

Dekopling og kommunal reorganisering: Områdesmodellens avpopularisering

Av TORILL NYSETH

The article discusses the abolition of experimental committees in urban districts empowered to take decisions, in two Norwegian municipalities and one in Denmark. Their abolition is discussed from the point of view of two organisation-theoretical perspectives: the rational-instrumental and the new-institutional. Both perspectives contribute in their fashion to explain why these committees were abolished. Viewed from the rational perspective it could be maintained that the urban district committees were abolished because "they didn't deliver the goods". In other words, the committees were not efficient enough as regards the implementation of the aims they had been appointed to bring about. But the new-institutional perspective can also be helpful. This perspective sheds light on the institutional circumstances modern municipalities have to contend with, and which lead to changes in organisational concepts which are no longer appropriate for the prevailing norms in the environment for what constitutes appropriate modern organisational design. Finally, a third, more politico-institutional perspective is raised. Abolition of the committees was a highly politicised, decision-making process where a number of circumstances unconnected with the committees' actual activities played a part in the politicians' assessments.

Innledning

Kommuner framstår som moderne organisasjoner. Et kjennetegn ved moderne organisasjoner er at de stadig prøver ut nye organisasjonsmodeller eller elementer av slike i et stadig raskere tempo. Den moderne organisa-

sjonen som idealtipe er "multi-standardorganisasjonen", dvs en organisasjon som har særlig stor kapasitet til å ta opp i seg og handtere mange, inkonsistente, overlappende og flyktige oppskrifter fra institusjonelle omgivelser (Røvik 1998). Moderniseringen

av kommunene har gitt oss kommuneorganisasjoner som både er større og mer komplekse med økende differensiering og et mer fragmentert styringssystem som resultat. Organisasjonen er ikke tett koplet fra topp til bunn, og ulike, til dels overlappende eller inkonsistente organisasjonskonsepter synes å kunne eksistere side om side. Vi kan snakke om en mangefasettert og multisentrert kommuneorganisasjon hvor ulike autoritetsinstanser trer inn alt ettersom hvilke spørsmål det skal tas stilling til (Bogason 1995, Eriksen 1996, Montin 1990). Incentivene til disse endringene kom i første omgang ovenfra, stimulert av statlige frikommuneforsøk og andre moderniseringsprogrammer. Etter innføring av ny kommunelov, som har gitt kommunene langt større frihetsgrader til selv å foreta endringer i sin organisasjon, drives endringsprosessene i større grad nedenfra, i den enkelte kommuneorganisasjon. Et interessant spørsmål i den forbindelse er om økt frihet har ført til en større differensiering av organisasjonsformer i kommunene, eller om det snarere er slik at kommunene kopierer modeller fra hverandre? Med andre ord at det foregår en sterk grad av diffusjon av organisasjonsformer? Empiriske studier av omstillinger i kommuner har vist at strukturendringer i offentlige organisasjoner både er vanskelig å gjennomføre og å få effekter ut av. Formelle strukturendringene beveger seg på "overflaten", mens organisasjonens praksisformer mer eller mindre forblir uberørt (Brunsson og Olsen 1990).

I denne artikkelen analyseres kommunal omstilling i forbindelse med innføringen av område- eller bydelsforvaltningmodeller i tre skandinaviske kommuner¹. I løpet av 1990-tallet er samtlige hovedstadskommuner i Skandinavia i større eller mindre grad organisert etter denne modellen (Jonsen m.fl 1999). Det innebærer at det er etablert bydelsutvalg i hver bydel med et betydelig ansvar for den kommunale tjenesteproduksjon. Modellen ble imidlertid introdusert som et organisasjonskonsept for alle typer kommuner, ikke bare hovedstadskommunene. I Sverige skjedde dette gjennom kommunalsreformen på 1980-tallet. I Norge gjennom lanseringen av "områdemodellen som et alternativ til hovedutvalgsmodellen i forbindelse med frikommuneforsøkene på slutten av 1980-tallet. I Danmark kan vi ikke snakke om en reform, men det ble anledning til å opprette beslutningskompetente lokalutvalg, først gjennom frikommuneforsøkene og senere gjennom en endring kommuneloven.

De tre kommunene som danner det empiriske grunnlaget for artikkelen, er de to norske kommunene Stavanger og Tromsø, og den danske kommunen Herlev. Et utgangspunkt for å sammenligne tre ulike kommuner er i denne sammenheng at områdeforvaltningene i samtlige kommuner fikk et kortvarig liv. Etter noen år ble forsøkene avvirket og de desentrale enhetene nedlagt eller omorganisert. Med utgangspunkt i nyere organisasjonsteori der en klassisk rasjonell tilnærming settes om mot et ny-institusjonelt perspektiv søkes det svar

på følgende problemstilling: Er det nærliggende å forstå områdemodellens kortvarige liv som uttrykk for en mote-trend som var gyldig for en begrenset periode og som så faset ut? (Powel og DiMaggio 1991, Meyer og Rowan 1977). Kan man på den annen side forklare utfallet ut fra en rasjonell tilnærming? Var det f.eks trekk ved selve modellen som gjorde den lite kompatibel med kommunens øvrige organisasjon? Med andre ord skal vi teste om områdemodellen ble avvirket i disse tre kommunene fordi den ikke "virket", eller om det var fordi konseptet ble avpopularisert.

Kommunal omstilling som rasjonell design eller tilpasning til nye organisasjonsmoter?

Områdemodellen, selv i forsøksutgaven, representerer en relativt radikal organisasjonsmodell i den forstand at den erstatter det funksjonelle strukturingsprinsipp med et territorielt, og fordi der etableres et nytt politiske styringsnivå i organisasjonen. Vi skal anvende to relativt ulike organisasjonsteoretiske perspektiv i denne artikkelen. For det første skal vi se på forsøkene i et rasjonelt designperspektiv der områdemodellen innføres fordi den ansees å være det riktige svaret på bestemte problemer i kommunens organisasjon. Dette representerer det rasjonelle perspektivet. For det andre skal vi analysere forsøkene med om-

rådmodell som uttrykk for kommunens behov for å framstå som moderne. Her anvender vi med andre ord et symbolsk-institusjonelt perspektiv.

Det klassisk rasjonelle perspektivet på organisasjonsutforming er at organisasjoner kan formes til instrumenter for instrumentell måloppnåelse. I dette perspektivet er design også et redskap for at organisasjonen skal nå sine mål. Ved å utstyre organisasjoner med de riktige formelle strukturer vil de kunne bli mer effektive. En organisasjon kan og må designes og re-designes alt etter hva man til enhver tid sikter mot å oppnå. Oppfatningen er at formelle organisasjoner er konsistente, helhetlige byggverk (Røvik 1998, side 25). Den beste organisasjonsformen oppstår ikke spontant, men må utvikles gjennom bevisst innsats. Etablerte organisasjonsoppskrifter kan falme. "Gamle" organisasjonsmodeller erstattes når de ikke lenger er det riktige svaret på organisasjonens oppgave- og problemstruktur, og derfor ikke lengre er effektive. Nye løsninger søkes som en respons på at nye problemer har oppstått. Reorganisering defineres derfor ofte som en utviklingsorientert, problemløsende og rasjonell aktivitet som skal bringe organisasjonen fremover. Nye modeller blir nøye tilpasset og avstemt i forhold til den organisasjonen de skal fungere innenfor. Det nye må være både teknisk og verdimesig kompatibelt med organisasjonen for å slippe inn. Hvis ikke vil konseptet kunne komme til å bli oppfattet som et upassende fremmedlegeme og støtes ut (Røvik 1998, side 148). Organisasjonsutviklings- og forsøksprosjekter iverksettes når det

har oppstått problemer som den eksisterende organisasjonsmodellen ikke kan løse tilfredsstillende. Forsøk sees som redskaper for erfaringsbasert organisatorisk læring (Røvik 1992).

I den nyinstitusjonelle tilnærming aksepteres også det rasjonelle perspektivet, men det anses imidlertid ikke som dekkende for faktisk organisasjonsatferd. Organisasjoner er ikke rasjonelle tvers igjennom. Hos March og Olsen er rutiner et sentralt begrep. Organisasjoner styres av kulturbestemte regler og rutiner for handling (March og Olsen 1984, 1989). Visse måter å tenke og handle på tas for gitt og institusjonaliserer seg i organisasjonens praksisformer som både utelukker andre tolkninger og handlinger og produserer motstand mot forandring. Motstand mot forandring kan enten være at organisasjonen stiller seg helt imot enhver forandring, eller at den er imot en bestemt type forandring. Forandringer som er i overenstemmelse med institusjonens identitet, dvs dens grunnleggende vurderinger, interesser og holdninger, vil skje rutinemessig. Store og plutselige forandringer som bryter med institusjonens identitet har gjerne en krisebakgrunn, og forekommer derfor sjelden i politiske institusjoner (Brunsson og Olsen 1990). Politiske institusjoner er derfor vanskelige å endre. Sentralt i forståelsen av politiske institusjoner er dessuten at de konstruerer og utvikler mening, dvs en bestemt måte å forstå verden på. Dette foregår i et samspill med omgivelsene. Meningsdannelsen kan foregå i form av symboler, ritualer og seremonier (Meyer og Rowan 1977).

Fordi moderne organisasjoner er en del av sine omgivelser, og til dels også avhengige av sine omgivelser, vil de tilpasse sine strukturer og oppgaver etter "den kulturelle orden" på det aktuelle tidspunkt. På 1990-tallet har den kulturelle orden for kommunesektoren vært "effektivisering", mens den på 1980-tallet var "modernisering". Fra den kulturelle orden avledes også normer for god organisasjonsdesign. Organisasjoner vil for å framstå som "moderne" forsøke å etterleve disse normene for hva som ansees som moderne og fremgangsrikt. Organisasjoner skaffer seg legitimitet ved å gi inntrykk av at strukturer og prosedyrer stemmer overens med disse oppfatningene (Meyer og Rowan 1977, Brunsson og Olsen 1990). Å ha de "riktige" organisasjonsformene kan være avgjørende for om man oppnår tillit, troverdighet og ressurstilgang.

Reorganiseringer er derfor ikke nødvendigvis svar på reelle problemer i organisasjonen, men iverksettes for å vise omgivelsene at en er "moderne". Reformen som framstår som moderne har derfor større sjanse for å adopteres av organisasjonen enn andre. Nye organisasjonskonsepter beveger seg imidlertid raskt inn, men ofte også raskt ut av organisasjonene igjen. Da vil de i liten grad endre etablerte praksisformer. Dette kan forstås med utgangspunkt i rutiner og kulturbestemte regler. Nye organisasjonskonsepter kan få slippe inn dersom de er i overenstemmelse med den kulturelle orden, men dersom de ikke stemmer overens med organisasjonens identitet vil reformene bare være et overflatefenomen som ikke endrer praksisformene. Reformene vil

være løst koplet til organisasjonens rutiner. Overfor omgivelsene har en likevel vist at en er "moderne". Innføring av nye organisasjonskonsepter har da først og fremst funksjon som et meningsbærende symbol og et signal til omgivelsene. Institusjonaliserte oppskrifter framstår som meningsbærende "rasjonaliserte" symboler, ikke som redskaper for modernisering og effektivisering.

Felles for både det rasjonelle og det nyinstitusjonelle perspektivet er at de begge forholder seg til hvordan organisasjonsoppskrifter beveger seg inn og ut av organisasjoner. Noen organisasjonsformer blir institusjonalisert, andre ikke. Stadig flere oppskrifter er gyldige bare for en kort periode. En forklaring på utskifting av en institusjonalisert standard med en ny ut fra det rasjonelle perspektivet vil være at den gamle ikke lengre virket, mens en nyinstitusjonell forklaring på det samme fenomen vil være at organisasjonen tilpasser sin organisasjonsstruktur til normer for hva som betraktes som gode oppskrifter i organisasjonens omgivelser for å ha tilstrekkelig legitimitet i omgivelsene (Meyer og Rowan 1977).

Bærende trender ved områdemodellens introduksjon i de tre kommuner

De tre kommunene som inngår i denne studien innførte områdemodellen i perioden 1986-1991, dvs i en periode hvor

fornyelse og modernisering sto på dagsorden. Perioden representerte framfor alt en åpenhet for det "nye" forstått som nye organisasjonsmodeller og konsepter som kunne oppdatere den kommunale organisasjon i forhold til tidens krav. Kommunene ble invitert til å eksperimentere, å se seg om etter nye løsninger. Med andre ord en situasjon hvor organisasjonen i større grad enn tidligere åpner seg opp for innspill fra de institusjonelle omgivelser (Baldersheim m.fl. 1995, Bogason 1996, Klausen og Ståhlberg 1998, Amnå et.al. 2000).

Organisasjonskonseptet "områdemodell" ble introdusert i alle skandinaviske land, men med forskjellige navn. "Områdemodellen" var det norske begrepet, "kommundelsnemder" det svenske og "beslutningskompetente lokalutvalg" det danske. I praksis var det snakk om tilnærmet samme konsept med noen nasjonale variasjoner. Det dreide seg om helhetlige organisasjonsmodeller og bydelsforvaltninger som skulle ta seg av den kommunale tjenesteproduksjon i tillegg til å etablere en ny politisk arena. Organisasjonskonseptet ble begrunnet både med utgangspunkt i demokrati og effektivitet. Demokrati forstått som økt borgerdeltakelse og større nærhet mellom kommune og borger. Effektivitet blant annet i betydningen mer treffsikker tjenesteyting og en bedre ressursutnyttelse. Bedre tilpasning av tjenestene til brukernes behov hadde først og fremst sammenheng med forestillingen om at økt tilgjengelighet til tjenestene betyr større forståelse for hvor behovene er størst, og dermed også kompetanse til å innfri dem. Den

samlede ressursutnyttelse forestilte en seg kunne bedres ved å ta i bruk lokal kunnskap og samordning gjennom tverrsektorielle løsninger.

Organisasjonskonseptet ble et stykke på vei en institusjonalisert standard i Sverige. Omlag hver tiende kommune innførte denne organisasjonsmodellen i løpet av 1980-tallet (Montin 1994). Det samme skjedde ikke hverken i Norge eller i Danmark, selv om det var enkelte spredte forsøk, noen flere i Norge enn i Danmark. Felles for de fleste av disse var at de ble introdusert som frikommuneforsøk der bydelsutvalgene ble avvirket etter at forsøksperioden var over. I Norge og Danmark kan altså bydelsutvalg i denne utgaven langt på vei karakteriseres som en døgnflue.

Er det nærliggende å forstå områdemodellens kortvarige liv som uttrykk for en motetrend som var gyldig for en begrenset periode og som så faset ut? Eller var det trekk ved selve modellen som gjorde den mindre kompatibel med den etablerte struktur i de kommuner den ble forsøkt innpasset? Ved å anvende dels det rasjonelle og dels det nyinstitusjonelle perspektivet skal vi analysere innføringen og senere avviklingen av forsøkene med en slik modell i Stavanger og Tromsø i Norge og i Herlev i Danmark. En slik tilnærming forutsetter en analyse av tre ulike faser. For det første "*initiativfasen*". Hva var det som gjorde at de tre kommunene valgte nettopp områdemodellen som relevant for et frikommuneforsøk? Ble modellen oppfattet å være det riktige svaret på bestemte problemer eller utfordringer i organisasjonen eller var

modellen snarere et uttrykk for kommunens behov for å vise at den er moderne? For det andre "*oversettelsesfasen*". dvs den lokale tilpassingen av organisasjonskonseptet. Prosessen med å tolke, oversette og tilpasse de sentrale problemstillingene til lokale forhold kan ha vært en aktiv prosess, der kommunen selv utformet en "lokal" modell med utgangspunkt i lokale utfordringer, eller den kan ha vært preget av passiv kopiering av modeller utviklet i andre kommuner. Og for det tredje "*handterings- eller driftsfasen*". Var det f.eks trekk ved selve designet som pekte mot at organisasjonene ville støte det fra seg, med andre ord at det skilte seg sterkt fra organisasjonens identitet?

Avslutningsvis vil vi også se på selve *avviklingsfasen*? Var beslutningsprosessen rasjonell i den forstand at det var graden av målrealisering som sto i fokus, eller ble utvalgene avvirket fordi normene i omgivelsene endret seg?

Trekk ved initiativfasen

Symbolperspektivet var relativt sterkt framtrædende både i Stavanger og Herlev. Både begrunnelsen for og innholdet i søknadene om å bli frikommuner var lite gjennomarbeidet. I Stavanger var søknaden f. eks. formulert på kun en halv side, og bydelsforsøket utgjorde bare en mindre del av kommunens søknad om å bli frikommune. I Herlev var det et overordnet mål å komme med i frikommuneforsøket. I Danmark var nåløyet for å komme med som frikommune relativt trangt. For å komme i betraktning måtte forsøkene ha en viss

prinsipiell betydning. Beslutningskompetente lokalutvalg var tidligere ikke utprøvd i Danmark. Et slikt forsøk ville derfor ha prinsipiell interesse. Ved å innrette sin frikommunesøknad mot lokalutvalg, var Herlev dermed langt på vei sikret å komme med. Den formelle begrunnelsen for forsøket og de mål det skulle bidra til å realisere, ble ikke formulert før forsøket var godt igang (Gjelstrup 1997). Snarere enn at det var en rasjonell begrunnelse var det behovet for å framstå som "moderne" som motiverte. I Tromsø var forsøket derimot mer rasjonelt begrunnet. Her dreide det seg ikke om et frikommuneforsøk, men om utprøving av alternative former for barnevernsorganisering, initiert av Barne- og familiedepartementet, og som kommunen søkte deltakelse i. Kommunens begrunnelsen var rasjonell i den forstand at prosjektet tok utgangspunkt i et konkret problem, "barn i drift" i en av kommunens mer belastede bydeler (Nyseth 2000). I dette tilfellet var det derfor et problem som søkte en løsning, snarere enn en løsning som søkte et problem, for å bruke en terminologi fra garbagecan modellen. Deltakelse i programmet gav også statlig støtte til forsøket, som i dette tilfellet var et medvirkende motiv, og er et eksempel på at "riktige" organisasjonsoppskrifter kan gi ressurstilgang. Det er tvilsomt om forsøket hadde kommet i gang uten disse midlene.

Kort sammenfattet kan vi derfor si at både i Herlev og i Stavanger var altså utgangspunktet for forsøket en tilpasning til normer i omgivelsene, i dette tilfellet deltakelse i et frikommune-

program som ga kommunen legitimitet som en moderne kommune. I mindre grad lå det til grunn en rasjonell vurdering av organisasjonens behov og konseptets egnethet i den sammenheng. Forsøket i Tromsø var imidlertid i større grad rasjonelt begrunnet.

Lokal oversettelse eller imitasjon

Hva med konseptet? Hva var det som faktisk ble implementert? Var det en "standardmodell" som ble innpasset eller utviklet den enkelte kommune sitt eget konsept tilpasset egen organisasjon? Når det gjelder områdemodellen eller varianter av denne kan man tenke seg at modellen må tilpasses til kommunens øvrige organisasjonsstruktur, både den politiske og administrative struktur, samt med kommunens øvrige territoriale styringsprinsipper. Det er lite sannsynlig at et kommunestyre vil gi anledning til at bydelsutvalg som faste (stående) utvalg skiller seg sterkt fra de organisasjonsprinsipper som råder i den kommunale organisasjon for øvrig. Derimot kan en tenke seg at eksperimentering med former tillates i utprøvingen av nye modeller. Gjennom slike oversettelser utvikles nye versjoner av samme modell, vi får en stor variasjon innenfor det som i utgangspunktet var en originalversjon av en organisasjonsmodell (Røvik 1998).

Antakelsen er derfor at dersom konseptet kommer for mye i konflikt med organisasjonens identitet må den justeres, konseptet må gjøres kompatibelt. Dersom konseptet ikke tilpasses kan det være uttrykk for to forhold. Det kan for det første være at det ikke er

behov for tilpasning fordi konseptet er i overenstemmelse med og vil forsterke den kommunale organisasjons identitet. For det andre kan fravær av oversettelse, dvs. imitasjon være uttrykk for en symbolsk reorganisering, altså at områdemodellen er å forstå som "windowdressing" (Brunsson 1989). Det er ikke meningen at modellen skal innføres på permanent basis, og derfor gjøres det heller ikke reelle anstrengelser i retning av å tilpasse den til organisasjonen. I slike tilfeller kan vi snakke om organisasjonsendringer som symbolproduksjon.

Men før man eventuelt kan tilpasse noe må en ha en standard. Hva fantes det av modeller som kunne kopieres, eventuelt tilpasses? De "autoritative sentra" for spredning av områdemodellen var i særlig grad de svenske kommunene Ørebro og Bræcke. Disse kommunene fungerte som et "mekka" for både norske og danske kommuner som var interessert i desentraliserte forvaltningsmodeller i noen år. Delegasjon på delegasjon av kommunepolitikere og administrative ledere fra andre kommuner besøkte Bræcke og Ørebro for å lære, blant andre de tre kommunene vi ser på her. Tromsø reiste til Bræcke, Herlev til Ørebro, mens Stavanger orienterte seg mot Oslo, som var det eneste norske modell-eksemplet (Nyseth 2000). Spørsmålet vi må stille i forlengelsen av dette, er derfor om vi kan snakke om ren imitasjon av en disse modellene eller om det var snakk om lokale oversettelser (Powel og DiMaggio 1991, Meyer og Rowan 1977)?

Stavangers modell hadde mest preg

av imitasjon, dels av "Ørebro-modellen", dels av "Oslo-modellen", dvs. desentralisering av det politiske ansvaret for den utøvende del av tjenesteytingen på de tre sektorområdene, skole, helse og sosial og kultur, samt oppbygging av lokale administrative enheter for de samme sektorer. Herlev-modellen skilte seg fra denne på et avgjørende punkt; her ble kun det politiske ansvaret delegert, mens forvaltningene ble beholdt sentralt. I tillegg ble utvalgene tilført et styrket deliberativt element ved at de ble supplert med observatører fra de frivillige organisasjonene og fra serviceinstitusjonene med tale- og forslagsrett (Andersen et.al 1989). Herlevmodellen var i så måte mest særegen. Her var det ikke kun snakk om lokale tilpasninger, men om et tilnærmet ny modell som ikke hadde vært utprøvd tidligere noe sted. Med andre ord ikke ren "imitasjon". På den annen side var begrunnelsen for å ikke desentralisere forvaltningene å karakterisere som strategisk. Det var i de administrative sektorforvaltningene motsanden mot forsøket var størst. Ved å la forvaltningsenhetene være der de var, reduserte en derfor konfliktnivået i organisasjonen. På den annen side reduserte dette samtidig lokalutvalgenes muligheter til samordning av virksomheten. I Tromsø var modellen også utradisjonell, især på ett punkt, når det gjelder sammensetningen av utvalget. Mens beslutningskompetente utvalg både i Norge og Danmark normalt må utpekes av den sentrale politiske ledelsen, ble 4 av de 9 representantene valgt direkte av lokalbefolkningen, et-

ter dispensasjon fra kommuneloven. I samtlige tre kommuner var myndighetsområdene omtrent de samme og de skulle forvaltes etter tverrsektorelle prinsipper. På dette punkt var alle tre modellene på kollisjonskurs med hvordan kommunen ellers var organisert, men dette lå så og si i sakens natur.

Trekk ved handteringsfasen: integrasjon eller dekopling?

Forsøksmodeller som er radikale i den forstand at de skiller seg sterkt fra kommunens øvrige organisasjon lever et "farlig" liv. Risikoen for at det oppstår inkonsistenser i driftsfasen i forhold til den øvrige organisasjon er stor. I forsøksperioden kan inkonsistenser skjules gjennom en de-koplingsstrategi, f.eks. ved å legge forsøket til en avgrenset del av organisasjonen. Eventuelle inkonsistenser vil imidlertid bli stilt i klarsyn når forsøksperioden er over fordi det da skal tas stilling til en mer permanent organisasjonsmodell. I raskt omskiftende omgivelser vil det ut fra et rasjonell perspektiv være hensiktsmessig å prøve ut relevante nye organisasjonskonsepter i mindre skala, ikke i hele organisasjonen på en gang. Usikkerhet om effekten gjør det legitimt å gå skrittvis fram ved først å prøve ut nye konsepter i deler av organisasjonen.

Driftsfasen av områdemodellforsøkene var reell i den forstand at nye enheter ble bygd opp politisk og administrativt, og reell myndighet og ressurser ble delegert til de lokale enhetene som også fikk ansvar for omfattende

arbeidsområder. Handteringsfasen var derfor i liten grad preget av symbolpolitikk. Men i hvilken grad var bydelsforvaltningene integrerte i den kommunale organisasjon?

Formelt sett var bydelsforvaltningene tett integrert i kommunens øvrige organisasjon. For det første hadde de samme status som andre faste utvalg. Den politiske integrasjon var for det andre ivaretatt gjennom den partimessige utpeking. For det tredje var bydelsadministrasjonene/ sekretariatene også en del av den samlede administrative forvaltning, med de samme oppgaver og det samme lov- og regelverk for saksbehandling og tjenesteyting. Bydelsforvaltningene var likevel løst koplet til hovedorganisasjonen. Forsøket foregikk kun i en eller to av kommunens bydeler. Dermed fikk modellen på kort sikt få konsekvenser for befolkningen i andre deler av kommunen. Bydelsforvaltningene eksisterte dessuten i realiteten "utenpå" den kommunale organisasjonen for øvrig, og kom ikke til erstatning for noe annet, verken når det gjelder kontorenheter, etater, virksomhetsområder eller utvalg. De kom bare i tillegg. På kort sikt var dette rasjonelt. Å bygge opp lokale organisasjonsenheter samtidig i samtlige bydeler (i Stavanger et ti-talls) ville være kostbart og komplisert. Skulle modellen ikke vise seg vellykket ville en tilbakeføring av nye enheter som alt var bygd opp, kunne bli en smertefull prosess. Det er alltid enklere å bygge opp nye enheter enn å bygge ned.

Bydelsforsøkene fungerte videre godt som flaggbærere når kommunen hadde behov for å fremheve at en satset

på nye og moderne organisasjonsformer. Kommunene holdt imidlertid hele tiden døren åpen for dekopling så lenge forsøksprosjektet pågikk, og gjorde dermed frakopling til en relativt ukomplisert prosess: Forsøket var tidssavgrenset og skulle avsluttes (Meyer & Rowan 1977).

Trekk ved avviklingsfasen: evalueringer som rituelle løp eller handlingskonstituerende redskap?

I et rasjonelt perspektiv fattes beslutninger om en oppskrift eller forsøksmodell skal gjøres permanent eller ikke ut fra erfaringsbaserte innsikter om hvordan oppskriften har virket i praksis (Røvik 1992). Det innebærer at det er legitimt å feile. "Feil", dvs at modellen ikke virker, kan gi like god læring som at den virker. Forsøkslogikken gjør det legitimt å endre mål og virkemidler på veien, eller å reversere hele prosessen, enten underveis eller når forsøksprosjektet avsluttes fordi det ikke innfridde målene. Dersom læring skal resultere i organisatorisk læring, må det opprettes såkalte læringsløyper, dvs tiltak og ordninger for systematisk innhenting, tilbakeføring og fortolkning av erfaring fra forsøkspraksis og til styrende og besluttende organ (Argyris & Schon 1978). Da først kan en gjøre seg nytte av erfaringene. Læringsprosessen sammenfattes gjennom evalueringer.

I avviklingsfasen ble ulike typer evalueringer av forsøkene vektlagt som

beslutningsgrunnlag for en eventuell videreføring eller institusjonalisering av modellen. I et rasjonelt perspektiv forstås evalueringer som styringsredskaper. Det er et bestemt mål som skal nås, og evalueringen skal skaffe det nødvendige kunnskapsgrunnlaget som kan begrunne en eventuell videreføring, avvikling eller justering av bestemte aktiviteter. Rasjonale er å bevege seg fra kunnskap og til handling. Evalueringer fyller en læringsfunksjon gjennom å gi organisasjonen en tilbakemelding i form av en enkelt feed-back-sløyfe om hvor en står i forhold til de mål en har satt seg.

Evaluering er et barn av rasjonalismen, men derfor også av dens begrensninger (Vedung 1998). I praksis blir evalueringer imidlertid sjelden brukt instrumentelt, dvs konstituerende for handling. Ofte kan man, når det fattes beslutninger, ikke finne spor av at det har vært gjennomført en evaluering. Organisasjoner unngår av ulike grunner å ta evalueringene i bruk. Når evalueringer ikke blir brukt instrumentelt, blir det rasjonelle perspektivet for snevert som fortolkningsramme for de sosiale prosesser en evaluering inngår i. I det nyinstitusjonelle perspektivet blir det også nærmest tatt for gitt at man skal evaluere. I det tidlige nyinstitusjonelle perspektivet til Meyer og Rowan er evalueringer kun ritualer som beskytter organisasjonen fra å bli gått etter i sømmene. Satt på spissen har evalueringer her kun symbolske legitimeringsfunksjoner (Meyer og Rowan 1977). Det er imidlertid mer dekkende å snakke om evaluering som prosedyre, dvs at man tar i bruk

organisasjonsmessige standard grep for å handtere et eksternt press (Dahler-Larsen 1999). Fortsatt er det snakk om at evalueringen fyller en legitimeringsfunksjon, og den er løst koplet til hva som ellers foregår i organisasjonen. På den måten sikres legitimitet samtidig som flere handlingsalternativer holdes åpne og en unngår situasjoner som kan skape konflikter. I et institusjonelt perspektiv kan derfor evalueringer ha sin egen begrunnelse, og som andre ritualer kan de tolkes på mer enn en måte. Ofte er det ikke gitt på forhånd hvilken funksjon en evaluering kommer til å få.

Evalueringer er per definisjon politisk ladet ettersom de sier noe om hva som fortjener oppmerksomhet, utdeler ros og ris, utpeker helter og synderbukker og de sier som regel også noe om hvordan ressurser og makt bør fordeles. En evaluering kan derfor lett komme til å bli et redskap i en interessekamp.

Evalueringene i Herlev, Stavanger og Tromsø

På papiret sto læringsperspektivet relativt sentralt i alle tre kommunene. Erfaringene ble dokumentert gjennom interne evalueringer, men også gjennom eksterne forskningsbaserte evalueringer. Læringsløyvene var imidlertid ikke systematisk utviklet i noen av kommunene. Som frikommuner var det stilt krav om at det skulle utføres evalueringer av forsøkene både til Herlev og Stavanger, men det var opp til kommunene selv hvordan evalueringene skulle foregå. Forsøket i Herlev ble

blant annet evaluert av to ulike eksterne instanser på to ulike tidspunkter i forsøkets historie, første gang etter at forsøket hadde kjørt i halvannet år (Andersen et al 1989) og siste gang som en sluttevaluering i 1996. Det ble derfor lagt ned store ressurser i å evaluere². Evalueringene fikk dessuten konstituerende betydning, ikke bare for forsøkets videreføring, men også for prinsipielle institusjonelle endringer på nasjonalt plan. På grunnlag av den første evalueringen ble forsøket utvidet fra 2 bydeler til å bli kommunedekkende. Dessuten endret Innenriksministeriet den kommunale styrelseslov slik at alle kommuner kunne opprette beslutningskompetende lokalutvalg, blant annet på bakgrunn av denne evalueringen. Fram til da hadde det kun vært mulig etter dispensasjon fra kommuneloven. Med andre ord, her var det slett ikke snakk om ritualer. Også sluttevalueringen fikk konsekvenser, selv om dette var en typisk resultatevaluering som ikke gikk inn i prosesser, men nøyde seg med en instrumentell måling av effekter på en del sentrale indikatorer. Evalueringen viste nokså nedslående resultater blant annet når det gjelder borgerdeltakelsen. Dette ledet i sin tur til at kommunalbestyrelsens beslutning om å avvikle ordningen.

Også i Tromsø og Stavanger var eksterne forskningsinstitutt engasjert til å stå for evalueringene, og evalueringene var bestillingsverk i den forstand at de var ment å være konstituerende for kommunens beslutning om videreføring eller ikke. I Tromsø ble forsøket dessuten også gjenstand for en nasjonal programevaluering. Evaluerings-

rapportene fra forsøkene i Tromsø og Stavanger gjenspeilte forsøkernes kompleksitet, noe som bl.a. gjorde det vanskelig å anvende klare evalueringskriterier. Av den grunn ble konklusjonene tvetydige. I Herlev ble evalueringen presset inn i en klassisk instrumentell form der det gjaldt om å få ut kvantitative mål på forsøketseffekter. Dermed kunne resultatene framstå mer entydige. Politikerne i Tromsø og Stavanger fikk derimot en vanskeligere jobb i den forstand at evalueringsrapportene ikke ga entydige svar (Nyseth 2000). Evalueringene ble imidlertid kastet inn og brukt i den interessekampen som oppsto om bydelmodellen i den politiske beslutningsprosessen. Til tross for at forskningsrapportene fra begge forsøkene oppsummerte resultatene som rimelig positive ut fra de oppsatte mål, og anbefalte en forlengelse av forsøket i Tromsø og en utvidelse til hele kommunen i Stavanger, så ble disse anbefalingene ikke avgjørende for beslutningene tatt i de to kommunestyrene. Rapportene inngikk i en politisk prosess der erfaringer og resultater ble vridd og til dels forvrengt slik at de passet til den oppfatning det enkelte parti hadde av forsøkene.

Frakopling: Fordi modellen ikke var effektiv eller fordi områdemodellen faset ut?

Tromsø kommune

avviklet sin bydelsmodell etter kun halvannet års forsøk. I Stavanger varte forsøkene i fem år, og i Herlev i 11 år. Hvordan skal vi forklare dette utfallet? Var det et resultat av at modellen ikke innfridde kommunens forventninger? Eller er vi tilbake til at forsøkene hadde rituell karakter som ikke berørte organisasjonens strukturer og rutiner? Eller var det slik at fordi de incitament og "den kulturelle orden" som hadde bidratt til at kommunen initierte forsøket, frikommunerammen og de statlige tilskuddene opphørte, så opphørte også motivasjonen til å videreføre modellen? Ut over på 1990-tallet dreide den kulturelle orden mer og mer over mot "effektivitet" og "New Public Management". De kommunale organisasjonskonsepter som ble viet størst oppmerksomhet var konsernmodell, bestiller-utfører modell (især i Sverige) og brukerstyring (primært i Danmark) (Bidsted 1997).

I det følgende skal vi se hvor langt det rasjonelle og det nyinstitusjonelle perspektivet bærer med hensyn til å forklare hvorfor områdemodellene ble avviklet i samtlige kommuner. Ut fra det rasjonelle perspektivet er hovedhypotesen at områdemodellen ble avviklet "fordi den ikke virket", i det nyinstitusjonelle perspektivet fordi den "ble avpopularisert".

Rasjonell forklaring

1: Resultatene lot vente på seg

Det rasjonelle perspektivet gir den enkleste og mest åpenbare forklaring på hvorfor områdeforsøkene ble avvirket. De ble avvirket fordi de ikke virket slik de skulle. Forklaringen har noe for seg. Entydige svar på spørsmålet om hvordan bydelsmodellene virket i forhold til de mål som var satt, kunne verken de interne eller de eksterne evalueringene gi i noen av kommunene. Selv om det var forskjeller mellom de tre kommunenes erfaringer var noe felles; resultatene var ikke entydige. På noen punkt var erfaringene negative eller det kunne ikke vises til effekter som det var mulig å måle. Andre resultater pekte klart i riktig retning, men resultatene var langt fra entydige. Del-elementer virket godt, men det var ikke mulig å tilbakeføre disse resultatene til organisasjonsmodellen alene.

Men det er andre forhold som ikke støtter denne forklaringen. Forsøkene var ikke bygd opp slik at systematisk læring var mulig. Det var f.eks ikke fastsatt klare standarder for hvilke mål for effektivitet bydelsforvaltningene skulle evalueres etter. Målene var også til dels uklare og sammensatte, og heller ikke rangert. De evalueringene som ble gjennomført i Stavanger og Tromsø, som skulle være dokumentasjoner på om dette hadde virket, var stort sett positive på de variablene det var mulig å måle, men de var ikke klare nok ut fra et rasjonelt perspektiv. Dette åpner opp for å lete etter andre forklaringer på at bydelsmodellene ble avvirket enn at de ikke virket.

Rasjonell forklaring

2: Styringsproblemer

Avviklingen av områdemodellen kan også forstås som en respons på problemer med å samkjøre to dels inkonsistente, dels overlappende organisasjonsmodeller. Sektormodellen fungerte som organisasjonsmodell for kommunene som helhet, mens områdemodellen kun fungerte for de bydelene som var involvert i forsøket. I forsøk av denne karakter kan en aldri oppnå laboratorielignende tilstander, dvs at forsøket kan fungere som et helt isolert fenomen helt på siden av organisasjonen for øvrig. Bydelsforvaltningene måtte også tilpasses den øvrige organisasjon. De innebygde inkonsistenser mellom organisasjonsmodellen i prøvebydelene og i kommunen for øvrig, ble opplevd som styringsproblemer i hovedorganisasjonen, mest entydig uttrykt i Stavanger. Styringsproblemene oppsto på flere nivåer i organisasjonen. Bydelsutvalgsmodellen skulle fungere ved siden av en organisasjonsstruktur som fungerte ut fra andre styringsprinsipper, som dels opererte med andre styringsmål og rasjonalitetsformer enn det bydelsmodellen sprang ut av. Dette kan bl.a. illustreres ved at medlemmene i bydelsutvalgene over tid utviklet en identitet som bydelspolitikere og ikke som partipolitikere. Dette var ikke opplevd som en konflikt i forsøksfasen. I den kommunale beslutningsprosessen om videreføring eller avvikling av forsøkene kom imidlertid bydelsutvalgene og deres partiutpekte medlemmer til å stå for det motsatte standpunkt enn sine partifel-

ler i de sentrale organer både i Tromsø og Stavanger.

Kostnadssiden var også et aspekt som særlig ble påpekt på det sentrale nivået i Tromsø og Stavanger, både av den administrative og den politiske ledelse. Oppbyggingsfasen medførte etableringskostnader ved tilrettelegging av lokaler og i noen grad en viss økning i antall ansatte i bydelsadministrasjonene. Her støtte altså modellen mot kommuneledelsens ambisjoner i retning av kostnadseffektiv drift. Den økonomiske ansvarsdeling mellom kommunen sentralt og bydelsnivået var også et sentralt spørsmål. I beslutningsprosessene om avvikling eller videreføring av forsøkene i de to norske kommunene ble den generelle økonomiske innstrammingen som preget de fleste kommunene på begynnelsen av 1990-tallet, et argument mot å videreføre en reform som ble oppfattet som kostnadsdrivende.

Overfor de sentrale forvaltningene oppsto det konflikter som dels var knyttet til andre faglige standarder, og dels til utviklingen av tverrfaglige løsninger på bydelsnivå som kom i konflikt med fagetatens normer for profesjonell problemløsning. Konflikten oppsto særlig i forhold til sosialforvaltningen og skoleadministrasjonene i Tromsø og Stavanger. Det oppsto med andre ord inkonsistenser mellom bydelene og kommunen som avdekket konflikter om makt og myndighet. Bydelsforvaltning som et effektivt redskap for tverrsektoriell problemløsning veide ikke opp for opplevd økt uklarhet når det gjaldt styring. I bydelsmodellen måtte sekto-

rer og tradisjonelle faggrenser inngå i nye tverrsektorielle settinger og samordnes etter andre og uklare eller ikke fullt utviklede standarder. Dette skapte usikkerhet. Klarere faggrenser og mer entydige profesjonelle standarder ble etterlyst.

*Nyinstitusjonell forklaring:
bydelsmodellen ble ingen
institusjonalisert
superstandard"*

Avviklingen av bydelsforsøkene kan også forstås i lys av at modellen representerte en organisasjonsbølge som var i ferd med å ebbe ut. Desentralisering, territoriell forvaltning og nærdemokrati hadde en idemessig sterk posisjon på 1970- og begynnelsen av 1980-tallet, både i Norge og internasjonalt (Kjellberg 1991). Områdemodellen ble introdusert på slutten av denne perioden, dvs på midten av 1980-tallet. Demokratiseringstrenden ebbet ikke helt ut, men den gikk over i et annet og mer effektivitetsorientert spor. På midten av 1980-tallet ble det viktig å få en organisasjonsstruktur som matchet en moderne, kompleks og profesjonell kommuneforvaltning som hadde fått ansvaret for en rekke nye velferdsoppgaver. Funksjonelle styringsprinsipper ble løsningen. På 1990-tallet er innstramming og effektivisering de bærende trendene. Mål som økt borgerengasjement og nærhet mellom styrende og styrte, synes ikke å ha den samme gjenklang som effektivitet og enhetlig styring i et ideologisk klima der bedriften og den individuelle bruker/

kunde står som modell for kommunale organisasjoner og der konkurranseutsetting og markedstilpasning av kommunale tjenester brer om seg som sentrale organisasjonsprinsipp. Dette er tunge trender som griper inn og påvirker alle kommunale organisasjoner. Organisasjonsformene må tilpasses slike trender om de skal kunne ha noen suksess. Noen organisasjonsformer synes å passe bedre med trendene enn andre. Skiftende organisasjonsmoter bidro til å avpopularisere bydelsmodellen. På samme måte som *det nye er nyttig fordi det oppfattes som nytt, blir det gamle unyttig fordi det oppfattes som gammelt, altså ikke nødvendigvis fordi man har gjort erfaringer som viser at oppskriften virker dårlig* (Røvik 1998, side 309) Man kan altså forstå avviklingen i lys av at organisasjonsmodellen ikke lengre ble oppfattet som effektiv, fremgangsrisk og moderne. Områdemodellen ble på mange måter en døgnflue. Den ble ingen institusjonalisert superstandard. Denne form for desentralisert forvaltningsmodell ble aldri noen hovedmodell for kommunenes søking etter nye styringsformer, verken i små eller i større kommuner. Av-institusjonalisering har i stor grad vært tilfellet med innføringen av områdestyrte modeller også andre steder der de har vært prøvd ut, ikke bare de tre eksemplene vi har omtalt. Når det f.eks gjelder kommunedelsnemndsreformen i Sverige, ble denne modellen i større grad enn i Norge lansert som et organisasjonskonsept for samtlige kommuner. Relativt mange kommuner koplet seg på de første årene og innførte kommunedelsnemnder. Få år etterpå hadde

mange kommuner koplet seg av og avvirket nemndene igjen (Montin 1994). Varierende ideologisk klima og nye organisasjonsmoter har skjøvet modellen mer i bakgrunnen. Den synes ikke å være verken tilstrekkelig attraktiv eller godt nok egnet som redskap for å utvikle nærdemokratiet verken i Norge, Sverige eller Danmark³. Bydelstenkningen ble ikke forlatt, men kom over på et annet spor enn det område-modellen representerte. Det ble i mindre grad lagt vekt på å bygge opp nye politiske enheter på bydelsnivå. I stedet ønsket en å stimulere samarbeidet med det frivillige organisasjonslivet og/eller å bygge ut de tjenesteytende funksjoner på bydelsnivå. I Danmark er det særlig innføringen av et brukerdemokrati gjennom brukerbestyrelser i kommunale institusjoner som i praksis kom til å erstatte områdemodellen, i virkeligheten hadde den heller aldri "satt" seg. Unntaket er storbyene i Skandinavia. Ut over på 1990-tallet ble diskusjonen om bydelsutvalg dreid fra en oppfatning av små og mellomstore kommuner og en demokratiproblematikk til storbyenes styringsproblemer (Kolam 1991, Montin 1989, Bæck og Johansson 1998, Klausen og Opedahl 1999, Jonsson m.fl. 1999). Både Oslo, København, Stockholm og Gøteborg har desentralisert en betydelig del av tjenesteproduksjonen til bydelsnivå, med et politisk utvalg på bydelsnivå som det ansvarlig politiske organ.

Avslutning

Heller enn å fremsette en enkel forklaringsfaktor på hvorfor områdemodellen ble en døgnflue i de tre kommunene, synes en rekke enkeltfaktorer og beslutninger i løpet av prosessen fra forsøkene oppsto som ideer, til de ble avvirket, i sum å ha medvirket til dette utfallet. Avviklingen kan dels sees som en konsekvens av at bydelsforsøkene ikke hadde innfridd de forventninger som var satt til hvilke resultater de skulle oppnå. Avviklingen kan også sees som en konsekvens av konkurrerende styringsprinsipper der det oppsto inkonsistenser som forstyrret samordningen mellom de to styringsnivåene. Endelig kan man forstå forsøkene som ritualer. Forsøksbydelene fungerte som symboler for moderne organisasjonsdesign for en tid, for så å avinstitusjonaliseres når nye organisasjonsoppskrifter fanget oppmerksomheten.

Selv om alle disse tre forklaringene gir mening, er de likevel bare delforklaringer. Man kan ikke forklare utfallet av forsøkene uten å trekke inn et politisk aspekt. Hverken det rasjonelle eller det nyinstitusjonelle perspektivet er tilstrekkelige som ramme for å analysere forsøk i politiske organisasjoner og slett ikke der forsøkene omfatter en viss omfordeling av den politiske makt. Avviklingen av bydelsforsøkene ga ikke bare innsyn i styringsproblemer, men også i konflikter og bruk av makt som kan oppstå med områdeorganisering, i sær i dens radikale utgave, dvs der omfattende politisk og administrativ myndighet

delegeres til det lokale nivå. Dette ble i særlig grad illustrert ved at modellen ble utprøvd kun i deler av kommunen, mens den øvrige del av kommunen ble styrt etter andre organisasjonsprinsipper. De fleste bydelene var ikke berørt av forsøket, og hadde derfor heller ingen makt "å miste". I beslutningsprosessen var de derfor i liten grad mobiliserbare som støtte for bydelsmodellen ettersom de ikke hadde noen direkte erfaringer med den. Avgrensningen av forsøkene til noen få bydeler kan med andre ord ha medvirket til at en ikke fikk etablert stabile og vedvarende endringer i maktstrukturene mellom det sentrale styringsnivå og bydelsnivået. Sterke profesjonsinteresser i allianse med politiske konstellasjoner som fryktet ulikheter i tjenesteutformingen mellom de enkelte bydeler, bidro i tillegg til en mobilisering mot bydelsmodellen.

eslutningsprosessene om avvikling eller videreføring ble også politisk turbulente, især i Stavanger og Tromsø, noe som også illustrerer at det handlet om makt og politisk innflytelse. F.eks ble de forskningsbaserte evalueringer, som i hovedsak anbefalte en videreføring av forsøkene eller innføring av en permanent ordning med områdemodell, brukt og misbrukt av de enkelte partiene alt ettersom hvilket standpunkt partiet hadde tatt i saken. Fra iverksettingslitteraturen er et allment poeng at resultater av evalueringer av offentlige tiltak har en tendens til ikke å bli tatt tilstrekkelig i betraktning av politiske organ. Innsats for å rasjonalisere og effektivisere læringen i politisert virksomhet gjennom f.eks bedre evalueringsmetoder hvører på

liten forståelse for den genuine politiske kamp om å definere virkeligheten (Lindblom 1979, Wildavsky 1979). Den politiske konkurransen om å etablere vinnende virkelighetsoppfatninger virker regulerende inn på læringen: Hvilke tiltak søkelyset rettes mot, om de blir bedømt som fiasko eller suksess, må forstås i lys av dynamikken i den politiske debatt. Konsekvensen er at nødvendigheten av å foreta systematiske, vitenskapelige etterprøvinger av tiltaks virkninger nedtones (Røvik 1998).

Selv om kommunene på et plan synes å nærme seg "multistandardorganisasjonen", i sær de store kommunene, og kan fremstå som en relativt løst koplet organisasjon, med mange komponenter og institusjonaliserte standarder som ikke nødvendigvis er koordinert, så er kommunene også preget av motstand mot forandring (March og Olsen 1989, Brunsson 1989). På overflaten preges kommunene av mer eller mindre kontinuerlige organisasjonsendringer. (Kleven 1997, Røvik 1998). Samtidig synes den løst koplete organisasjonen å ha en fast kjerne av institusjonaliserte standarder som er forholdsvis stabil og som leder til at den ikke kan leve med inkonsistenser over lang tid. Når en i Tromsø og Stavanger sto overfor valget mellom å innføre områdeprinsippet i hele kommunen eller å avvikle forsøket, måtte de ulike delene av organisasjonen sees i sammenheng. Det avdekket inkonsistenser mellom områdeorganisering på den ene siden, og kommunens øvrige forvaltning på den andre. En slik sammenveving av ulike organisasjonsformer blir lett

oppfattet som ressursløsning og tegn på manglende styring og koordinering, kort sagt et uttrykk for irrasjonalitet (Brunsson 1989). Det synes å være grenser for hvor mange og komplekse konsepter en kommunal organisasjon kan håndtere samtidig.

Referanser

Amnå, Erik og Stig Montin (ed.), 2000

"Towards a New Concept of Local Self-Government?" Fagbokforlaget: Oslo.

Andersson, Marianne, Gunnar Gjelstrup, Anne Koch, Grete Korremann og Jørgen Nielsen, 1989

"Lokaludvalg - en vej til demokrati og effektivitet?" AKF-forlag. København.

Argyris, Cris og Donald Schön, 1978

"Organizational Learning: A Theory of Action Perspective." Addison-Wesley.

Bäck, Henry og Folke Johansson, 1998

"Politisk decentralisering i skandinaviske storsteder". Förvaltningshögskolans rapporter. Nr.12. Göteborg.

Baldersheim, Harald, 1993

"Den nye kommunen -- den politiske bedrift?" I: Baldersheim, Harald (red.): "Ledelse og innovasjon i kommunene". Bergen: Los-senteret.

Baldersheim, Harald og Krister Ståhlberg, 1993:

"Fylkeskommunene og brukeren i nordisk belysning: En utredning om brukerorienterte styringsmodeller i skole- og helsesektorene." Notat: 9358. Bergen: LOS-senteret.

Baldersheim, Harald, Sissel Hovik, Geir C. Tufte og Morten Øgård, 1995

"Kommunal reorganisering". Sluttrapport fra forskerne. KS-forskning. Oslo.

Bidsted, Charlotte (red.), 1997

"Forskelle og ligheder i kommunerne i Danmark, Norge og Sverige". København: AKF forlag.

Bogason, Peter, 1995

"En disaggreget offentlig sektor?" *Politica*, 27.årg. (1)1995: 5-24.

Brunsson, Nils, 1989

"The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations". West Sussex: John Weley & Sons.

Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (red), 1990

"Makten at reformera". Stockholm: Carlssons.

Dahler-Larsen, Peter, 1999

"Den Rituelle Refleksion - om evaluering i organisationer". Odense Universitetsforlag: Odense.

Eriksen, Erik Oddvar, 1996

"Lokaldemokratiet i endring. Mot en flersentrert kommune". Notat 955/96. Bergen: LOS-senteret.

Gjeldstrup, Gunnar, 1989

"Lokaludvalg som bindeledd mellom kommune og lokalsamfund". I: Bogason, Peter og Hans Kristensen (red.): "By- og boligforvaltning. Bidrag til teoriutviklingen". København: Statens Byggeforskningsinstitut.

Gjeldstrup, Gunnar 1997

"Hvorfor lukker lokaludvalg"? København: AKF-Nyt, :31.35.

Hansen, Allan Dreyer, 1996

"Erfaringer med kommunaldelsnämnder i Sverige". Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø/Institut for statskundskap, København Universitet. Tromsø/København.

Herlev kommune, 1996

"Notat om evaluering at lokaludvalgene". J.nr. 00.01. P05/5062.

Jønsson, Sten, Lennart Nilsson, Sigvard Rubinowitz og Jørgen Westerståhl, 1999

"The Decentralized City. Democracy, Efficiency, Service". Gøteborg: BAS Publisher.

Juul, Ib, 1987

"Frikommuneforsøg med lokaludvalg". AKF-nytt, (5) : 23-27.

Kjellberg, Francesco, 1991

"Kommunalt selvstyre og nasjonal styring. Mot nye roller for kommunene?" Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift, 7.1,: 45-63.

Klausen, Kurt Kllaude og Krister Ståhlberg (red.), 1998

"New Public Management i Norden. Nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat. Odense Universitetsforlag. Odense.

Klausen, Jan Erling og Ståle Opedal m.fl, 1999

"Smått i stort. Bydelsordninger i norske storbyer". Prosjektrapport 1999:11. Oslo: Norsk institutt for by og regionforskning.

Kleven, Terje, 1997

"Kommunen som lokalpolitisk arena- inn i solnedgangen?" I: Baldersheim, Harald m.fl: "Kommunalt selvstyre i velferdsstaten". Oslo: Tano-Aschehoug.

Kolam, Kerstin, 1991

"Neighbourhood Councils in the Nordic Countries". Local Government studies : Mai/Juni, :13-26.

Lie, Terje, 1993

"Komplekse forsøk i komplekse organisasjoner. Iverksetting og utfall av frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim". Hovedoppgave. Seksjon for samfunnsplanlegging/lokalsamfunnsforskning. Institutt for samfunnsvitenskap. Universitetet i Tromsø.

Lie, Terje og Jarleif Hauge, 1991

"Omstilling med bremsene på. Evaluering av frikommuneforsøka med bydelsforvaltning i Stavanger og Trondheim." Rogalandforskning. Rapport RF 31/91. Stavanger.

Lindblom, Charles E.,1979

"Still muddling. Not yet through". Public Administration Review. Vol. 39/4, : 517-526.

March, James og Johan P. Olsen, 1984

"The New Institutionalism: Organizational Factors in Political life". American Political Science Review, (78): 734-749.

March, James og Johan P. Olsen, 1989

"Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics". The Free Press: New York.

Meyer, John.W. og Brian Rowan, 1977

"Institutional Organization: Formal Structure as Myth and Ceremony". American Journal of Sociology, (83): 340-363.

Montin, Stig, 1989

"Från demokrati til management. Decentralisering inom kommunerna". Statsvetenskaplig tidsskrift. Årgang 92. (2):77-87.

Montin, Stig, 1994

"Neighborhood Councils in Sweden 1980-1993 Å Some Experiences". Paper. Örebro: Novemus.

Nyseth, Torill, 2000

"Moderne nærdemokrati. En komparativ studie av lokalutvalg i Norge og Danmark." Dr.gradsavhandling. Universitetet i Tromsø. Institutt for planlegging og lokalsamfunnsforskning.

Olsen, Johan P., 1989

"Statsstyre og institusjonsutforming". Det blå bibliotek. Oslo: Universitetsforlaget.

Olsen, Kjell Harald og Hilmar Rommetvedt, 1993

"Desentralisert bydelsforvaltning - fleksibel likebehandling og demokratisk effektivitet?" Stavanger: Rogalandforskning RF 99/93.

Powell, Walter W og Paul J. DiMaggio (ed), 1991

"The New Institutionalism in Organizational Analysis". The University of Chicago Press.

Premfors Rune, Jonas Sandqvist og Marika Sanne, 1994

"Demokrati i storstad. Stadsdelsnämnder i Stockholm". Carlssons. Stockholm.

Ringholm, Toril M. og Elin Johnsen, 1994

"Resultater + Erfaringer= Nye spørsmål. Utprøving av desentralisert oppvekstforvaltning i bydelen Kroken". Tromsø: KS-forskning/Norut samfunnsforskning.

Rose, Larry, 1989

"De nordiske frikommuneforsøkene i et komparativt perspektiv". Oslo: NIBR.

Røvik, Kjell A., 1992

"Organisert læring i forvaltningen". Norsk Statsvitenskapelig tidskrift 1992 (8), 1:27-46.

Røvik, Kjell A., 1998

"Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved årtusenskiftet". Bergen: Fagbokforlaget.

Vedung, Erik, 1998

"Utvardering i politik och forvaltning. Studentlitteratur. Lund.

Wildavsky, Aron, 1979

"Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis". Boston: Little, Brown & Co.

¹ Datamaterialet bygger på empiri samlet inn gjennom en dr.gradsstudie av bydelsutvalg og lokalutvalg i to norske og to danske kommuner (Nyseth 2000).

² Den første evalueringen var svært omfattende, gjennomført av AKF, kommunenes eget forskningsinstitutt med bred kompetanse innenfor kommunalforskning. Et helt team av forskere stod for evalueringen (Andersen et. al 1989).

³ En interessant unntak i Danmark er København som har igangsatt forskr med direkte valgte bydelsutvalg i fire bydeler, langt pD vei i trDd med forskene i Oslo.