatier, P.A. (1986). Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*. 6(1), 21-48.
- Sandberg, T. (2019, 21. desember). ABE-kuttene går ut over tjenestene. *Dagsavisen*.
<http://dagsavisen.no/nyheter/innenriks/2019/12/21/abe-kuttene-gar-ut-over-tjenestene/>
- Sigmundstad, A. (2018, 27. februar). ABE-reform: Luftslopp eller suksess? *Parat24*.
<https://www.parat.com/parat24/abe-reform-luftslopp-eller-suksess--2137-368162>
- Six, F. (2013). Trust in regulatory relations. *Public Management review* (15)2, 163-185.
- Songstad, S.T, Bjørkelo, B. Dahle, T. M, Husabø, G. & Bjørnstad, S. (2011). *Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet*. Deloitte.
<https://kudos.dfo.no/files/6b9/6b92e3c8a81f1bb85e2b793abcf080d2c1ad66400e559ae24a8b5d8e6964ff3f/deloitte.pdf>
- Stenseth, J. (2014). *Klarer Bufetat å mobilisere i samme retning?* [Masteroppgave]. Høgskolen i Lillehammer.
- Sundstrøm, K. (2021, 5. mai). Weber: det rasjonelle byråkratiet. *Nasjonal digital læringsarena*. <https://ndla.no/nb/subject:1:fb6ad516-0108-4059-acc3-3c5f13f49368/topic:1:f77c8919-a904-41b3-88a4-34281c13627c/topic:1:c0686776-6857-4ee6-b25e-e1e385309570/resource:19b406c6-dc89-42b8-b52d-37209fe8df08>
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.) Gyldendal akademisk.
- Van Dooren, W. (2005). What makes organisations measure? Hypotheses on the causes and conditions for performance measurement. *Financial Accountability & Management*, 21(3), 363-383.

Winter, S.C. & Nielsen, V. L. (2008). *Implementering af politik*. Hans Reitzels Forlag.

Yin, R. K. (2003). *Application of Case Study Research*. (2. utg.) Sage Publications.

Yin, R. K. (2013). *Case Study Research. Design and Methods*. (5. utg.) Sage Publications.

Vedlegg 1

Godkjenning fra NSD

20.05.2022, 23:15 Meldeskjema for behandling av personopplysninger

[Meldeskjema](#) / [ABE-reformen i Bufetat, region Midt](#) / Vurdering

Vurdering

Referansenummer
911603

Prosjekttittel
ABE-reformen i Bufetat, region Midt

Behandlingsansvarlig institusjon
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet / Fakultet for økonomi (ØK) / NTNU Handelshøyskolen

Prosjektperiode
03.01.2022 - 27.04.2022

[Meldeskjema](#)

Dato	Type
10.01.2022	Standard

Kommentar
Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 10.01.2022.

Behandlingen kan starte.

TAUSHETSPLIKT
Deltagerne i prosjektet har taushetsplikt. Intervjuene må gjennomføres uten at det fremkommer opplysninger som kan identifisere andre. Det gjelder ikke bare navngiving av andre, men også beskrivelser av hendelser, situasjoner på en måte som kan bidra til identifisering av andre personer.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET
Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 27.04.2022.

LOVLIG GRUNNLAG
Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake.

Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER
Personverntjenester vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER
Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), og dataportabilitet (art. 20).

Personverntjenester vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER
Personverntjenester legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1 f), og sikkerhet (art. 27).

<https://meldeskjema.nsd.no/vurdering/01d1b346-7d51-4bef-9d8c-3c84cd778aee/0>

1/2

nsd.no/meldeskjema-for-personopplysninger og anmeldelse for NSD

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til oss ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: <https://www.nsd.no/personverntjenester/fyll-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema>
Du må vente på svar fra oss før endringen gjennomføres.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

Personverntjenester vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

[Meldeskjema](#) / [ABE-reformen i Bufetat, region Midt](#) / Vurdering

Vurdering

Referansenummer

911603

Prosjekttittel

ABE-reformen i Bufetat, region Midt

Behandlingsansvarlig institusjon

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet / Fakultet for økonomi (ØK) / NTNU Handelshøyskolen

Prosjektperiode

03.01.2022 - 25.05.2022

[Meldeskjema](#) 

Dato

28.04.2022

Type

Standard

Kommentar

Personverntjenester har vurdert endringen i prosjektslutt dato.

Vi har nå registrert 25.05.2022 som ny slutt dato for behandling av personopplysninger.

Vi vil følge opp ved ny planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet/pågår i tråd med den behandlingen som er dokumentert.

Kontaktperson: Gry Henriksen

Lykke til videre med prosjektet!

Intervjuguide

Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen ble innført i 2015 og innebærer at statlige virksomheter får årlige budsjettkutt. Disse har utgjort mellom 0,5 og 0,8 prosent av driftsbudsjettet. Reformen skal gi incentiver til mer effektiv statlig drift. Med ABE-reformen stilles det klare krav om mindre byråkrati og mer igjen for pengene. Midlene som frigjøres vil omfordeles til politisk prioriterte formål.

Spørsmål

Kan du fortelle litt om deg selv, hvilken stilling du har og hvor lenge du har jobbet i Bufetat? Hvilke verdier mener du kjennetegner din organisasjon?

ABE-reformen

Er du kjent med ABE-reformen?

Hvor kjent er reformen

 i regionen

 i din enhet

Kjenner du til prosesser som er satt i gang som en følge av reformen?

Hvordan har dere håndtert reformen?

Hvor mye føler du at du har kunnet påvirke hvordan reformen har truffet enheten?

 One size fits all?

Har Bufetat jobbet målrettet med ABE-krav ihht en tiltaks- og effektiviseringsplan for etaten regionalt og samlet sett?

Handlingsrom

Hva har vært den enkelte regions/enhets/avdelings/leders handlingsrom knyttet til implementering av denne reformen?

 Utnytter lederne dette?

 Har du utnyttet dette?

Hvilke tiltak er iverksatt?

Hvordan har reformen påvirket din enhet/region?

 effektivisering?

 avbyråkratisering?

Hvor stor innvirkning har reformen hatt på enheten/regionen din?

Opplever du at det er en kultur som fremmer endring og effektivisering i Bufetat?

Hvem har vært involvert i implementeringen av reformen din region/enhet?

Å avbyråkratisere insinuerer at det finnes noe som er uønsket / ikke fungerer. Hva kan dette være i din avdeling? Grønt/rødt byråkrati.

Forankring

Hvordan ble denne kommunisert fra direktorat og ned til region?

Kjenner du til hvordan det ble arbeidet med denne reformen på regionalt nivå?

Hvordan ble denne kommunisert ut til enhetene?

Hvem eier prosjektet i din organisasjon?

Hvordan er de ulike nivåene i organisasjonen involvert?

I hvilken grad er de ansatte oppfordret til å komme med forslag til endringer for å møte kravet om effektivisering og avbyråkratisering?

Grad av:

dialog

involvering

Bærer tiltakene kommunisert ned i organisasjonen preg av helhetlig/overordnet tenkning i implementeringen eller enkeltstående forslag/tiltak/satsinger?

Bærer tiltakene dere har iverksatt i din enhet/region preg av helhetlig/overordnet tenkning i implementeringen eller enkeltstående forslag/tiltak/satsinger?

Effektivisering

Har dere gjennomført noen effektiviseringstiltak?

Hvilke?

Hva ble gevisnten(e)?

Hva er eventuelle hemmere for dette? (lover, resultatkrav osv)

I hvilken grad vil du i at ABE-reformen bidrar til eller hindrer din virksomhet i å iverksette (andre) effektiviseringstiltak?

Hvor har forslag til effektivisering kommet fra?

Topp?

Bunn?

Opplever du at organisasjonen har blitt mer effektiv?

Hva har fungert?

Hva har ikke fungert?

Opplever du at det er et reell potensiale for ytterligere effektivisering?

Samtidighet

Kjenner du til andre reformer med tilsvarende virkning som er satt i gang samtidig? (eks. krav om effektivitet, krav om mindre pengebruk og lignende).

Har virksomheten vært utsatt for andre budsjettkutt som ikke er direkte relatert til ABE-reformen?

Kan implementeringen av ABE-reformen gjenfinnes blant andre aktiviteter i organisasjonen?

Opplevelsen av styring?

å bli styrt?

av å styre andre i denne prosessen

