

# Iverksetting av tillitsreform

Har tillitsreformen i Oslo kommune ført til færre mål og redusert detaljstyring?

**Madeleine Skårerhøgda Furulund**

Masteroppgave i statsvitenskap  
Institutt for statsvitenskap  
Universitetet i Oslo

Vår 2023  
Antall ord: 20301



## **Sammendrag**

I denne oppgaven studerer jeg om tillitsreformen i Oslo kommune har ført til færre mål og redusert detaljstyring, som er to av reformmålene. Jeg forklarer utfallet og gjennomføringen av reformen ved bruk av top-down, bottom-up perspektiver og Matlands iverksettingsmodeller. Casestudien er avgrenset ved at jeg ser på to av ni målsetninger for tillitsreformen i Oslo kommune. Organisatorisk er casestudien avgrenset ved at jeg ser på reformens gjennomføring i styringen av underliggende virksomheter gjennom to byrådsavdelinger og styringen i og av én bydel. Studien dekker årene 2013-2023, med hovedfokus på tiden etter 2017, da reformen ble vedtatt. For å svare på forskningsspørsmålene bruker jeg data fra tildelingsbrev og budsjettdokumenter og data fra seks intervjuer fra ansatte i Oslo kommune. I studien finner jeg at det er flere mål og økt redusert detaljstyring som er stikk i strid med reformens mål. Jeg finner også det må styres mer ovenfra for at reformen skal prioriteres i de ulike enhetene i kommunen. Dette viser at reformen har fått et annet utfall enn reformens forventninger og mål.

## **Forord**

Da var jeg endelig i mål med denne masteroppgaven og et nytt kapittel i livet starter. Først og fremst vil jeg takke veilederen min Jostein Askim for tips til hva jeg kunne skrive masteroppgave om. Å studere iverksettingen av tillitsreformen i Oslo kommune endte med å bli en veldig spennende oppgave å skrive. Jeg vil også takke for god veiledning og råd underveis.

Videre vil jeg takke de ansatte i Oslo kommune som har vært hjelpelige med å gi meg tilgang til dokumentene som har blitt brukt til analysen av oppgaven. Jeg vil også takke informantene som har stilt opp til intervju. Uten dere ville jeg ikke kommet i mål med oppgaven.

Det må også rettes en stor takk til venner og familie for god støtte underveis. Til slutt vil jeg takke mine medstudenter. Det har vært inspirerende og motiverende å snakke om deres oppgaver og hvordan dere har jobbet med oppgaven underveis. Ønsker dere lykke til videre!

Jeg er alene ansvarlig for eventuelle feil og mangler ved oppgaven.

Oslo, 23. mai 2023

Madeleine Skårerhøgda Furulund

## Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>INNLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1	Forskningsspørsmål .....	2
1.2	Oppgavens struktur .....	2
<b>2</b>	<b>TILLIT SOM PRINSIPP, REFORM OG FORSKNINGSTEMA</b> .....	<b>2</b>
2.1	Bakgrunn: New Public Management som styringspraksis i Norge .....	2
2.2	Fra New Public Management til New Public Governance .....	3
2.3	Tillit som reform .....	4
2.4	Tillitsbasert styring og ledelse som forskningstema .....	5
<b>3</b>	<b>IVERKSETTINGSTEORI</b> .....	<b>7</b>
3.1	Top-down perspektivet .....	9
3.2	Bottom-up perspektivet .....	10
3.3	Matlands tvetydighet- og konfliktmodell .....	11
3.4	Forventninger knyttet fra teori .....	13
<b>4</b>	<b>FORSKNINGSDESIGN OG METODE</b> .....	<b>14</b>
4.1	Case-studie .....	14
4.2	Oslo kommune som case av tillitsreform .....	15
4.3	Intervju .....	17
4.4	Dokumentanalyse .....	20
4.5	Oppgavens muligheter og begrensninger .....	25
4.6	Etiske hensyn .....	27
<b>5</b>	<b>EMPIRI</b> .....	<b>28</b>
5.1	Om tillitsreformen i Oslo kommune .....	28
5.2	Iverksettingen av tillitsreformen i Oslo kommune .....	29
5.3	Endringer i detaljstyring og antall mål .....	33
5.4	Er tillitsreformen vellykket eller mislykket i følge intervjuobjektene, og hvordan kunne reformen vært enda mer vellykket? .....	39
<b>6</b>	<b>DISKUSJON</b> .....	<b>40</b>
6.1	Har tillitsreformen i Oslo kommune ført til færre mål? .....	40
6.2	Har tillitsreformen i Oslo kommune ført til redusert detaljstyring? .....	42
6.3	Tillitsreformen i Oslo kommune sett i lys av iverksettingsteori .....	44

6.4	Hvilken av iverksettingsteoriene kan forklare utfallet av iverksettingen av tillitsreformen i Oslo kommune best? .....	50
<b>7</b>	<b>KONKLUSJON</b> .....	<b>51</b>
7.1	Generalisering.....	52
7.2	Videre forskning.....	52
<b>8</b>	<b>LITTERATURLISTE</b> .....	<b>54</b>

## Figurer

<b>Figur 1: Matlands iverksettingsmodeller</b> .....	<b>12</b>
<b>Figur 2: Organisasjonskart Oslo kommune</b> .....	<b>16</b>
<b>Figur 3: Oversikt over intervjuobjekter</b> .....	<b>19</b>
<b>Figur 4: Oversikt over mål for politikkområdet oppvekst og kunnskap</b> .....	<b>23</b>
<b>Figur 5: Eksempel på måltallstabell</b> .....	<b>24</b>
<b>Figur 6: Oversikt over antall mål, aktivitetskrav og styringsparametere i styringsdokumentene til bydelene (2013-2023)</b> .....	<b>34</b>
<b>Figur 7: Oversikt over antall ord i tildelingsbrevene til bydelene (2013-2023)</b> .....	<b>34</b>
<b>Figur 8: Oversikt over antall mål, aktivitetskrav og styringsparametere i styringsdokumentene til Utdanningsetaten (2013-2023)</b> .....	<b>36</b>
<b>Figur 9: Oversikt over antall ord i tildelingsbrevene til Utdanningsetaten (2013-2023)</b> .....	<b>36</b>

## Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide bydel

Vedlegg 2: Intervjuguide byrådsavdeling

Vedlegg 3: Informasjonsskriv med samtykkeskjema

# 1 Innledning

Tillitsbasert styring og ledelse eller «tillitsreform» har de siste årene fått et stort fokus i de skandinaviske landene, både i sentralforvaltningen og lokalforvaltningen. Tillitsreform forstås og praktiseres noe ulikt i praksisfeltet, men handler i sin kjerne om at styringen av offentlige organisasjoner skal baseres mer på tillit og mindre på kontroll (Winsvold, 2022). Flere forstår tillitsreform som en motreaksjon fra offentlig ansatte og deres organisasjoner til styringsformer som forbindes med styringsideer tilknyttet såkalt New Public Management (Osborne, 2006). Noe av det interessante med tillitsreformer hvordan man skal styre iverksettingen av en reform som er ment å fungere som en «anti-styrings» reform.

I Norge er Oslo kommune en av de offentlige virksomhetene som har iverksatt en tillitsreform. I 2015 gikk det rødgrønne byrådet i Oslo kommune inn for å iverksette en tillitsreform og i 2017 ble tillitsreformen vedtatt. I Byrådssak 1055/17, som vedtar at tillitsbasert styring og ledelse skal være prinsipp for styring i Oslo kommune, ble det lagt flere føringer for hvordan tillitsbasert styring og ledelse skal kjennetegnes i Oslo kommune. To av prinsippene som byrådet vedtok er at det skal være få og tydelige mål og redusert detaljstyring (Oslo kommune, byrådssak 1055/17, s. 1).

I denne oppgaven ser jeg på iverksettingen av Oslo kommunes tillitsreform ved å undersøke om det har blitt færre mål og redusert detaljstyring etter at reformen ble vedtatt i 2017. Ved å gå gjennom styringsdokumenter i Oslo kommune finner jeg at det har blitt flere mål og mer detaljstyring, noe som er stikk i strid med hensikten til reformen. Det er derfor et avvik mellom intensjonen til reformen og utfallet. Jeg tolker iverksettingen av tillitsreformen i Oslo kommune gjennom Matlands iverksettingsmodeller og forklarer avviket mellom reformens mål og utfall gjennom top-down og bottom-up iverksettingsperspektiver.

Jeg ønsker å se på tillitsreformen i Oslo kommune både fordi organisasjonen er viktig i seg selv, som en av landets største offentlige virksomheter, og fordi tillitsreform er en reformtype som kommer til å bli gjennomført i en lang rekke flere offentlige virksomheter i tiden som kommer. Regjeringen Støre skrev i Hurdalsplattformen at tillitsreformer er «en av regjeringens viktigste prosjekter i offentlig sektor» (Regjeringen, 2021, s. 38). Hvordan iverksettingen av tillitsreformen i Oslo kommune har foregått kan få implikasjoner for hvordan andre offentlige virksomheter iverksetter reformen. Mona Berger, varaordfører i Trondheim kommune har blant annet sagt at Trondheim kommune «har innført en tillitsmodell for hjemmetjenestene som ligner på Oslomodellen» (Fellesorganisasjonen,

2022). Oslo kommune er også organisert slik at den har fellestrekk med sentralforvaltningen i Norge. Hvordan Oslo kommune har iverksatt reformen kan derfor gi innsikter i hvordan tillitsreformer kan bli gjennomført i en lang rekke offentlige virksomheter på statlig og lokalt nivå.

### **1.1 Forskningsspørsmål**

I denne oppgaven søker jeg å svare på tre spørsmål:

1. Har tillitsreformen i Oslo kommune ført til færre mål?
2. Har tillitsreformen i Oslo kommune ført til redusert detaljstyring?
3. Hvordan kan reformens utfall og gjennomføring forklares gjennom iverksettingsteori?

Casestudien er avgrenset ved at jeg ser på to av ni målsetninger for tillitsreformen i Oslo kommune. Organisatorisk er casestudien avgrenset ved at jeg ser på reformens gjennomføring i styringen av underliggende virksomheter gjennom to byrådsavdelinger, Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap og Byrådsledernes kontor, og styringen i og av én bydel, Bydel Ullern. Tidsmessig dekker studien årene 2013-2023, med hovedfokus på tiden etter 2017, da reformen ble vedtatt. Teoretisk vil jeg tolke iverksettingsteori gjennom top-down og bottom-up perspektiver og Matlands iverksettingsmodeller.

### **1.2 Oppgavens struktur**

Først vil jeg redegjøre for tillit som prinsipp, reform og forskningstema. Videre vil jeg redegjøre for de teoretiske perspektivene som skal brukes i diskusjonen av oppgaven. Deretter vil jeg gå gjennom forskningsdesignet og metoden hvor jeg redegjør for valgene jeg har gjort, og diskuterer rundt oppgavens validitet og reliabilitet. Videre presenterer jeg de empiriske funnene og diskuterer dem i lys av de ulike iverksettingsteoriene. Avslutningsvis svarer jeg på problemstillingene og diskuterer rundt generalisering og forslag til videre forskning.

## **2 Tillit som prinsipp, reform og forskningstema**

### **2.1 Bakgrunn: New Public Management som styringspraksis i Norge**

Den norske stat og kommuner har gjennom flere tiår vært styrt gjennom prinsipper fra reformbølgen New Public Management (NPM) (Øgård, 2014, s. 93). En av prinsippene fra NPM som har vært i fokus har vært Mål- og resultatstyring (MRS). I følge Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) er «mål- og resultatstyring et av de grunnleggende styringsprinsippene i staten og er nedfelt i økonomiregelverket § 4» (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2022b). Kjernen i MRS er at man skal sette mål, målene skal

følges opp og man skal bruke informasjonen til kontroll, styring og læring. MRS som styringsprinsipp i staten legger vekt på styring mot overordnede mål. Et annet prinsipp innenfor New Public Management er troen på ledelse, som blant annet innebærer at lederne leder gjennom bruk av delegering (Øgård, 2014, ss. 95–96). Det er vanlig at det blir delegert myndighet til underliggende virksomheter og etater (det utøvende nivået). Dette er noe man ser i Oslo kommune ved at det er opprettet etater som ligger under de ulike Byrådsavdelingene. (Se figur 1 for organisasjonskartet til Oslo kommune). Hensikten med å delegerer myndighet til det utøvende nivået er for å gi frihet og handlingsrom, siden effektiviteten forventes å øke når det nivået som kjenner utfordringene best, får frihet til å bestemme hvordan de skal nå målene.

## **2.2 Fra New Public Management til New Public Governance**

Mål- resultatstyring blir ofte fremstilt som en motsetning til tillitsbasert styring, men DFØ mener at MRS og tillitsbasert styring bygger på mange av de samme prinsippene (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2022a). DFØ skriver at «MRS har et stort fokus på kontroll, mens gjennom tillitsreformen skal styringen bli mer preget av tillitt en kontroll» (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2022a). Det man har sett ved styring av MRS er at det ikke har fungert etter intensjon, som gjør at man ønsker en endring i hvordan offentlige organisasjoner styres (SOU 2018:47, s. 84). Styringsformen har bidratt til at støtten har sunket mellom medarbeidere og medborgere innenfor velferdssektoren. Rapportering gjør blant annet at man får mindre tillit, flere mål og flere indikatorer og rapportere.

Prinsipper om tillitsbasert ledelse finnes blant annet i styringsformen New Public Governance (NPG), som er et reformtrekk som dreier vekk fra New Public Management (Øgård, 2014, s. 100). New Public Governance setter fokus på blant annet tillit som styringsmekanismer av offentlig sektor (Osborne, 2006, s. 383). Utviklingen av NPG kjennetegnes av en søken etter nye tiltak for åpenhet, innsyn og deltakelse og prosessen drives nedenfra og opp (Øgård, 2014, s. 102). New Public Governance inneholder også prinsipper innenfor «Stewardship teori» (forvalterskapsteori) istedenfor prinsippal-agent teori som da er mer tilstede under New Public Management (Davis et al., 1997, s. 24-25). Styring gjennom New Public Governance er preget av at flere parter som har interesse er med på å designe styringen. Dette er i motsetning til New Public Management, hvor styringen designes av prinsippal-agent teori (Ansell & Gash, 2007). Innenfor stewardship teori, som dreier bort fra prinsippal-agent teori rettes det et fokus om at «forvalterens» autonomi er viktig for at forvalteren skal kunne prestere best for organisasjonen og kontroll kan derfor få en kontraproduktiv effekt for



motivasjonen til forvalteren. Bjurstrøm (2021) argumenterer i sin artikkel at mål- og resultatstyring og tillitsbasert styring ikke bør sees på som motsetninger, men at det heller bør studeres hvordan behovet for handlingsrom, faglig autonomi og politisk kontroll kan balanseres i utøvelsen av mål- og resultatstyring. Det kommer fram i artikkelen at «et for sterkt fokus på tillit i styringen med redusert kontroll, kan undergrave behovet for politisk kontroll» (Bjurstrøm, 2021, s. 10). Det vil si at for stort fokus på enten kontroll eller tillit vil kunne føre til dårligere styring.

Bjurstrøm (2020) har i sin doktoravhandling gjort en studie på mål og resultatstyring av direktorater og forvaltningsorganer ved å se på forholdet mellom agents og stewards. I Norge finner Bjurstrøm empirisk at det generelt er høy gjensidig tillit mellom ministerne og byråkratene (Bjurstrøm, 2020, s. 111). Når det er tilstede høy gjensidig tillit vil høy grad av ovenfra-og-ned kontroll redusere innvirkningen på mål- og resultatstyring (Bjurstrøm, 2020, s. 107). Byråkratene oppfatter derfor forholdet til ministerne til å være mer principal-steward enn principal-agent. Funnene til Bjurstrøm er derfor best forklart med stewardship teori (Bjurstrøm, 2020, s. 108). Dette er fordi, at han finner at byråkrater som oppfatter at det er høy gjensidig tillitt mellom dem og ministerne oppfatter også at en nedenfra-og-opp tilnærming på mål- og resultatstyring har større innvirkning på arbeidet deres, enn byråkrater som oppfatter at de er i et principal-agent forhold. Dette er i motsetningen hvis byråkratene oppfatter at den gjensidige tilliten er fraværende vil en nedenfra-og-opp tilnærming være kontraproduktivt

### **2.3 Tillit som reform**

Tillitsreform er en endring i organisasjonens struktur og kultur, for å følge Jacobsen og Thorsvik (2019, a. 373) sine beskrivelser av type endringer i en organisasjon. Endring i organisasjonens kultur innebærer endrede grunnleggende antakelser, verdier og normer. Gjennom en tillitsreform ønsker man for eksempel å ha større fokus på medarbeidernes kompetanse, som gjør at man ønsker at man skal endre synet man har på medarbeiderne i organisasjonen. Endring i organisasjonens struktur innebærer hvordan arbeidsoppgaver deles opp og koordineres og hvordan man kontrollerer og styrer en organisasjon. På regjeringens nettside blir tillitsreformen beskrevet som «en ikke tradisjonell reform som er styrt fra toppen. Forventningene skal komme fra toppen, mens løsningene skal komme nedenfra» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022).

Tillitsreformen handler om at de ansatte skal styres mindre og dermed få mer tillit og tid til å gi brukerne bedre tjenester (Regjeringen, 2021, s. 38). Noen viktige prinsipper ved iverksettingen av reformen er at den skal utformes i tett samarbeid med brukerorganisasjoner, tillitsvalgte og ledelsen i alle store virksomheter. Et av prinsippene med tillitsreformen er derfor tillitsbasert styring og ledelse. Det skal derfor settes mer fokus på kultur i de offentlige virksomhetene.

I Norge er det generelt høy tillit og det er derfor viktig å få fram at tillit mellom ledere og ansatte alltid har vært et prinsipp, men at det i de siste årene har fått større fokus (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2022c). Det vil si at tillitsbasert styring og ledelse blir et bærende prinsipp i styringen og at man har litt mindre fokus på mål- og resultatstyring og kontroll, selv om det fortsatt skal eksistere i styringen.

#### **2.4 Tillitsbasert styring og ledelse som forskningstema**

Ideen om tillitsbasert styring og ledelse springer ut fra reformer i København kommune i 2012 etter initiativ fra danske myndigheter i 2011 og har senere spredd seg til Sverige og Norge (Johnsen et al., 2022, s. 2). I Danmark har den danske forskeren Tina Øllgaard Bentzen har skrevet flere forskningsartikler om tillitsbasert ledelse i offentlige organisasjoner. Bentzen sin forståelse av tillitsbegrepet er at «tillit kan defineres som positive forventninger til en annens intensjon og handlinger» (Bentzen, 2016, s. 54). I sin doktoravhandling fra 2016 studerte Bentzen hva tillitsbasert styring og ledelse er. Dette er Danmarks første doktoravhandling om tillit og kontroll i styring av offentlige organisasjoner (Hjortdal, 2016). I doktoravhandlingen studerte Bentzen hva tillitsbasert styring og ledelse er og hvilke barrierer og rolleforandringer som oppstår når det iverksettes i en offentlig organisasjon (Bentzen, 2016, s. 20). For å undersøke dette empirisk har Bentzen sett på hvordan København kommune gjennomførte tillitsreformen, som startet i 2012. Noen empiriske funn som Bentzen hadde var at byråkratene opplevde at tillit er noe man forsøker å skape ved å fjerne kontroll, men at noen også mente at kontroll var en forutsetning for tillit (Bentzen, 2016, s. 165-166). Dette er fordi, kontroll blant annet kan sikre likebehandling og rettssikkert. Når det gjelder barrierer finner Bentzen at København kommune opplevde strukturelle barrierer, ressursmessige barrierer, kompetanse- og motivasjonsmessige barrierer, kommunikative barrierer og habituelle (kulturmessige) barrierer i iverksettingen av tillitsreformen i København kommune (Bentzen, 2016, s. 155-213). De strukturelle barrierene oppsto, fordi aktører på mange nivåer i organisasjonen skal involveres i iverksettingen. De ressursmessige barrierene oppsto, fordi det krever en investering av ressurser for å etablere nye arbeidsformer

og det er en utfordring å få gjort dette i en travel hverdag. Kompetanse- og motivasjonsmessige barrierer finner Bentzen ut at oppsto, fordi det oppleves som at iverksetterne av tillitsreformen har manglende kompetanse og motivasjon til å iverksette reformen. Kommunikative barrierer oppsto, fordi det ikke er gjensidig forventning i hva reformen skal være og dette kan skape skuffelse, som igjen bremser iverksettingen. De kulturmessige barrierene oppstår hvis det ikke reflekteres over vaner i kulturen hvor iverksettingen gjøres. Hvis det kun iverksettes strukturelle endringer, men ikke kulturelle endringer vil man ikke kunne se effekt av iverksettingen.

I Sverige har regjeringen oppnevnt to tillitsutvalg (tillitsdelegasjon) som fikk i oppdrag å gjøre en utredning på tillitsbasert styring. Den ene utredningen ble skrevet i 2018 og heter «Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning og ledning av välfärdssektorn» (SOU 2018:47) og den andre ble skrevet i 2019 og heter «Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning og ledning i staten» (SOU 2019:43). Begge utvalgene finner støtte for tillit som styringsform. I SOU 2018:47 finner utvalget at å legge for stort fokus på den formelle styringen gir som regel ikke det resultatet man ønsker og derfor bør styringen via økonomi og mål- og resultatstyring bli mindre detaljert. Tillitsdelegasjonen fra 2018 mener at tillitsbasert styring forutsetter at man har økt fokus fra tradisjonell og formell styring til å vektlegge kultur (SOU 2018:47, s. 22). Tillitsbasert styring mener de handler om å et system med fokus på styring, kultur, lederskap og organisasjon (SOU 2018:47, s. 132). Det legges vekt på i utredningen at tillit er et grunnleggende styringsprinsipp (Adler, 2001; SOU 2018:47, s. 135). Tillit, medborgerfokus, helhetssyn, handlingsrom, brukerstøtte, kunnskap og åpenhet kommer tillitsutvalget fram er syv veiledende prinsipper for tillitsbasert styring innenfor velferd (SOU 2018:47, s. 135).

I Norge har blant annet Johnsen et. al (2022) studert utbredelsen av tillitsbasert styring og ledelse og dens virkninger i Norge. Denne studien er den første i Norge som ikke er en casestudie på tillitsbasert styring og ledelse. Johnsen et. al sin studie er en spørreundersøkelse som har brukt data fra 143 spørreskjemadata fra ansatte i offentlige organisasjoner. De finner at det ikke har blitt færre mål, mindre detaljstyring eller mindre kontroll, detaljrapportering og målinger av aktiviteter de siste årene før 2020 (Johnsen et al., 2022, s. 21). En svakhet med oppgaven deres er at de har gjort undersøkelser fra organisasjoner som ikke eksplisitt har gjennomført en tillitsreform, men som har innført tillitsbasert styring og ledelse som styringsprinsipp. Det gjør at ikke alle organisasjonene har hatt like stort fokus på å få ned antall mål og detaljstyring som i de organisasjonene som aktivt har vedtatt en tillitsreform.

Det har tidligere blitt skrevet flere masteroppgaver om tillitsbasert ledelse og iverksettingen av tillitsreformen i Oslo kommune. Vatn studerer hvordan problemforståelse, politiske forhold og oversettelsesprosessen påvirker sentrale aktørers forståelse av tillitsreformen i Oslo kommune ved å se på Utdanningssektoren og hjemmetjenesten i tre bydeler. Vatn, finner at tillitsreformen oppfattes noe forskjellig av de ulike sektorer ved at det er forskjellige problemer som tillitsreformen skal forsøke å løse. For eksempel i hjemmetjenesten skal tillitsreformen løse byråkratiet rundt bestillerkontorene (det var stort byråkrati og veldig tidkrevende) og i utdanningssektoren skal den løse at det er mange mål og resultatkrav (Vatn, 2018, 36 ), Hun så på blant annet empirisk at i hjemmetjenesten var «utfordringer med å få tillitsreformen til å virke som planlagt» (Vatn, 2018, s. 43). Anam finner i sin studie at «arbeidslivsorganisasjoner har vært en legitimerende aktør både i kontekstualiseringen og i implementeringen» (Anam, 2021, s. 74). Det vil si at tillitsreformen har støtte i arbeidslivsorganisasjoner som er viktig for å kunne iverksette reformen.

Dyrhol finner i sin studie av tillitsreformen i Oslo kommune at 8 av 15 bydeler har færre mål og resultatkrav for hjemmetjenestene fra perioden 2016 til 2018. Det vil si at det er litt over halvpartene av bydelene som har nådd målet om få mål og mindre detaljstyring. Dyrhol finner også at antall mål- og resultatkrav til Utdanningsetaten økte fra 2017 til 2018 (Dyrhol, 2018, s. 29-30). Lavik & Johansen analyserte tildelingsbrevene i Oslo kommune fra 2015-2019 og finner i sin studie at det har blitt flere mål, men at tydeliggjøringen av målene viser en endring i retning av tillitsbasert styring og ledelse (Lavik & Johansen, 2021). Det jeg ønsker å undersøke er om jeg finner de samme effektene som Dyrhol og Lavik & Johansen fant i sine studier, om effektene fortsatt er gjeldende i 2023, eller om det har blitt en endring fra 2018/2019 til 2023.

Oppsummert viser studiene mye om umiddelbare effekter ved tillitsbasert styring og ledelse, mens min oppgave skiller seg fra dette ved å sette fokus på om de umiddelbare trendene har fortsatt eller om man ser endringer fra de umiddelbare effektene. Jeg ser altså på iverksetting over flere år, ikke bare årene rett etter reformen ble vedtatt.

### **3 Iverksettingsteori**

Iverksetting er en av fem steg i stegmodellen til Howlett, Ramesh & Perl, og er det man studerer når det har blitt fattet en beslutning (Howlett et al., 2009, ss. 12–13). Stegmodellen er basert på modellen som Harold D. Lasswell utviklet på 1950-tallet (Vabo et al., 2020, s. 31). Iverksetting ble et sentralt tema å studere i offentlig politikk på 1970-tallet og det ble da

studert om offentlig politikk fungerer etter hensikten. Pressman og Wildavsky var en av de første som på 1970-tallet begynte å studere og forske på iverksetting i offentlig politikk og i sin studie fra 1973 finner de at målene for de offentlige tiltakene sjeldent ble oppnådd og hvis de ble oppnådd var de ofte fordreid. I studien fant de også ut at de som hadde ansvaret for gjennomføringen fulgte som regel ikke opp de angitte retningslinjene (Kjellberg & Reitan, 1995, s. 131).

Vabo et al. (2020, s. 184) skriver at «å studere iverksetting av politikk innebærer å ta som utgangspunkt at offentlig politikk noen ganger blir lik, og andre ganger ulik det som var intensjonen.» Når man studerer iverksetting av politikk ønsker man å undersøke hva som skjer etter at en politikk er vedtatt. Dette gjøres ved å studere gjennomføring og realisering av reformen. Man studerer både gjennomføring og realisering, fordi at reformen kan bli realisert uten å ha iverksatt reformen helt etter planen, og motsatt at reformen kan ha vært gjennomført etter planen men ikke blitt realisert.

Konseptet om iverksetting kan være et nyttig verktøy for å forstå om en reform har vært en suksess eller mislykket og det finnes forskjellige måter man kan studere dette på (Hill & Hupe, 2014, s. 13). En måte å studere iverksetting på er gjennom top-down (ovenfra-og-ned) og bottom-up (nedenfra-og-opp) perspektiver. Disse blir sett på som «to skoler innenfor iverksetting» (Kjellberg & Reitan, 1995, s. 132). En annen måte å studere iverksetting av politikk på er gjennom Richard Matlands tvetydighet- og konflikt-modell (Matland, 1995). Top-down, bottom-up og Matlands tvetydighet- og konfliktmodell vil bli redegjort i de neste delkapitlene.

Reformer blir ofte gjennomført i samarbeid med en rekke aktører, som har forskjellige perspektiver som kan gi variasjon i gjennomføringen. Dette er fordi, at oversettelser kan føre til at det som iverksettes blir ganske forskjellig fra det som var intensjonen til beslutningstakerne. Jo flere som også er med på å iverksetningen, desto større sannsynlighet er det for at iverksetningen ikke er helt etter intensjonen. Vabo et al. (2020, s. 186-187) skriver at:

«For hver organisasjon som gis en rolle i iverksetningen dannes det punkter der organisasjoner må møtes og bli enige. [...] For hver organisasjon som gis en rolle, er det en sannsynlighet, ikke en sikkerhet, for at bidraget denne organisasjonen yter er helt i tråd med intensjonene til politikkers eier.»

### 3.1 Top-down perspektivet

«Iverksetting kan studeres top-down, med utgangspunkt i de målene myndighetene har med vedtatte tiltak, programmer eller reformer» (Vabo et al., 2020, s. 36). Top-down perspektivet er hentet sin inspirasjon på boka *Implementation*, skrevet av Pressman og Wildavskys i 1984 (Vabo et al., 2020, s. 188). I dette perspektivet tas det utgangspunkt i en reform som er vedtatt på et overordnet nivå og undersøker om målgruppens og iverksetternes atferd stemmer overens med det som var beskrevet eller forutsatt i det formelle vedtaket. Ved å bruke dette perspektivet i analyser ønsker man blant annet å finne ut om reformens målsettinger ble realisert, hvordan politikken ble omformet over tid på grunnlag av erfaringer og hvilke forhold som hadde størst betydning for reformens virkninger og effekter. Dette perspektivet legger altså vekt på viktigheten av sentral styring iverksettingsprosessen. Top-down ser derfor på hvordan systematiske faktorer har påvirket utfallet. I dette perspektivet vil et vedtak bli ansett som suksessfull hvis forventet og faktisk utfall er det samme. Konflikt og tvetydighet anses i følge dette perspektivet som et hinder for god iverksetting (Vabo et al., 2020, s. 195).

Sabatier (1986, s. 23–24) har skrevet en liste over seks sider ved politikken innhold og iverksettingsprosessen som kan øke sannsynligheten for vellykket iverksetting. Listen baserer seg på et større antall variabler fra boka *Effective Policy Implementation* (Mazmanian & Sabatier, 1981). De tre første punktene handler om selve den politiske beslutningen, mens de tre siste punktene handler om iverksettingsprosessen. Jeg har valgt å følge oversettelsen til Vabo et al. (2020, s. 189) og de seks punktene for vellykket iverksetting som Sabatier listet opp er:

1. At målene er klare og innbyrdes konsistente.
2. At politikken kausale teori/programteori er av god kvalitet.
  - a. Dette handler om iverksetterne forstår årsakssammenhengen mellom begrunnelsen av reformen og reformmålene og at iverksetterne har jurisdiksjon til et tilstrekkelig antall av årsakssammenhengene til å faktisk kunne nå målene (Mazmanian & Sabatier, 1981, s. 11)
3. At iverksettingsprosessen er lagt opp slik at den sikrer etterlevelse hos iverksettende byråkrater og målgruppen, med begrenset rom for skjønn og med egnede sanksjoner og insentiver.
4. Dyktige iverksettere.
5. Støtte fra interessegrupper og fra overordnede politiske myndigheter.

6. Fravær fra sosioøkonomiske endringer som underminerer den politiske støtten og/eller den kausale teorien bygger på.

Et annet punkt for å sikre vellykket iverksetting er at det er nok ressurser tilgjengelig til å faktisk kunne iverksette reformen (Mazmanian & Sabatier, 1981, s. 11). Generelt er det nødvendig med et visst nivå for finansiering for at det skal være mulig for å oppnå reformmålene.

### **3.2 Bottom-up perspektivet**

Bottom-up kan sees på som en reaksjon på top-down perspektivet, fordi at reformer har mange uklare og motstridende mål og at politikerne ikke alltid har klare oppfatninger om hvordan reformene og tiltakene som iverksettes skal føre til at reformens mål oppnås (Elmore, 1979) (Vabo et al., 2020, s. 189). Bottom-up flytter perspektivet fra politikkeiernes ståsted til dem som iverksetter politikken (Vabo et al., 2020, s. 190). Dette perspektivet argumenterer blant annet for at politikken lages på et lokalt nivå og hvis lokale iverksettere ikke er gitt frihet til å tilpasse reformen til de lokale forhold, har den større sannsynlighet for å ikke bli vellykket (Matland, 1995, s. 146-148).

Iverksettingen blir påvirket av mange faktorer, som lokale forhold, skjønn, prioriteringer og andre aktører/politiske vedtak. Vellykket iverksetting handler om et spesifikt tiltak har vært med på å påvirke problemet positivt (Kjellberg & Reitan, 1995, s. 163). Å se på måloppnåelse er derfor ikke relevant for å måle vellykket iverksetting etter dette perspektivet, i motsetning til top-down perspektivet. I virkeligheten har man sett at det er flere aktører som påvirker utfallet enn kun beslutningstakerne. Gjennom dette perspektivet er bakkebyråkrater sentrale aktører, det er fokus at det er flere aktører og nettverk involvert i iverksettingen. I følge Elmore (i Kjellberg & Reitan, 1995, s. 153) «vil man legge vekt på lokalt skjønn i iverksettingsprosessen og mindre vekt på hierarkisk kontroll øke sannsynligheten for at et tiltak vil treffe den adferden som det tar sikte på å endre.»

I bottom-up perspektivet anses konflikt som noe vanlig og uunngåelig i offentlig politikk og derfor noe som er umulig å unngå i iverksettingsprosessen (Vabo et al., 2020, s. 195). Sett fra dette perspektivet finnes det også fordeler med tvetydighet, i motsetning til top-down perspektivet. Dette perspektivet ser på at tvetydighet kan dempe motstand fra aktører som har noe å tape på at politikken gjennomføres.

For å forstå vellykket og mislykket iverksetting gjennom bottom-up perspektivet må man betrakte en reform som det som kommer ut av iverksettingen, ikke som en innsatsfaktor for iverksettingen (Barrett & Fudge, 1981 i Vabo et al., 2020, s. 194). Politikken formes og omformes i overgangen mellom de involverte i iverksettingskjeden, for eksempel mellom stat og kommune, og i møtet mellom bakkebyråkraten og politikken målgruppe. I denne sammenhengen blir å se på i overgangen mellom Byrådet i Oslo kommune (politikkeierne) og de ulike virksomhetene i kommunen (byrådsavdelinger og bydeler). Se figur 1 lenger ned i oppgaven for organisasjonskart over Oslo kommune. Det sentrale spørsmålet som stilles i bottom-up perspektivet er ikke om politikken ble gjennomført i tråd med det som ble vedtatt, men om problemet i samfunnet er løst.

### **3.3 Matlands tvetydighet- og konfliktmodell**

Matland sin tvetydighet- og konfliktmodell er en alternativ modell for å se på eksisterende iverksetting (Matland, 1995, s. 146). Utgangspunktet til Matland er at ikke all iverksetting kan forklares med top-down og bottom-up. Matland forklarer at konflikt og tvetydighet har negativ korrelasjon, som vil at jo klarere målene er, desto større konflikt er det (Matland, 1995, s. 158). Konflikt eksisterer når mer enn en organisasjon ser en politikk som direkte relevant til sine interesser og når organisasjonene har uoverensstemmende syn. For eksempel kan alle være enig i politikken, men ikke enig hvordan man skal utføre den. Uenighet oppstår om iverksetterne er uenig i politikken mål og hvilken side av politikken som er viktigst.

Tvetydighet innenfor iverksetting forekommer i mål og virkemidler (Matland, 1995, s. 157). Vage og motstridende mål medfører tvetydighet. Når det gjelder virkemidler, betyr tvetydighet at det politiske vedtaket ikke spesifiserer hvordan en ny politikk skal gjennomføres, eller at det er uklart hvilke roller ulike organisasjoner skal spille i iverksettingsprosessen. Ved høy grad av tvetydighet trengs det en iverksetting som gir rom for tilpasninger, noe som igjen krever at iverksetterne får anledning til å bruke skjønn. Usikkerhet når er det usikkert hvilken rolle hver organisasjon har i iverksettingen.

De fire iverksettingsmodellene til Matland er administrativ iverksetting (lav tvetydighet og lav konflikt), politisk iverksetting (lav tvetydighet og høy konflikt), eksperimentell iverksetting (høy tvetydighet og lav konflikt) og symbolsk iverksetting (høy tvetydighet og høy konflikt).



	Lav konflikt	Høy konflikt
Lav tvetydighet	Administrativ iverksetting Ressurser	Politisk iverksetting Makt
Høy tvetydighet	Eksperimentell iverksetting Kontekstuelle forhold	Symbolsk iverksetting Koalisjonsstyrke

Figur 1: Matlands fire iverksettingsmodeller (Matland, 1965, s. 160).

### 3.3.1 Administrativ iverksetting

Et sentralt prinsipp i administrativ iverksetting er at utfallet bestemmes av ressurser (Matland, 1965, s. 160-163). Det vil si at det ønskelige utfallet er sikret, gitt at det bevilges nok ressurser til å gjennomføre reformen. Administrativ iverksetting fungerer derfor best når det finnes tilgjengelige ressurser. Iverksettingen er ordnet på en hierarkisk måte med hver underliggende lenke som mottar ordre fra nivået over. Retningslinjene er spesifisert på hvert nivå og hver aktør som har en rolle i iverksettingen vet hvilket ansvar de har og hvilke oppgaver de skal gjennomføre. Gjennom dette perspektivet kan utfordringer ved iverksetting forekomme hvis det er misforståelser, lav grad av koordinering, lite ressurser eller mangel på en overordnet strategi for å kontrollere og sanksjonere avvikende atferd. Administrativ iverksetting skjer også ved videreføring av eksisterende politikk og mindre justeringer (Vabo et al., 2020, s. 196).

### 3.3.2 Politisk iverksetting

Et sentralt prinsipp i politisk iverksetting er at utfallet bestemmes av makt og at tvangs- og kompensasjonsmekanismer dominerer. (Matland, 1965, s. 163-165). I noen tilfeller har en aktør eller en koalisjon av aktører tilstrekkelig med makt til å få gjennom det de ønsker. I andre tilfeller tyr aktørene til forhandlinger for å komme til enighet. Det kan derfor forekomme at noen aktører som skal iverksette politikken er uenig i de politiske målene. Vellykket iverksetting gjennom dette perspektivet avhenger av man har tilstrekkelig makt til å tvinge gjennom sin vilje eller at man har tilstrekkelig med ressurser til å kunne forhandle om virkemidlene. Politisk iverksetting knyttes til reformer som vekker kontrovers og som er enkle å forstå i den forstand at det er rimelig klart for alle og enhver hva reformen består i.

### 3.3.3 Eksperimentell iverksetting

Eksperimentell iverksetting handler om staten vedtar politikk der iverksettingen gir rom for prøving og feiling (Matland, 1965, s. 165-168). Det sentrale prinsippet i eksperimentell iverksetting er at kontekstuelle forhold dominerer prosessen. Utfallet avhenger av ressursene og aktørene som er i det mikroiverksettende miljøet. Dette varierer veldig, som vil si at variasjon i utfallet vil forekomme. Eksperimentell iverksetting er mer åpen for miljøpåvirkning enn de andre typene iverksetting. Mutasjoner oppstår, fordi forskjellige organisasjoner iverksetter reformen forskjellig. Reformen hvor både mål og virkemidler er uklare faller naturlig inn under eksperimentell iverksetting. Samme hvor man er enig i målene, men virkemidlene for å nå målene er uklare, noe som er mer viktig en suksessfull iverksetting er muligheten man har for å lære gjennom prosessen.

### 3.3.4 Symbolsk iverksetting

Symbolsk politikk er at en politikk er vedtatt, men det er lite eller ingen oppfølging og derfor stort rom for variasjoner i praktisk gjennomføring (Matland, 1965, s. 168-170). Symbolsk politikk spiller en viktig rolle i å bekrefte nye mål, i å bekrefte en forpliktelse til gamle mål, eller i å understreke viktige verdier og prinsipper. Det sentrale prinsippet i symbolsk iverksetting er at lokal nivå av koalisjonsstyrke bestemmer utfallet. Hvordan reformen skal iverksettes bestemmes av koalisjonen av aktører på lokalt nivå som kontrollerer de tilgjengelige ressursene.

## 3.4 Forventninger knyttet fra teori

Ved å se på iverksettingen av tillitsreformen i Oslo kommune gjennom top-down perspektivet forventer jeg å finne at de seks punktene som ble listet opp for vellykket iverksetting ikke er til stede i iverksettingen av tillitsreformen i Oslo kommune. For eksempel forventer jeg å finne at reformmålene ikke er klare og konsistente og at det har skjedd sosioøkonomiske endringer som underminerer den politiske støtten og/eller den kausale teorien bygger på. Jeg forventer også å finne at top-down ikke kan forklare alt ved utfallet av iverksettingen. Dette er fordi, reformen inneholder elementer som bottom-up perspektivet i utgangspunktet skal kunne forklare bedre enn top-down.

Ved å se på tillitsreformen i Oslo kommune gjennom bottom-up perspektivet forventer jeg å finne at det er lokale forhold og prioriteringer som gjør at tillitsreformen ikke ble mer vellykket enn den ble. I tillegg forventer jeg å finne de lokale iverksetterne ikke er gitt frihet

til å tilpasse reformen til de lokale forholdene. Siden tillitsreformen er en reform hvor løsningene skal komme nedenfra, forventer jeg at bottom-up perspektivet kan forklare utfallet av reformen bedre enn det top-down perspektivet kan.

Når det gjelder Matlands konflikt- og tvetydighet modell, forventer jeg å finne at eksperimentell iverksetting kan forklare iverksettingen av reformen best. Dette er fordi, jeg blant annet har en forventning om at reformmålene er tvetydige og at det allerede er nevnt at reformen har lav grad av konflikt. Siden Matlands utgangspunkt er at top-down og bottom-up ikke kan forklare alt som gjelder iverksetting, forventer jeg å finne at Matlands iverksettingsmodeller kan kaste lys på andre sider av iverksettingen som top-down og bottom-up gjør.

## **4 Forskningsdesign og metode**

For å svare på problemstillingene til studien har jeg valgt å bruke metodetriangulering (mixed methods), for å få et helhetlig og nyansert bilde av iverksettingen av tillitsreformen i Oslo kommune. I tillegg er metodetriangulering nyttig for å kryssjekke informasjonen mellom ulike kilder (Halperin & Heath, 2020, s. 19). Jeg har derfor gjennomført en dokumentanalyse av tildelingsbrev og Sak 1 (budsjettet), samt elitetintervjuer av ansatte i Oslo kommune. Tildelingsbrevene og Sak 1 viser den formelle styringen, i form av hvordan styringen er på «papiret» og gjennom eliteintervjuene får jeg undersøkt hvordan de ansatte i Oslo kommune oppfatter tillitsreformen, om de har merket effektene av reformen og hvilke tiltak de ulike enhetene har gjort for å iverksette tillitsreformen. Intervjuene brukes også til å supplere dokumentene. For eksempel hvis dokumentene viser en endring i den formelle styringen, kan jeg gjennom intervjuene få undersøkt om de opplever de samme endringene eller om de ikke merker forskjell.

### **4.1 Case-studie**

Denne oppgaven er en casestudie av iverksetting av tillitsreform, hvor jeg studerer én case. En case er en spesifikk situasjon eller eksempel på det man ønsker å studere (Levy, 2008, s. 2). Ved å fokusere på en enkeltcase får jeg undersøkt denne casen grundig (Halperin & Heath, 2020, s. 234). Casestudier inneholder to viktige kjennetegn. Den ene er at de sier noe interessant om casen som er studert og den andre er at den kan si noe om et mer generelt om temaet og kan engasjere til bredere akademiske debatter som kan være anvendelige i andre sammenhenger og andre caser. For eksempel om funnene i denne studien kan være relevant

for andre caser om iverksetting av tillitsreform. Hvordan min casestudie kan bidra til å se noe mer generelt om tillitsreform kommer jeg tilbake til i delkapittel 4.5.1.

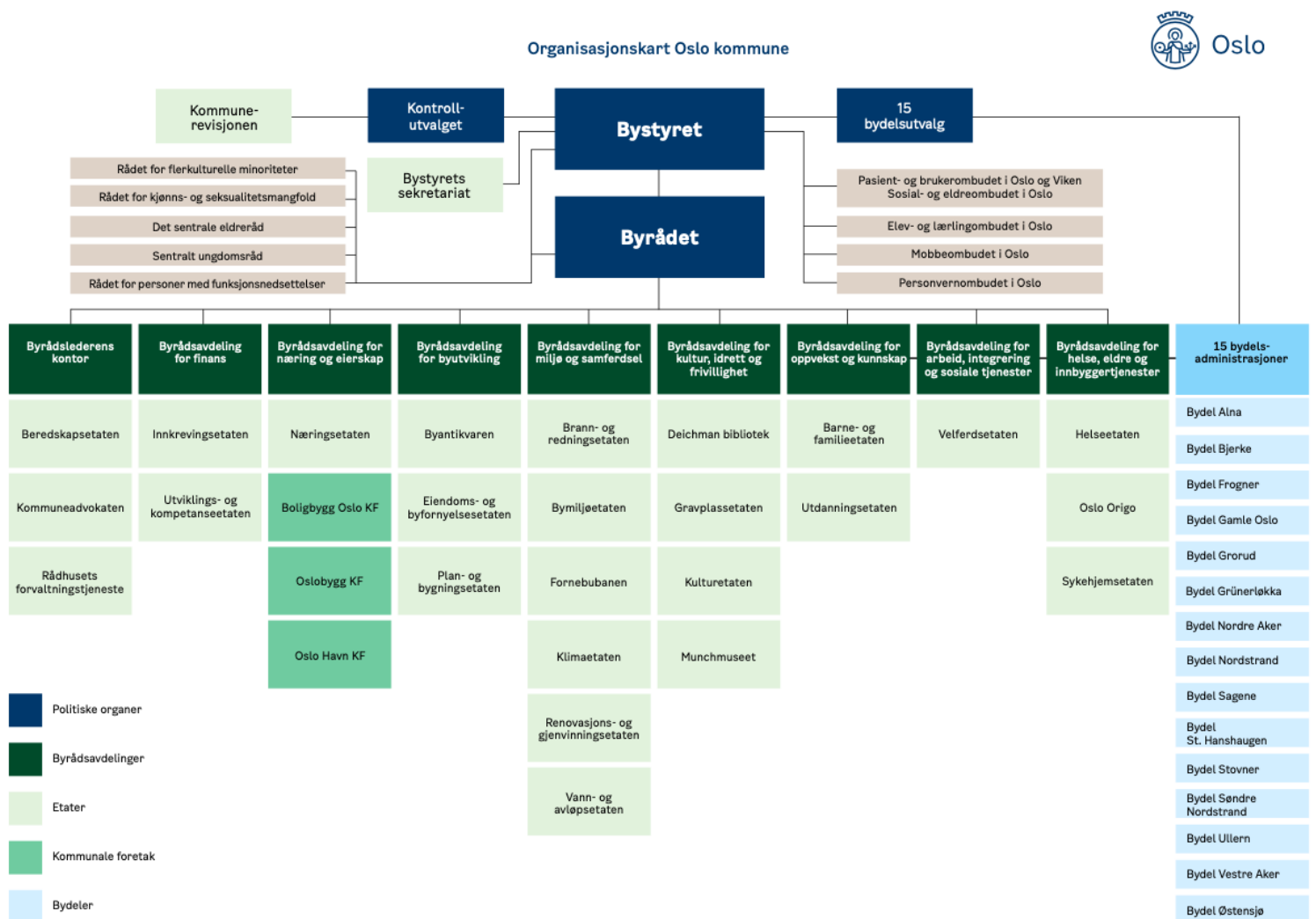
## **4.2 Oslo kommune som case av tillitsreform**

Det ideelle er å velge case basert på en caseseleksjonsteknikk for å unngå blant annet utvalgsskjevhet (Seawright & Gerring, 2008). Caseseleksjonsteknikk vil si at man velger case basert på om man ønsker å teste/generere en teori eller hypotese. Oslo kommune er valgt som case, fordi de allerede har gjennomført en tillitsreform og det er derfor mulig å se på effektene av reformen. Det er få andre organisasjoner i Norge som har kommet så langt med iverksetting tillitsreformen som det Oslo kommune har gjort. Nasjonalt ble det fokus på iverksetting av tillitsreform etter at Hurdalsplattformen ble publisert i 2021 og det er også få kommuner som har kommet godt i gang med iverksettingen. Trondheim kommune et eksempel på en kommune startet med iverksettingen, men de har ikke kommet langt nok til at det er mulig å få undersøkt effekter som går over flere år. I og med at det er flere studier som undersøker de umiddelbare effektene, valgte jeg Oslo kommune for å kunne bygge på deres studier og få undersøkt effekter som varer over flere år. Jeg har i denne oppgaven derfor ikke har valgt case basert på en caseseleksjonsteknikk, men casen er valgt for å kunne vurdere om iverksettingen av tillitsreformen i Oslo kommune har vært vellykket og for å diskutere hvordan reformens utfall og gjennomføring forklares gjennom iverksettingsteori.

### **4.2.1 Avgrensning av case**

Oslo kommune har ca 54 000 ansatte og er dermed en av Norges største arbeidsgivere (Oslo kommune, 2023a). Oslo kommune har 52 virksomheter som består av blant annet 9 byrådsavdelinger, 25 etater, 15 bydeler i tillegg til flere kommuneforetak. Organisasjonskartet til Oslo kommune finnes nedenfor i figur 2. På grunn av oppgavens begrensede omfang har jeg måtte avgrense oppgaven empirisk, for å kunne svare på oppgavens forskningsspørsmål. Jeg har valgt å se på tillitsreformen i Oslo kommune ved å undersøke styringen i og av underliggende virksomheter. Jeg ser derfor på hvordan to byrådsavdelinger styrer underliggende virksomheter og hvordan én underliggende virksomhet blir styrt, én bydel. Dette gjør at jeg kan undersøke flere styringsrelasjoner og disse er da mellom byrådsavdeling og bydel og byrådsavdeling og etat. Av byrådsavdelingene har jeg undersøkt Byrådsledernes kontor og Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap. Valget av Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap er pragmatisk begrunnet og jeg knytter derfor ingen spesifikke teoretiske begrunnelser til styringen av oppvekst og kunnskap som politikkområde. Jeg tok

kontakt med flere byrådsavdelinger og valgte denne da de stilte seg til disposisjon for intervju og dokumentstudier. Selv om Byrådsledernes kontor er på samme styringslinje som byrådsavdelingene forøvrig ble denne også valgt ut, fordi kontoret står for styringen på Byrådets vegne. På Byrådsledernes kontor har de ansvaret for arbeidet med oppfølging av byrådssaken fra 2017 og arbeidet med tillitsbasert styring og ledelse. Byrådsledernes kontor har derfor en litt annerledes rolle enn de andre byrådsavdelingene. Bydelene blir styrt av Byrådsavdelingen for helse, eldre og innbyggertjenester og alle bydelene blir derfor styrt likt. Valget av bydel er også pragmatisk begrunnet og valget falt på Bydel Ullern, fordi de stilte seg til disposisjon for intervju og dokumentstudier.



Figur 2: Organisasjonskart Oslo kommune gjeldende fra juni 2022.

Opgaven er også avgrenset i tid ved at jeg undersøker tidsrommet 2013-2023. Perioden 2013-2017 er tiden før reformen og brukes som sammenligningsgrunnlag. 2013 er valgt ut for å kunne få sammenligningsgrunnlag fra noen år før byrådsskiftet i 2015. Tillitsreformen ble

nevnt i byrådsplattformen fra 2015 og det er derfor forventet å kunne finne noen endringer fra 2016. Perioden fra 2018-2023 er tiden etter reformen ble vedtatt og brukes til å undersøke endringene flere år etter at reformen ble vedtatt. Styringsdokumentene for 2023 er de siste som er lagt ut og er dermed det siste året det er mulig å få undersøkt i denne studien.

### **4.3 Intervju**

Å velge intervju som forskningsmetode gjør at man har mulighet til å få mer detaljert informasjon om det man studerer (Halperin & Heath, 2020, s. 310). Intervjuene blir hovedsakelig brukt til å svare på det andre forskningsspørsmålet, men blir også brukt for å supplere funnene i styringsdokumentene.

#### **4.3.1 Elite intervjuer**

Intervjuene i denne studien er elite intervjuer. Siden jeg skal undersøke iverksettingen av tillitsreformen i Oslo kommune, er det mest hensiktsmessig å intervju de som har kjennskap til iverksettingen av reformen. Intervjuobjektene i studien anses derfor som «eliter». Eliter er mennesker som har stor innflytelse og ekspertise på forskningsområdet som man ønsker å undersøke (Halperin & Heath, 2020, s. 322). I følge Beyers et al. (2014, s. 174) kan det å intervju eksperter gi viktig informasjon som kan bidra til å studere og forstå det som det skal forskes på. Å intervju ansatte i administrasjonen i Oslo kommune vil derfor bidra til å forstå iverksettingen av tillitsreformen fra deres perspektiv.

#### **4.3.2 Semi-strukturert intervju**

Det finnes ulike type intervjustiler i forskning. Disse er strukturert intervju, semi-strukturert intervju og ustrukturert intervju. I denne studien har jeg gjennomført semi-strukturerte intervjuer. Semistrukturert intervju er valgt som intervju-stil, fordi de fleste eliter foretrekker å svare på åpne spørsmål, fremfor lukkede (Leech et al., 2013, s. 2016). Semi-strukturerte intervjuer kjennetegnes ved at man i utgangspunktet har en struktur i form av en intervjuguide, men man har mulighet til å avvike fra den. Denne intervjustilen er derfor en mellomting mellom ustrukturert intervju og strukturert intervju. Semi-strukturert intervju åpner opp for at jeg kunne få mer detaljert informasjon fra intervjuene, enn ved strukturert intervju. Dette er fordi semi-strukturert intervju åpner opp for at jeg kan stille oppfølgingsspørsmål dersom intervjuobjektet svarte kort på spørsmålet, eller ikke nevnte alt jeg var ute etter med spørsmålet (Halperin & Heath, 2020, s. 309-310). Denne intervjustilen åpner også for at jeg kan tilpasse intervjuet etter intervjuobjektet og situasjonen. For eksempel

hvis intervjuobjektet begynner å prate om noe som jeg skal spørre om senere i intervjuet, kan jeg tilpasse meg det. Det gjør også at intervjuet flyter bedre. I tillegg gjør semi-strukturert intervju det mulig å sammenligne intervjudataene, i motsetning til ustrukturert intervju (Martin, 2013, s. 117). Å sammenligne intervjudataene er noe jeg er ute etter for å svare på problemstillingen til oppgaven.

#### 4.3.3 Utvelgelse av intervjuobjekter

Siden dette er en case studie med lite utvalg og jeg skal gjennomføre en dokumentanalyse i tillegg til intervjuer, bestemte jeg meg for å gjennomføre maks seks intervjuer. Det ideelle ville vært og intervjuet personer på forskjellig styringsnivå i samme sektor for å kunne undersøke om en sektor har nådd reformmålene om få mål og redusert detaljstyring. Det ville derfor vært ideelt og intervjuet noen fra én byrådsavdeling, én etat og én bydel innenfor samme sektor. Av utvalgskriterier hadde jeg at intervjuobjektene måtte ha jobbet med virksomhetsstyring og ha jobbet i sin stilling/i Oslo kommune før Byrådsskiftet i 2015 og fram til i dag. Men på grunn av mye utskiftninger ble det vanskelig å få tak i personer som passet denne beskrivelsen og spesielt innenfor samme sektor. Jeg endret derfor utvalgskriteriene til at personene måtte ha god kjennskap til iverksettingen av tillitsreformen på sitt kontor og helst at de hadde jobbet i samme stilling/i Oslo kommune før 2015. Jeg ønsket også å intervju to i samme enhet for å kunne undersøke om disse personene hadde samme oppfattelse eller om det finnes forskjeller innad i hver enhet. Etter hvem som stilte seg disponibel til intervju endte det med at jeg fikk intervjuer innenfor to byrådsavdelinger, Byrådsledernes kontor og Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap, og én bydel, Bydel Ullern. De fleste av intervjuobjektene som stilte seg til disposisjon har jobbet i sin stilling/Oslo kommune siden reformen ble vedtatt, men det er en som stilte seg disponibel til intervju som bare har jobbet i Oslo kommune i to år. Denne personer kjenner likevel godt til iverksettingen av tillitsreformen i Oslo kommune og hvilke tiltak de har gjort på sitt kontor. Jeg valgte derfor å ta med dette intervjuet, for å sikre intervju fra denne enheten. Intervjudataene fra dette intervjuer kan ikke brukes til å sammenligne periodene før og etter reformen, men kan fortsatt si noe om iverksettingsarbeidet. De andre intervjuobjektene har jobbet i sin stilling/Oslo kommune før reformen ble vedtatt og kan derfor brukes i sammenligningen av periodene før og etter reformen.

#### 4.3.4 Oversikt over intervjuobjektene

Intervjuobjekt	Virksomhet	Stilling
1	Bydel Ullern	Stabsansatt
2	Bydel Ullern	Seksjonsleder
3	Byrådsledernes kontor	Fagsjef
4	Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap	Seksjonssjef
5	Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap	Ansatt

*Figur 3: Oversikt over intervjuobjektene*

#### 4.3.5 Om intervjuguiden og gjennomføring av intervjuene

Fordi, jeg valgte å gjennomføre semi-strukturerte intervjuer har jeg måtte sette opp en intervjuguide i forkant av intervjuene (Halperin & Heath, 2020, ss. 315–317). Intervjuguiden inneholder spørsmålene jeg ønsker å stille intervjuobjektene, hvilken rekkefølge jeg ønsker å stille spørsmålene og eventuelle oppfølgingsspørsmål. Intervjuguiden jeg har laget består av 10 spørsmål og det er stilt de samme spørsmålene til alle intervjuobjektene. Siden jeg har intervjuet personer på forskjellige styringslinjer i Oslo kommune, har jeg tilpasset ordlyden i noen av spørsmålene etter det, men innholdet i spørsmålene er fortsatt det samme. Intervjuguidene er lagt ved som vedlegg til oppgaven.

Jeg fulgte oppskriften til Halperin & Heath (2020, s. 317-318) for intervjuguide til semi-strukturert intervju, da jeg laget intervjuguiden. Intervjuguiden min følger oppskriften ved at jeg har tatt med introduksjon, oppvarmingsspørsmål, hoveddel av intervjuet og avslutningsspørsmål og avslutning av intervjuet. Jeg har ikke tatt med et avkjølingsspørsmål («cool off»), fordi jeg ikke synes at dette passet inn i intervjuguiden og de generelle spørsmålene jeg synes var relevant til temaet ble stilt innledningsvis. Spørsmål 1 og 2 i intervjuguiden er oppvarmingsspørsmål og er ganske generelle. Dette er for å gjøre intervjuobjektet komfortabel i intervjusituasjonen og for å komme mer generelt inn på temaet som intervjuet handler om (Leech et al., 2013, s. 215). Spørsmål 3-9 i intervjuguiden er hoveddelen av intervjuet og det er med disse spørsmålene jeg har fått informasjonen jeg



trenger for å kunne svare på forskningsspørsmålene. Spørsmål 10 er et avslutningsspørsmål hvor jeg spurte intervjuobjektene om de hadde noe å legge til, som jeg ikke hadde spurt om. Dette spørsmålet er fint å ha med for å sikre at jeg har fått spurt om det viktigste og at informantene har fått sagt det de mener er viktig og relevant om temaet.

Alle fem intervjuene ble gjennomført ansikt-til-ansikt på intervjuobjektene sine kontorer. Ansikt-til-ansikt blir sett på som den ideelle gjennomføringsmåten for åpne spørsmål (Halperin & Heath, 2020, s. 310-311). En ulempe med ansikt-til-ansikt intervjuer kan ta lang tid og være vanskelig for enkelte å gjennomføre, men i min studie hvor jeg bare intervjuer fem personer og alle jobber i Oslo kommune er dette gjennomførbart og ansikt-til-ansikt er derfor den beste måten å gjennomføre undersøkelsen på. Ansikt-til-ansikt intervju gjør at jeg lettere kan observere kroppsspråket til intervjuobjektet og tilpasse meg til intervjusituasjonen. Det er lettere å forstå intervjuobjektet gjennom ansikt-til-ansikt, fordi jeg lettere kan fange opp hvis det er noen spørsmål intervjuobjektet ikke vil svare på eller hvis det oppstår noen misforståelser.

#### **4.4 Dokumentanalyse**

Som dokumenter har jeg valgt å se på tildelingsbrev og budsjettet (Sak 1). På Oslo kommune sine nettsider står det at «tildelingsbrev beskriver byrådsavdelingens forventninger til, krav og føringer for virksomhetene med bakgrunn i vedtatt budsjett» (Oslo kommune, 2023c).

Tildelingsbrev er et sentralt styringsdokument og er derfor en viktig del av byrådsavdelingenes styring av underliggende virksomheter. Tildelingsbrev er derfor relevant å se på for å kunne undersøke om det har skjedd en endring i styringen av underliggende virksomheter i Oslo kommune. Tildelingsbrev inneholder føringer om hva byrådsavdelingene ønsker at underliggende virksomhet skal gjennomføre og rapportere i det påfølgende året, i tillegg til mål og resultatkrav. Det er ikke alle tildelingsbrevene hvor mål, tiltak, resultatindikatorer og måltall er i selve tildelingsbrevet, men at byrådsavdelingen istedenfor har henvist til Sak 1 (budsjettet). Jeg har derfor også sett på Sak 1 for å kunne få med mål, tiltak, resultatindikatorer og måltall for hele perioden som jeg undersøker.

##### **4.4.1 Utvelgelse av dokumenter**

For å kunne få undersøkt effektene av tillitsreformen har jeg valgt å se på årene 2013 til 2023. Siden tillitsreformen ble vedtatt i 2017 er forventer jeg å finne endringer i styringsdokumentene som gjelder for 2018. Ved å se på dokumentene fram til 2023 vil jeg se

om effektene varer over flere år og om det eventuelt skjer noen endringer underveis i iverksettingen av reformen. Ved å se på fra 2013 får jeg data fra noen år før byråds-skiftet som skjedde i 2015. Siden tillitsreformen blir nevnt i byrådsplattformen fra 2015 forventer jeg å finne noen endringer fra byråds-skiftet i tillegg til da reformen ble vedtatt. Ved å se på denne tidsperioden gjør det mulig å undersøke når man kan se endringene. Ser man endringer fra byråds-skiftet, eller fra reformen ble vedtatt? Ved å se på fram til 2023 får jeg sett på de aller nyeste dokumentene og får dermed så stort sammenligningsgrunnlag som mulig til innleveringen av oppgaven.

På grunn av oppgavens begrensede omfang har jeg ikke mulighet til å se på alle tildelingsbrevene i Oslo kommune. Jeg har derfor valgt å begrense oppgaven til å se på tildelingsbrevene til bydelene og tildelingsbrevene til Utdanningsetaten for årene 2013 til 2023. Jeg har valgt å se på tildelingsbrevene til bydelene og Utdanningsetaten, fordi jeg har intervjuet noen som jobber i Bydel Ullern og jeg har intervjuet noen som jobber i Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap med oppgaver som omhandler kunnskap og utdanning. Dette gjør at jeg kan få sammenliknet datamaterialet bedre. I tillegg til tildelingsbrevene til bydelene og Utdanningsetaten ser jeg også på Sak 1 i perioden 2013-2023. Som nevnt tidligere, ser jeg også på Sak 1 for å få med mål, tiltak, resultatindikatorer og måltall for alle årene jeg undersøker, da disse ikke er skrevet i alle tildelingsbrevene, men istedenfor henvist til i Sak 1. Ved å se på både tildelingsbrevene og Sak 1 får jeg sammenliknet dataene bedre, da det blir gjort likt for alle årene som undersøkes i denne oppgaven.

#### 4.4.2 Koding av dokumentene

For å kode tildelingsbrevene til Utdanningsetaten og bydelene i Oslo kommune har jeg tatt utgangspunkt i metoden og begrepsdefinisjonene som Kjærvik & Askim hadde i sin studie «Etatsstyring i praksis: En kartlegging av departementenes målstyring av underliggende virksomheter» (Kjærvik & Askim, 2015). Denne metoden er mye brukt for analyse av tildelingsbrev, og er blant annet brukt i Olafsen & Antun sin studie «Etatsstyring i praksis: En analyse av departementenes tildelingsbrev til underliggende virksomheter (2012-2020)» (Olafsen & Antun, 2020). Kjærvik & Askim har i sin studie kategorisert målene i 5 kategorier; mål totalt, inputmål, prosessmål, resultatmål og effektmål, men jeg har valgt å forenkle dette ved å kun se på mål totalt. Dette er i likhet med hva Olafsen og Antun gjorde i sin studie. I denne oppgaven ønsker jeg ikke å kategorisere målene, fordi jeg ikke skal

undersøke hva slags type mål det er. Jeg ønsker istedenfor å kun få en oversikt over antall mål som bydelene og Utdanningsetaten må forholde seg til hvert år, og da er det mest hensiktsmessig å kun se på antall mål. Jeg følger derfor Kjærvik & Askim sin begrepsdefinisjon av mål totalt, i tillegg til deres definisjon av aktivitetskrav og styringsparametere (Kjærvik & Askim, 2015, ss. 2–3). Begrepene blir redegjort for i neste delkapittel (4.4.3).

Som nevnt tidligere er det i noen av tildelingsbrevene, spesielt tildelingsbrevene til bydelene for årene 2013 til 2016 henvist til mål, tiltak og resultatindikatorer og måltall i Sak 1. I tildelingsbrevet til bydelene for 2018 er mål og tiltak tatt med i tildelingsbrevet, men ikke resultatindikatorer og måltall. I tillegg inneholdt ikke tildelingsbrevet til Utdanningsetaten for 2016 tiltak. Tiltakene for dette året var istedenfor henvist til Sak 1. Jeg har derfor brukt Sak 1 som supplement til tildelingsbrevene for å få fylt inn mål, tiltak, resultatindikatorer og måltall. Jeg har også sammenliknet funnene i Sak 1 med tildelingsbrevene for perioden 2017 til 2023 (de som inneholder mål, tiltak, resultatindikatorer og måltall) for å sjekke at det er de samme som er med, slik at dette ikke blir telt to ganger.

Jeg har også laget en oversikt over antall ord i tildelingsbrevene. Lengden på tildelingsbrevene kan si noe om detaljstyringen av underliggende etater, ved at kortere tildelingsbrev for eksempel kan bety mindre detaljstyring. Likevel er det viktig å ha i bakhodet at mål, tiltak, resultatindikatorer og måltall ikke har vært med i alle tildelingsbrevene, slik at det blir litt vanskeligere å sammenlikne dataene. Antall ord i tildelingsbrevene blir derfor brukt mest som et supplement til aktivitetskrav og styringsparametere. For å telle antall ord har jeg markert ordene i dokumentet og limt det inn i et ordtellingprogram. I ordtellingen har innholdsfortegnelse og eventuell forside blitt holdt utenfor tellingen, fordi dette ikke er en del av innholdet i tildelingsbrevene.

Antall mål som blir undersøkt i dokumentene skal svare på det første forskningsspørsmålet, «har tillitsreformen i Oslo kommune ført til færre mål?». Det andre forskningsspørsmålet, «har tillitsreformen i Oslo kommune ført til redusert detaljstyring?», svares på gjennom antall aktivitetskrav, styringsparametere og antall ord i tildelingsbrevene. Disse tre målene bruker jeg som mål på detaljstyring i oppgaven.

#### 4.4.3 Begrepsdefinisjoner

**Mål totalt:** Her er alle målene i tildelingsbrevet telt opp. Jeg har bare telt opp mål dersom de er omtalt som mål i tildelingsbrevene, selv om noe kan tolkes som mål uten at det er eksplisitt nevnt. Grunnen til at jeg velger å kun telle det som er eksplisitt omtalt som mål er for å minke bruken av skjønn. Formatet på tildelingsbrevene til bydelene og Utdanningsetaten er forskjellig, i tillegg til at formatet på tildelingsbrevene har endret seg i perioden jeg har sett på. Det varierer derfor hvilket kapittel man finner målformuleringene og hva de heter, men delkapittelet i tildelingsbrevene til bydelene het «mål og resultatkrav» til og med tildelingsbrevet for 2017 og «mål, tiltak, resultatindikatorer og måltall» i tildelingsbrevene fra og med 2018. I tildelingsbrevene til Utdanningsetaten het delkapittelet «mål og resultatkrav» til og med 2014. I 2015 het det «mål for virksomheten og bestillingsoversikt skolebygg for 2015». Fra og med tildelingsbrevet for 2016 heter delkapittelet «mål, tiltak, resultatindikatorer og måltall», i likhet med tildelingsbrevene i bydelen.

I Sak 1 ser jeg på delene i budsjettet som omhandler bydelene og Utdanningsetaten. Delen som gjelder for bydelene, er omtalt i budsjettet under delen «bydelene». Når det gjelder Utdanningsetaten, var denne etaten til og med 2016 en del av politikkområdet som het «kunnskap og utdanning». Fra og med 2017 heter politikkområdet «oppvekst og kunnskap». Alle målene under «oppvekst og kunnskap» er ikke til Utdanningsetaten, så jeg har derfor kun sett på målene som spesifikt gjelder Utdanningsetaten. Jeg har også sjekket at de målene som er skrevet opp her er de samme som i tildelingsbrevet og passet på at samme mål ikke er telt

Mål	Virksomheter som bidrar til måloppnåelse
1 Barnehagebarn og elever skal ha et trygt og inkluderende læringsmiljø, fritt for mobbing	Utdanningsetaten Bydelene
2 Barnehagebarn og elever skal møte ansatte med høy kompetanse og tid til å følge opp den enkelte	Utdanningsetaten Bydelene
3 Barnehagebarn skal få et pedagogisk tilbud som støtter det enkelte barns lek, utvikling og læring	Bydelene
4 Barnehagebarn skal utvikle gode språklige og sosiale ferdigheter og være godt forberedt til skolestart	Bydelene
5 Alle elever skal ha grunnleggende lese-, skrive- og regneferdigheter tidlig i skoleløpet	Utdanningsetaten Bydelene
6 Elevenes grunnleggende ferdigheter, dybdekompetanse i fag og evne til å skape, tenke kritisk, forstå, lære og utforske på tvers av fag skal utvikles gjennom hele skoleløpet	Utdanningsetaten
7 Flere elever og lærlinger skal fullføre og bestå videregående opplæring og være godt forberedt til høyere utdanning og arbeidsliv	Utdanningsetaten
8 Barnehage- og opplæringskapasiteten skal møte forventet vekst i antall barn, elever og lærlinger	Utdanningsetaten Undervisningsbygg Oslo KF Omsorgsbygg Oslo KF

opp flere ganger. Under kan du se hvordan målene for «oppvekst og kunnskap» er satt opp i Sak 1:

*Figur 4: Oversikt over mål for politikkområdet oppvekst og kunnskap i Sak 1 for 2017.*

I Sak 1 for 2013-2015 under delen av dokumentet som gjelder kunnskap og oppvekst er det listet opp hovedmål med undermål under. Jeg har telt med både hovedmål og undermål, fordi undermålene var skrevet på en måte hvor det kan tolkes som et eget mål. Jeg tolket det slik at Utdanningsetaten også må forholde seg til undermålene. Eksempel: Hovedmålet er «Alle skal lære mer – elevenes grunnleggende ferdigheter og kunnskaper i basisfagene skal styrkes». Et undermål er «Elevenes skrive- og regneferdigheter, samt evnen til å uttrykke seg muntlig og bruke digitale verktøy skal forbedres.»

**Aktivitetskrav:** Her har jeg telt opp aktiviteter som byrådsavdelingen krever at bydelene og Utdanningsetaten gjennomfører. Jeg har derfor sett etter formuleringer i tildelingsbrevene hvor det eksplisitt står at bydelene/Utdanningsetaten «skal, må, bes» å gjøre noe. Det meste av aktivitetskrav har jeg funnet i delkapitlene om «føringer for bydelene/Utdanningsetaten» eller «Andre områder for oppfølging». Hvis det eksplisitt står at bydelene/Utdanningsetaten «skal, må, bes» i «føringer for alle virksomheter i Oslo kommune» er dette telt med. I tildelingsbrevene til bydelene er det ofte en egen overskrift som heter «spesifikk for bydelene». For eksempel i tildelingsbrevet til bydelene for 2015 s. 17. Her har jeg telt med formuleringer som «Det skal gis tilbud om språkkartlegging av alle treåringer», fordi det er gitt etter plasseringen at dette gjelder spesifikt for bydelene. Aktivitetskrav som gjelder «alle virksomheter» er ikke telt med. I tillegg er eksplisitte oppdrag og tiltak telt opp. Oppdrag er skrevet opp under hvert mål eller er samlet i et eget delkapittel. Tiltakene er skrevet under hvert mål.

**Styringsparametere:** Er av Kjærvik og Askim (2015, s. 3) definert som «et tall eller en vurdering som sier noe om utviklingen til et mål». I Sak 1 og i tildelingsbrevene til bydelene og Utdanningsetaten er disse skrevet opp i en måltallstabell som finnes under målene. I måltallstabellene finner vi resultatindikatorer og måltall. Formuleringer av

Resultatindikatorer	Resultat 2020	Resultat 2021	Måltall 2022	Måltall 2023
Andel barnehagelærere i prosent av grunnbemanningen i kommunale barnehager	38,5 %	41,1 %	43,0 %	46,0 %
Andelen pedagogiske ledere med godkjent utdanning i kommunale barnehager	85,5 %	89,3 %	89,0 %	93,0 %
Andelen barne- og ungdomsarbeidere i kommunale barnehager	18,0 %	20,9 %	22,0 %	24,0 %

resultatindikatorene er for eksempel «andel eller antall». Under er et eksempel på en måltallstabell, hentet fra et tildelingsbrev til bydelene.

*Figur 5: Eksempel på måltallstabell. Hentet fra tildelingsbrevet til bydelene for 2023, s. 9*

I dette eksempelet har jeg telt tre styringsparametere, fordi måltallet er målet til resultatindikatoren og man kan i denne tabellen se tre resultatindikatorer.

#### 4.4.4 Koding i NVIVO

Jeg har brukt programmet NVIVO for å kode tildelingsbrevene. NVIVO er et program hvor man kan markere deler av dokumenter og kategorisere teksten. Jeg har derfor markert tekst i NVIVO og kategorisert teksten i mål, aktivitetskrav og styringsparametere. Å bruke et verktøy som NVIVO, minker sjansen for tellefeil, fordi dette programmet automatisk teller hvor mange mål jeg har markert, antall aktivitetskrav også videre. Sjansen er større for å telle feil hvis jeg skulle gjort dette manuelt. Etter jeg var ferdig med å markere dokumentet har jeg gått gjennom teksten jeg har markert for å sjekke at jeg ikke har markert noe i feil kategori.

Jeg vil gjøre oppmerksom på at tildelingsbrevene til bydelene for 2016 og 2017 og Sak 1 for 2013 er telt manuelt, fordi dokumentene jeg fikk tilsendt ikke var mulig å få behandlet i NVIVO. For disse dokumentene har jeg telt over to ganger for å minke sannsynligheten for tellefeil.

## 4.5 Oppgavens muligheter og begrensninger

### 4.5.1 Validitet

Validitet i kvalitativ forskning handler om oppgavens gyldighet eller troverdighet (Grønmo, 2016, s. 251). Det er vanlig å skille mellom indre- og ytre validitet. Casedesign vil gi en «tradeoff» mellom ytre- og indre validitet, fordi det er vanskelig å kunne trekke gode generaliserende slutninger og gode kausalslutninger (Levy, 2008, s. 9). Det kan oppstå konflikt mellom disse validitetstypene, slik at man må velge hvilken validitetstype man ønsker å fokusere på i sin studie og dermed hvilken gyldighetsområde studien har (Lund, 2002, s. 108).

Indre validitet handler om årsakssammenhengen er holdbar eller ikke. Siden casestudier studerer enkelthendelser har disse studiene som regel høy grad av indre validitet (Halperin & Heath, 2020, s. 237). God begrepsvaliditet handler om jeg måler de begrepene jeg bruker i

studien (Halperin & Heath, 2020, s. 189). I denne studien undersøker jeg om reformen har ført færre mål og redusert detaljstyring og for å sikre god begrepsvaliditet har jeg definert hvordan jeg måler begrepet «mål» og «detaljstyring». Selv om jeg har god begrepsvaliditet har jeg gjort avgrensninger av casen Oslo kommune som omtalt i delkapittel 4.2.1. Avgrensningen av casen gjør at jeg ikke uten videre kan trekke slutninger om hele kommunen eller hele reformen. Jeg har også sett på kun sett på deler av styringsdokumentene og en bredere undersøkelse av dokumenter, for eksempel rapporter, referater fra styringsdialogmøter og en nøyere undersøkelse av styringsdialogen og oppfølging av rapportering i tildelingsbrevene kunne gitt et mer nyansert bilde av iverksettingen av tillitsreformen.

Når det gjelder det tredje forskningsspørsmålet, hvordan kan reformens utfall og gjennomføring forklares gjennom iverksettingsteori?, lagde jeg intervjuguiden og gjennomførte intervjuene før jeg hadde det teoretiske rammeverket på plass. Det førte til at jeg mest har fokusert på mål og detaljstyringen og ikke like mye på elementene i teorien. Jeg har likevel fått fanget opp en del av de teoretiske perspektivene gjennom intervjuene, selv om det med fordel kunne vært litt mer nøye utført.

Ytre validitet handler om hvorvidt studien kan generaliseres utover casen som har blitt studert (Gerring, 2017, s. 219). Spørsmålet er da om denne studien kan si noe om iverksetting av tillitsreform i kommuner og statlige organisasjoner generelt. Det er begrenset hvor mye casestudier studien kan generalisere til iverksetting av tillitsreform generelt, fordi man undersøker få enheter (Halperin & Heath, 2020, s. 237). Casen jeg ser på er ikke nødvendigvis representativ for alle kommuner eller alle offentlige organisasjoner som skal iverksette tillitsreform. Fordi jeg kun ser på én case, preges denne oppgaven av svak ytre validitet. Generalisering til andre organisasjoner og andre kommuner er et tema for diskusjon som jeg kommer tilbake til i konklusjonen. Likevel er Oslo kommune er en stor organisasjon med mye oppmerksomhet nasjonalt, kan denne studien bidra til å se på lærdommer fra Oslo kommune, som kan brukes til videre arbeid av iverksetting av tillitsreform..

#### 4.5.2 Reliabilitet

Reliabilitet handler om oppgavens etterprøvnbarhet og hvor pålitelig datamaterialet er (Grønmo, 2016, s. 242). Som Olafsen og Antun skriver i sin analyse av departementenes tildelingsbrev til underliggende virksomheter (2012-2020) (Olafsen & Antun, 2020) er aktivitetskrav noe av det som hadde mest skjønn. I deres analyse var de to som gikk gjennom

tildelingsbrevene og fikk snakket om det de var usikre på. Dette var med på å øke reliabiliteten til deres analyse. I min analyse er det kun jeg som har gått gjennom tildelingsbrevene og kodingen er derfor preget av mer skjønn, spesielt på aktivitetskrav, enn om det hadde vært flere som kodet dokumentene. For å sikre minst mulig bruk av skjønn har jeg vært i kontakt med en av forfatterne i studien «Etatsstyring i praksis: En kartlegging av departementenes målstyring av underliggende virksomheter» for å sjekke at jeg har tolket begrepene riktig. Siden det kun er jeg som har kodet dokumentene er det en sjanse for at andre som går gjennom de samme dokumentene vil kode dem litt annerledes enn det jeg har. Jeg har også forklart nøye i kapittel 4.4.3 hvordan jeg har kodet de ulike dokumentene, for at andre kan følge fremgangsmåten som jeg har brukt. Dette er med på å øke reliabiliteten til studien. Intervjudataene bidrar også som et supplement for å se om det jeg finner i styringsdokumentene stemmer overens med de ansatte i Oslo kommune sin oppfatning.

#### **4.6 Etiske hensyn**

Oppgaven er meldt inn og blitt godkjent av SIKT – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør (tidligere NSD). Informantene har fått informasjonsskriv med samtykkeskjema og har gitt sitt samtykke til å delta i forskningsprosjektet og at persondata om arbeidssted og stillingstittel kan gjengis i oppgaven. Gjennom informasjonsskrivet er det også informert om deres rettigheter ved å delta som intervjuobjekt i masteroppgaven. Informasjonsskrivet med samtykkeskjema er lagt ved som vedlegg til oppgaven.

Intervjuene er tatt opp med samtykke fra intervjuobjektene, for transkribering. Opptakene er gjort via UiO sin diktafon-applikasjon for intervjuopptak til forskningsintervjuer (Nettskjema – Diktafon). Opptakene og transkriberingsnotatene lagret trygt på UiO sin server, i tråd med UiO sine retningslinjer for datahåndtering. Opptakene av intervjuene og transkriberingsnotatene slettes ved prosjektslutt. Jeg har også sendt inn sitatene som jeg har brukt i oppgaven til intervjuobjektene for sitatsjekk for å sjekke at dette er noe som intervjuobjektene kan stå inne for og at de er brukt riktig i oppgaven. Etter sitatsjekken har sitatene blitt endret på ordnivå, men ikke mening.



## 5 Empiri

### 5.1 Om tillitsreformen i Oslo kommune

Ønske om tillitsreform i Oslo kommune kom fra de rødgrønne partiene. Fra 1997-2015 besto Byrådet i Oslo av høyreorienterte partier<sup>1</sup> (Oslo kommune, 2023b) og i 2015 skjedde det et byrådsskifte hvor det nye Byrådet besto av Oslo Arbeiderparti, Miljøpartiet de Grønne i Oslo og Oslo Sosialistisk Venstreparti. I byrådsplattformen for perioden 2015-2019 ble tillitsreformen presentert. Det står i byrådsplattformen at «Byrådet vil gjennomføre en tillitsreform for å sikre bedre samhandling mellom ledelse og ansatte, en bedre utnyttelse av ansattes kompetanse, mer brukerdeltagelse, bedre tjenester og mer effektiv bruk av kommunens ressurser» (Oslo kommune - byrådet, 2015, s. 12). I 2017, noen etter at Byrådet skrev at det skal gjennomføres en tillitsreform i Oslo kommune ble denne reformen vedtatt ved byrådssak 1055/17 som handler om tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune. Det er fra dette vedtaket ble fattet jeg tar utgangspunkt i for å definere når tillitsreformen i Oslo kommune startet. Tiden før reformen er dermed før byrådssak 1055/17 ble vedtatt. I byrådssaken presiserer Byrådet at det skal legges mer vekt på tydelige mål, forventninger til resultater og effekter. Og det skal legges mindre vekt på kontroll, detaljrapportering og måling av aktiviteter, tiltak og virkemidler. Byrådet skriver at «Tillitsbasert styring ikke betyr fravær av kontroll, men å finne den rette balansen mellom styring og ledelse, kontroll og oppfølging» (Oslo kommune, byrådssak 1055/17, s. 3). I dette vedtaket ble det også presentert 9 kjennetegn for hva tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune skal være. Som nevnt tidligere i oppgaven, har jeg avgrenset oppgaven empirisk ved at jeg kun undersøker effektene av målene til Byrådet om få mål og redusert detaljstyring. De 9 kjennetegnene for tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune er:

- Få og tydelige mål
- Redusert detaljstyring
- Gode beslutningsgrunnlag
- Bred deltakelse fra innbyggere
- Åpenhet og god kommunikasjon
- God samhandling mellom ledelse og med arbeidere og deres organisasjoner
- God utnyttelse av medarbeidernes kompetanse og kreativitet

---

<sup>1</sup> Fra 1997 til 2015 har Byrådet i Oslo bestått av Høyre, i tillegg til Venstre, KrF og FrP i noen av årene.

- God samhandling og samordning på tvers
- Innbyggerorienterte digitale tjenester

Selv om ordet «tillitsreform» ble brukt før vedtaket i 2017 har reformbegrepet blitt brukt lite etter byrådssaken og at det var flere grunner til dette. Fagsjefen på Byrådsledernes kontor sa at:

*«en grunn til at man gikk bort fra reformbegrepet var, fordi det kunne skape forventninger om store kraftige endringer, noe som ikke var hensikten. En annen grunnen var at man så at det kunne skape noen reaksjoner ved at kunne se ut som at man ikke hadde jobbet basert på tillit før det, men det har man».*

Dette indikerer at dette er en reform som ikke handler om stor omorganisering, men å forsterke prinsipper i styringen som allerede er det.

## **5.2 Iverksettingen av tillitsreformen i Oslo kommune**

### **5.2.1 Rommet for lokale tilpasninger**

Det oppleves generelt at rommet for lokale tilpasninger av iverksettingen av tillitsreformen i Oslo kommune er stort. Fagsjefen på Byrådsledernes kontor sa at:

*«Det er de underliggende virksomhetene som skal utvikle tjenestene. Det er de som er i kontakt med brukerne og det er de som vet hvordan de bør drifte sin egen virksomhet og rigge og organisere sin virksomhet på best mulig måte og bruke kompetansen til sine medarbeidere på best mulig måte.»*

Den ansatte i Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap supplerer med at:

*«Rommet for lokale tilpasninger er stort. Rommet er der og kommer til uttrykk i tildelingsbrevene. Men det kommer an på hvordan lederne velger å jobbe med tildelingsbrevet. Noen vil kanskje styre litt mer og fortelle mer konkret hva sine medarbeidere skal gjøre, mens andre ikke.»*

På den andre siden er det også ønske om at det blir styrt litt mer ovenfra på andre punkter, for at ikke hver enhet skal bruke ressurser på å utvikle en ting som kunne vært felles for alle enhetene. Dette ble sagt av stabsansatte i Bydel Ullern som sa at *«Vi har for så vidt autonomi innenfor vårt område [...] men på et vis ønsker jeg meg mer tilrettelegging fra sentralt hold.»*

*[...] Styring er ikke nødvendigvis negativt, hvis det er tilrettelegging for at man skal kunne gjøre arbeidet lettere»*

Det er også andre forhold som gjør at handlingsrommet ikke er like stort på alle områder og i alle tjenester. Seksjonslederen i Bydel Ullern sa at

*«de tjenestene jeg jobber med er veldig styrt av lover, regler og budsjett. Sånn sett har vi lite handlingsrom. Handlingsrommet er begrenset av det strukturelle, ikke mangel på tillit eller utydelige mål»* Den stabsansatte i Bydel Ullern sier at *«vi har for så vidt autonomi innenfor vårt område [...] men på et vis ønsker jeg meg mer tilrettelegging fra sentralt hold.»*

### 5.2.2 Hvilke tiltak har blitt gjennomført for å iverksette tillitsreformen

Et tiltak som byrådsavdelingene har jobbet med er å gjøre endringer i tildelingsbrevene, både av formatet og innholdet i tildelingsbrevene og endringer andre styringsdokumenter.

Fagsjefen på Byrådsledernes kontor sa at:

*«Vi har ansvar for arbeidet med å følge opp byrådssaken fra 2017 [...] Vi har jobbet med den nye malen for tildelingsbrev som ble gjeldende fra 2018. Vi har jobbet med at tildelingsbrevene skal løftes på best mulig overordnet nivå og være minst mulig detaljstyrende [...] Og så har vi jobbet med det vi kaller retningslinjer for byrådsavdelingens styringsdialog, som er mer sånn 'guiding' på hvordan god styring er, men også hvordan den uformelle styringen kan skje på en god måte og som understøtter den formelle styringen.»»*

Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap har jobbet med at det skal være mindre rapportering på måltall. De har også jobbet for færre mål i tildelingsbrevene. Den ansatte i Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap supplerer med at *«vi er oppmerksomme når vi lager tildelingsbrevene at de ikke skal være for detaljorientert. Vi har også i bakhodet at de ikke skal gi alt for sterke føringer på rapportering.»»*

Et annet tiltak som har blitt gjort er endring i styringsdialogen til underliggende virksomhet. Seksjonssjefen i Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap sa at:

*«For det første innførte vi jo et styringsprinsipp som het tillit og handlingsrom, som handler mye om at de som er nær brukerne og som står i de tjenestene skal i sin utøvelse av tjenestene og i sin oppgaveutførelse få stor tillit til å selv vurdere hva som er det beste for brukeren.[...] Vi har jo også tatt ned rapporteringen på måltall. Før 2015 eller 2017, så hadde vi noen*

*ganske lange tabeller med måltall og resultater på målene. De var ganske omfattende, og det hadde bare bygd seg opp gjennom mange år [...] så etter 2017 og i årene etterpå så krevde vi rapportering på langt færre måltall enn det vi gjorde før.»*

Et tredje tiltak som har blitt gjort i iverksettingen av tillitsreformen er å jobbe med lederne og ulike ledelsesprogrammer. Den stabsansatte i Bydel Ullern sa at de har brukt ledelsesprogrammet gitt av Oslo kommune og de har brukt eksterne konsulenter.

*«Vi har fra starten jobbet med relasjonell ledelse, og så med kulturell ledelse. Vi har hele veien jobbet for å sikre at lederne blir trygge i rollen sin. Og vært mye mer tydelig på hva som er ledernes ansvar. Vi har jobbet med å tydeliggjøre lederrollen og styrke lederne våre. For at de skal kunne tørre å ta de valgene og avgjørelsene som trengs.»*

Et fjerde tiltak som har blitt gjort i Oslo kommune er å endre tankegang og holdninger. Å endre tankegang og holdninger kan bidra til mindre detaljstyring, ved at man slipper opp kontrollen. Seksjonssjefen i Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap sa at: *«vi har hatt fokus på kulturell endring, i form at det skal være lavere terskel for å være uenig og at man har holdning om at det er lov å gjøre feil, så kan man lære av det til neste gang eller til arbeid med utvikling. Dette bidrar til at kulturen blir mer tillitsbasert.»* Den stabsansatte i Bydel Ullern supplerer med at *«ved å tro på at medarbeideren faktisk har en kompetanse som må brukes og ha tillit til at de bruker kompetansen på sin på best mulig måte, har vært viktig.»*

Byrådsledernes kontor legger vekt på at det ikke skal rapporteres på reformmålene, men de har opprettet ulike Fagsjefen på Byrådsledernes kontor sa at:

*«Det er viktig å si at vi på vårt nivå har ansvar for overordnede tiltak fra sentralt nivå og det var en tenkning i byrådsaken og tenkning rundt tillitsbasert styring og ledelse, at vi ikke kunne tre noen oppskrifter nedover hodene på de som jobber ut i den store kommunen, på hvordan de skal jobbe.»*

Alle disse tiltakene viser at det er stort rom for lokale tilpasninger, fordi alle tre enhetene jeg har undersøkt i denne studien har gjennomført forskjellige tiltak. I tillegg ble det nevnt fra intervjuobjektene hvordan de har jobbet for å nå de andre reformmålene, men de har jeg bevisst utelatt siden jeg kun studerer reformmålene om «få mål og redusert detaljstyring».

### 5.2.3 utfordringer ved iverksettingen

En utfordring ved iverksettingen av tillitsreformen er at det blir økende kontroll når det oppstår en situasjon eller et problem. Den stabsansatte i Bydel Ullern sa at *«bydelen har autonomi, men hvis det først skjer noe, så dykkes det veldig dypt ned i saken og det skal styres veldig og det glemmes at det er autonome bydeler.»* Den ansatte i Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap supplerte med at *«det er handlingsrom til underliggende virksomheter, men dersom det oppstår et problem som får oppmerksomhet så kan kontrollen ta litt over igjen, slik at tillitsbasert styring og ledelse går litt i bølger.»*

En annen utfordring ved iverksettingen av tillitsreformen er at det har vært forskjellige ledere og politikere som har bidratt til at det er mer utfordrende og iverksette tillitsreformen. Den ansatte i Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap sa at *«det har vært forskjellige politikere som har styrt, så det har svingt i styringen. [...] Detaljstyring varierer utfra hvilke byråder som sitter på toppen.»* Den ansatte for Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap supplerte med at *«det er ingen som er uenig i tillitsbasert styring og ledelse, men at enkelte ledere kan tenke at det er litt vanskelig å gi slipp på den kontrollen som man hadde tidligere.»*

En tredje utfordring ved iverksettingen er at det ofte er ytre forhold som begrenser muligheten for lokale tilpasninger. Et eksempel er at rommet for lokale tilpasninger ofte er styrt av lovverk og at man har begrensninger i form av økonomi og budsjetter. Seksjonssjefen i Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap sa at:

*«Når det gjelder rommet for lokale tilpasninger, er for eksempel skole veldig regulert gjennom mange lovverk og læreplaner, men at det faglige handlingsrommet er større. Nasjonale myndigheter bestemmer hva elevene skal lære eller hvilke kompetansemål som de skal ha. Men hvordan de skal nå målene, det ligger opp til lærerens og skoleledelsens faglige skjønn.»*

Seksjonslederen i Bydel Ullern supplerte med at:

*«Vi har så stramme budsjetter og økonomistyringen står veldig sterkt, sånn at handlingsrommet er veldig lite. [...] Det er økonomien som styrer valgene i bydelene, fordi det er de vi blir målt på, ikke tillit og ikke om man oppnår målene i tillitsreformen, tenker jeg da.»*

En fjerde utfordring ved iverksettingen av tillitsreformen er at ledere ofte må prioritere ulike oppgaver og det er andre forhold man må ta hensyn til, som kan gå på bekostning av iverksettingen av tillitsreformen. Den stabsansatte i Bydel Ullern mener dette er en utfordring

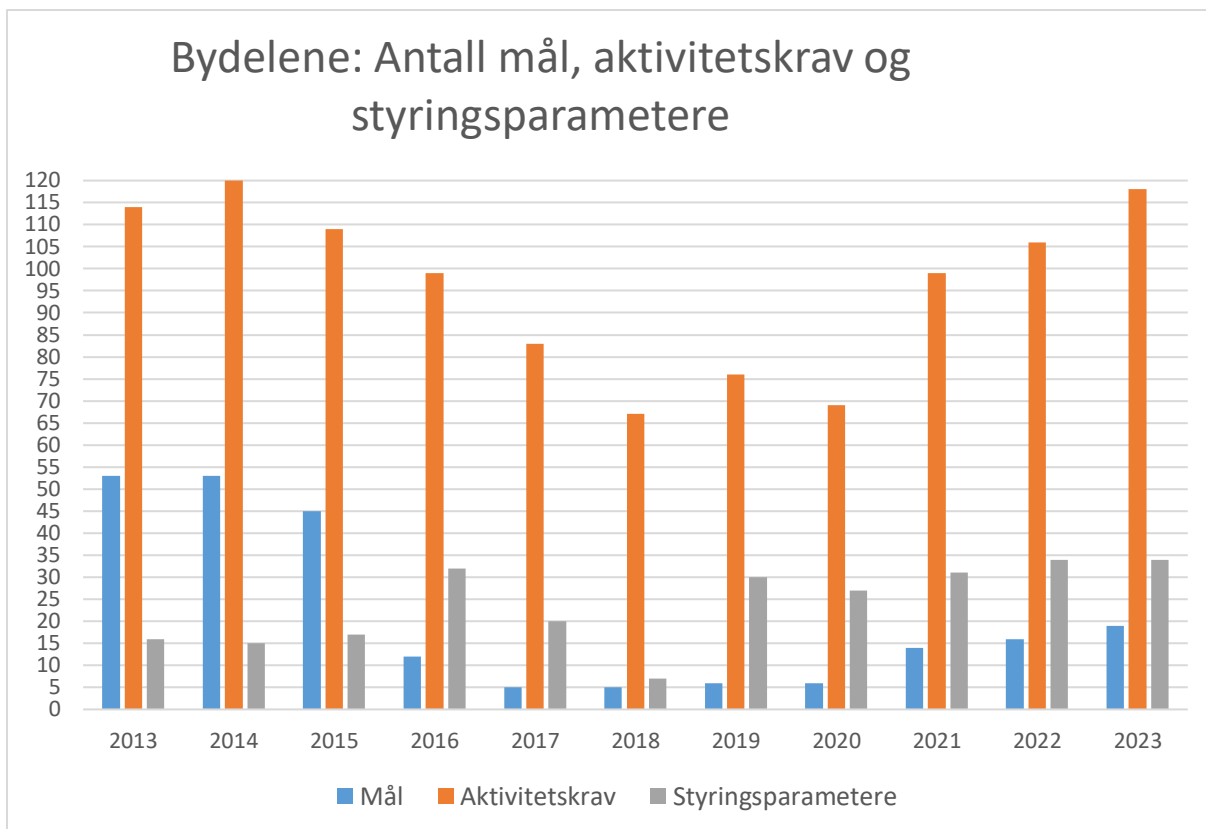
i bydelen og sa at *«når lederne må prioritere går det ofte på bekostning av å jobbene med målene til byrådet om tillitsbasert styring og ledelse. Det er et krysspress ved at man skal sikre gode tjenester, samtidig som man skal sikre gode medarbeidere.»* Seksjonslederen i Bydel Ullern supplerte med at *«iverksettingen av prinsippene kan forsvinne litt i økonomi og det andre man må gjøre og da kan det noen ganger hende at fokuset på å iverksette prinsippene i tillitsreformen forsvinner.»*

En femte utfordring ved iverksettingen er at det er for lite kompetanse og tillitsbasert styring og ledelse og ulike forståelse av tillitsreformen. I Bydel Ullern mener den stabsansatte at det at Bydel Ullern var en av pilotbydelene når det gjaldt iverksetting av reformen på hjemmetjenesten gjorde at det var en ekstra utfordring ved iverksettingen. Den stabsansatte sier at *«jeg vet at man strevde med det, fordi vi ikke hadde nok kompetanse og folk til å ha de gode gruppene som skulle være selvgående rundt de ulike brukerne.»* Seksjonssjefen i Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap synes oversettelsesjobben av tillitsbasert styring og ledelse er en utfordring. Seksjonssjefen sier at *«det er et svulstig begrep og det er derfor vanskelig å finne ut av hva det betyr i praksis og hvordan man skal måle det. Forskjellige personer oversetter også begrepet forskjellig.»*

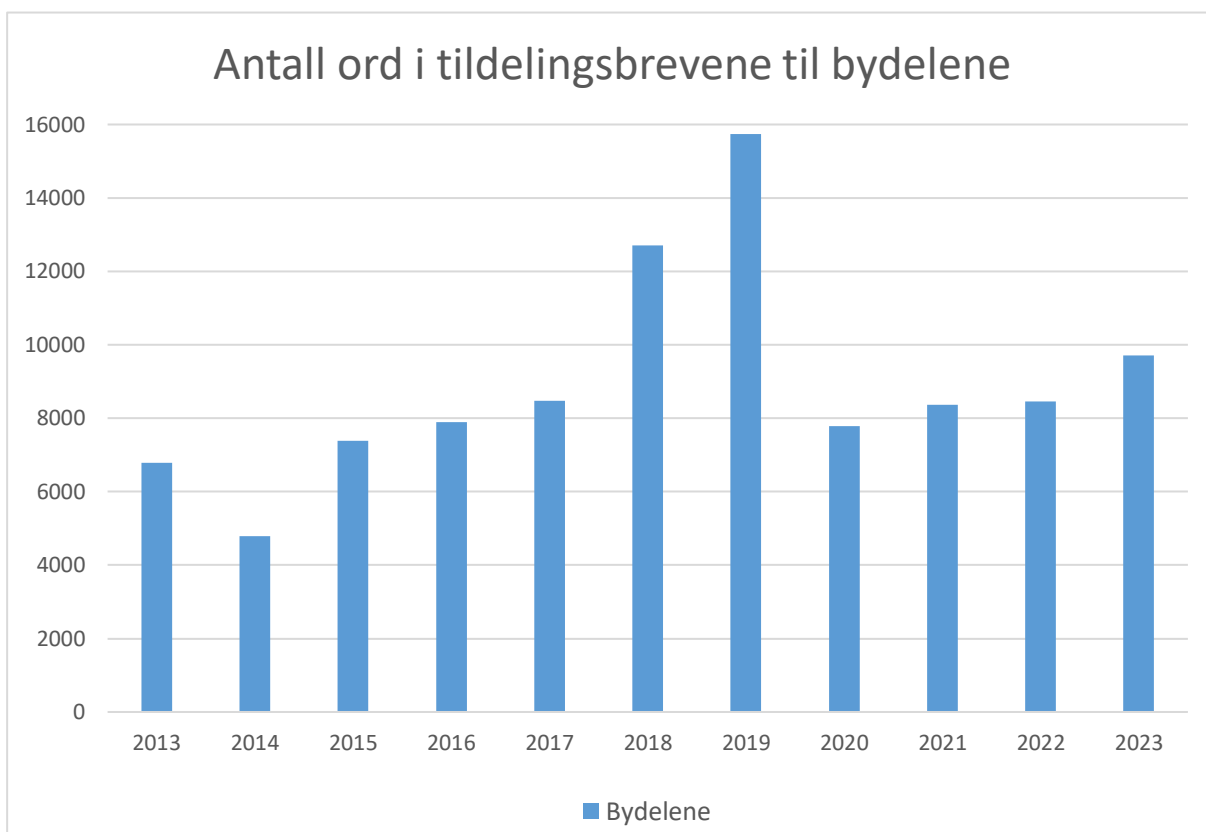
En sjetten utfordring ved iverksettingen av reformen er dårlig samarbeid. Seksjonslederen i Bydel Ullern sier at *«jeg mener personlig at den største utfordringen i Oslo kommune er mellom byrådsavdelingen og bydelene og at styringen gjennom tildelingsbrevene er der man har mest å gå på.»* Den ansatte i Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap har opplevd utfordringer med iverksettingen av tillitsreformen, fordi det har vært *«en form for konflikt»* mellom ulike avdelinger. Den ansatte i Byrådsavdelingen sier at *«det har vært vanskelig for finansavdelingen å være med på at antall mål og nøkkeltall skal bli færre, for da blir det vanskelig å sammenligne de ulike årene.»*

### **5.3 Endringer i detaljstyring og antall mål**

#### **5.3.1 Bydelene: Mål og detaljstyring**



Figur 6: Oversikt over antall mål, aktivitetskrav og styringsparametere i styringsdokumentene til bydelene (2013-2023).



Figur 7: Oversikt over antall ord i tildelingsbrevene til bydelene (2013-2023).

I figur 6 kan man se at antall mål til bydelene i perioden 2013 til 2023 vært på mellom 5 mål på det laveste og 53 mål på det meste. Antall mål har vært stabilt i periodene 2013 til 2015 og 2016 til 2023. Den største endringen i antall mål skjedde mellom 2015 og 2016, hvor det gikk fra 45 mål til 12 mål. I perioden 2017 til 2020 lå antall mål stabilt mellom 5 og 6 mål. Fra 2020 ser man en økende tendens i antall mål, hvor det fra 2020 til 2021 økte fra 6 mål til 14. Den økende tendensen har fortsatt til 2022 og 2023, men dette var en mindre økning.

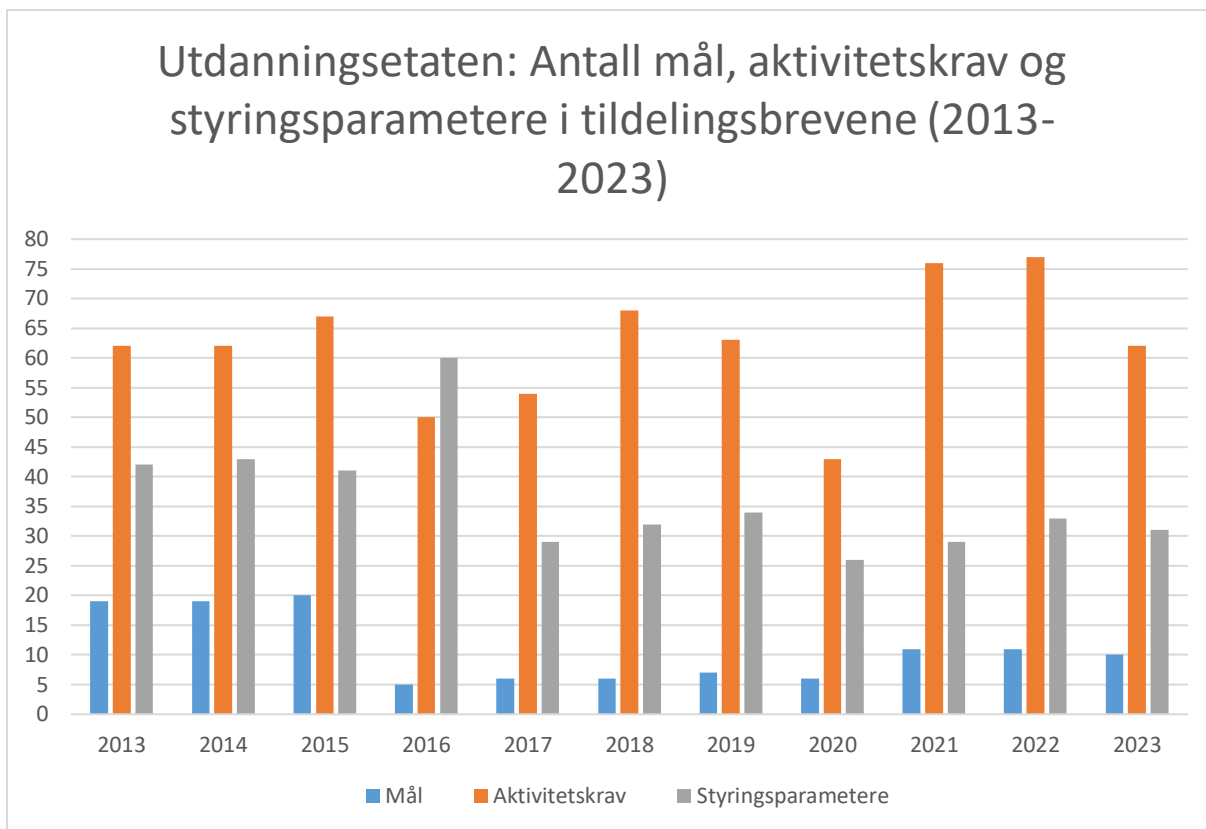
Når det gjelder detaljstyring kan man se at antall aktivitetskrav til bydelene har i perioden 2013 til 2023 vært på mellom 67 på det laveste og 120 på det meste. Det var en synkende tendens i perioden 2014 til 2018, hvor det i 2014 var 120 aktivitetskrav og 67 aktivitetskrav i 2018. I perioden 2017 til 2020 lå antall aktivitetskrav på et ganske stabilt og lavt nivå i forhold til de andre årene som er undersøkt. Fra 2020 ser man en økende tendens i antall aktivitetskrav, hvor det fra 2020 til 2021 økte fra 69 aktivitetskrav til 99. Antall aktivitetskrav fortsatte å øke i 2022 og 2023, men dette var en mindre økning.

Antall styringsparametere til bydelene har i perioden 2013 til 2023 vært på mellom 7 styringsparametere på det laveste og 34 på det meste. Antall styringsparametere lå ganske stabilt i periodene 2013 til 2015 og 2019 til 2023, hvor den første perioden hadde et lavere antall styringsparametere enn den siste perioden. Det høyeste antallet styringsparametere har vært i 2022 og 2023, som også er de to siste årene som har blitt undersøkt.

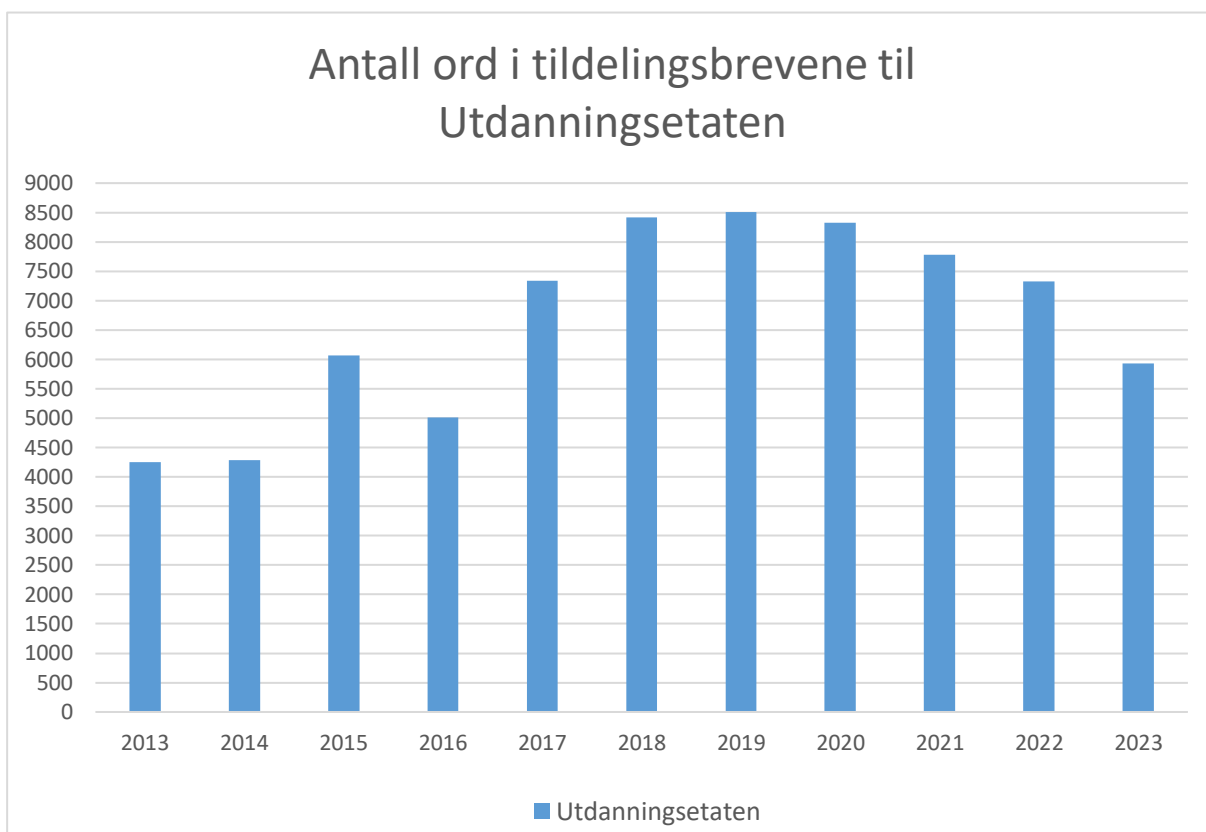
Antall ord i tildelingsbrevene til bydelene har variert en del i perioden 2013 til 2023. Antall ord i denne perioden har vært fra 4793 ord på det laveste til 15738 ord på det meste. Det var en økende tendens på antall ord i perioden 2015 til 2019. Fra 2019 til 2020 sank antall ord fra 15738 til 7790. Fra 2020 til 2023 har det vært en ny økende tendens i antall ord, men denne økningen er mindre enn det man ser fra 2015 til 2019.

### 5.3.2 Utdanningsetaten: Mål og detaljstyring





Figur 8: Oversikt over antall mål, aktivitetskrav og styringsparametere i styringsdokumentene til Utdanningsetaten (2013-2023).



Figur 9: Oversikt over antall ord i tildelingsbrevene til Utdanningsetaten (2013-2023).

Antall mål til Utdanningsetaten har i perioden 2013 til 2023 vært på mellom 5 på det laveste og 20 på det høyeste. Antall mål til Utdanningsetaten har derfor ligget på et mer stabilt nivå enn målene til bydelene. Det høyeste antallet mål lå i perioden 2013 til 2015, hvor det i denne perioden lå på 19 og 20 mål. Fra 2015 til 2016 sank antall mål fra 20 til 5 mål. Antall mål lå på et stabilt lavt nivå i forhold til de årene jeg har undersøkt i perioden 2016 til 2020. Mellom 2016 og 2020 lå antall mål på mellom 5 og 7 mål. Fra 2020 til 2021 økte antall mål fra 6 til 11. I perioden 2021 til 2023 har antall mål ligget på mellom 10 og 11.

Når det gjelder detaljstyring av Utdanningsetaten kan man se at dette har økt fra 2017. Antall aktivitetskrav til Utdanningsetaten har i perioden 2013 til 2023 vært på mellom 43 aktivitetskrav på det laveste og 77 på det meste. Antallet aktivitetskrav til Utdanningsetaten har ligget på et mer stabilt nivå, sammenlignet med antallet aktivitetskrav til bydelene, men man kan ikke se noen tydelige tendenser mellom økning og senkning av antall aktivitetskrav. Mellom 2015 og 2016 sank antall aktivitetskrav fra 67 til 50. Det var en økende tendens i antall aktivitetskrav i perioden 2016 til 2018, før antall aktivitetskrav sank igjen mellom 2019 og 2020. Fra 2020 til 2021 økte antallet aktivitetskrav fra 43 til 76, før antallet aktivitetskrav sank igjen mellom 2022 og 2023. Det høyeste antallet aktivitetskrav lå i 2021 og 2022.

Antall styringsparametere til Utdanningsetaten har i perioden 2013 til 2023 ligget på mellom 26 styringsparametere og 60. Når det gjelder styringsparametere (resultatindikatorer/måltall) har dette vært stabilt fram til 2016 hvor antall styringsparameter har vært på mellom 41 og 43. Fra 2016 til 2017 økte antall styringsparametere fra 41 til 60, før antallet sank igjen i 2018. I perioden 2017 til 2023 har antall styringsparametere ligget på et stabilt lavt nivå, sammenliknet med de andre årene som har blitt undersøkt. Antall styringsparametere har i denne perioden ligget på mellom 26 og 34 styringsparametere.

I tildelingsbrevene til Utdanningsetaten har det vært mer jevnt når det gjelder antall ord i perioden 2013 til 2023. Her har antall ord variert fra 4255 ord på det laveste til 8509 ord på det meste. Det var en økning fra 4286 ord i 2014 til 6065 ord i 2015. Videre var det en økende tendens i antall ord fra 2016 til 2019 hvor det gikk fra 5007 ord til 8509 ord. Det har vært en synkende tendens i antall ord i tildelingsbrevene til Utdanningsetaten i perioden 2019 til 2023 hvor det har gått fra 8509 ord til 5929 ord.

Oppsummert viser figur 6 til 9 at det har vært flere endringsmønstre i antall mål og detaljstyringen i perioden 2013-2023. De ansatte i Oslo kommune mener at det har skjedd en

endring til det bedre når det gjelder antall mål og detaljstyring og at det har vært gradvis endring som startet ved Byrådsskiftet i 2015. Seksjonssjefen i Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap sa at *«jeg opplever at endringen startet ved byrådsskiftet i 2015 og at det har vært en gradvis og kontinuerlig endring siden da, men at det ble litt mer fokus etter byrådssaken i 2017.»* De ansatte i Oslo kommune mener at det er mindre detaljstyring nå og at de har mindre behov for å kontrollere. Den ansatte i Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap sa at:

*«Vi måtte gjøre litt ekstra jobb for å sjekke at ting ble gjort riktig. [...] Man hadde veldig tro på styring og at man hadde en viss kontroll ved å ha mange måltallstabeller og at man trodde at man hadde en viss kontroll ved at ting skulle gjøres likt. Det var stort fokus på at skolene i Oslo skulle være best i landet, så det ble brukt en del energi på å fremstille tall og sammenlikninger».*

Det er også en generell oppfattelse om at det var mye rapportering før reformen ble vedtatt og at det nå er mindre, selv om det fortsatt oppleves som mye. Den stabsansatte i Bydel Ullern sa at: *«det var veldig mye rapportering, synes jeg og jeg synes det er fortsatt mye, selv om det har blitt mindre. Vi brukte mye tid og tenkte hva det var godt for og hvem som fikk nytte av det.»* Seksjonssjefen i Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap supplerte med at:

*«Før byrådsskiftet var langt mer og det var mye mer omfattende rapportering fra underliggende virksomheter, fra skolene til utdanningsetaten og fra utdanningsetaten til oss. Vi måtte ha resultater på alle måltallene. Og så var det nok mange som mente at det var mer detaljstyring.»*

Intervjuobjektene sa ikke så mye om hva de tenkte om endringer i antall mål fra før reformen ble vedtatt og etter, men Seksjonslederen i Bydel Ullern opplever heller ikke at det har blitt færre mål. Jeg fikk inntrykk gjennom intervjuene at intervjuobjektene snakket om mål og detaljstyring under ett og at det derfor ikke var så lett å skille hva de ansatte i kommunen tenkte om antall mål som de skal forholde seg til. Likevel sa den stabsansatte i Bydel Ullern sa at *«det har blitt tydeligere mål tildelingsbrevene som bydelene får og de er nå enklere å forholde seg til ved at det er enklere å skjønne hvilket mål som er ens eget ansvar og som en selv må jobbe med.»* Jeg tolker det slik at den stabsansatte mener at de bruker mindre tid på rapportering, fordi det er tydeligere mål og at det da oppfattes som redusering i detaljstyring.

Underveis i iverksettingen har det også skjedd endringer ved styringen basert på ytre forhold, som for eksempel pandemien. Pandemien som oppsto noen år etter at reformen ble iverksatt gjorde at det ble mindre detaljstyring innad i Bydel Ullern. Den stabsansatte i Bydel Ullern sa at:

*«I pandemien hvor det ble mye hjemmekontor måtte man slippe taket og stole på at medarbeiderne gjorde jobben de skulle gjøre da de var hjemme. Man så under pandemien at folk brettet opp armene og jobbet på. Pandemien åpnet blant annet opp for at medarbeiderne fikk mulighet til å strukturere arbeidsdagen sin i større grad og mye av dette har vi tatt med oss videre nå som folk er tilbake på kontoret. Kulturen har endret seg og folk opplever å ha mer autonomi.*

#### **5.4 Er tillitsreformen vellykket eller mislykket i følge intervjuobjektene, og hvordan kunne reformen vært enda mer vellykket?**

Det er delte meninger blant de ansatte i Oslo kommune om tillitsreformen er vellykket eller ikke. På den ene siden oppfattes ikke tillitsreformen som vellykket, fordi man ikke er i mål med målsettingene til reformen. En av grunnene som de ansatte trekker fram for at reformen ikke ble vellykket er at de fleste reformmålene er utydelige. Seksjonslederen i Bydel Ullern sa at *«Jeg mener den ikke har lyktes i den forstand at vi ikke er i mål. [...] Jeg synes også at målene til byrådet om tillitsbasert styring og ledelse er vage og dermed vanskelig å måle. Målet om få og tydelige mål er kanskje det tydeligste av alle reformmålene»* Den stabsansatte i Bydel Ullern supplerte med at *«det har vært en endring på de fleste punktene, men det er vanskelig å måle..»*

Andre synspunkter som kommer fram om at tillitsreformen ikke er vellykket: Seksjonslederen i Bydel Ullern sier at *«det var mye tillit før tillitsreformen, så jeg er ikke sikker på om man har gått over til enda mer tillitsbasert styring og ledelse enn det var før reformen ble vedtatt.»* Den ansatte i Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap sier at *«reformen ikke ble enda mer vellykket, fordi det er mange som ikke merker noen forskjell, meg inkludert. Det har vært stort fokus på lederne og lederkurs, men kanskje ikke så stort fokus på de andre ansatte i kommunen.»* Den ansatte i Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap sa også at *«reformdelen av tillitsbasert styring og ledelse ikke har vært vellykket, fordi jeg så for meg mye større endringer enn det, det ble.»*

Noen merker ikke forskjell i arbeidet og tror at dette er veldig forskjellig fra person til person. Seksjonslederen i Bydel Ullern sier for eksempel at på sitt område merkes det ikke så mye forskjell i styringen, fordi det er så regulert av lovverk.

På den andre siden oppfatter flere ansatte at iverksettingen av tillitsreformen er vellykket ved at de opplever at det er endringer og at man kontinuerlig jobber med reformen. Den stabsansatte i Bydel Ullern sa at *«tillitsreformen er vellykket, men at den fortsatt har en god vei å gå.»* Fagsjefen på Byrådsledernes kontor supplerte med at *«jeg opplever at tillitsbasert styring og ledelse jobbes kontinuerlig med og at man er bevisst med gode grep, kulturendring, bevisstgjøring, og betydningen av god styring og ledelse»*. Seksjonssjefen i Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap la til at:

*«Vi vil aldri komme i mål med å realisere målsettingene, men jeg tenker at det er heller ikke meningen av vi skal. Man skal jobbe med det kontinuerlig og hvis man skal vurdere vellykkethet ut fra om det er noe som fortsatt pågår og som vi fortsatt jobber med og som vi skal utvikle videre, så er reformen vellykket.»*

Det er også en usikkerhet blant de ansatte om reformen er vellykket eller ikke. Fagsjefen på Byrådsledernes kontor sa at *«Dette er vanskelig å svare på. [...] Vi kan ikke be om rapportering på tillitsbasert styring og ledelse, da dette vil bryte med målet om mindre rapportering.»* Den ansatte i Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap sa at *«tillitsreformen har hjulpet til at vi tenker oss om en ekstra gang før vi for eksempel innfører noen rapporteringer, hvis det er et eller annet som går galt og at det er andre løsninger man da heller bør søke etter.»*

Seksjonslederen i Bydel Ullern opplever at det er mindre rapportering nå, men er usikker på om det har med tillitsreformen å gjøre eller andre faktorer som økt fokus på digitalisering. Seksjonslederen i Bydel Ullern sa at *«vi har fått på plass nye digitale systemer som gjør at man for eksempel unngår dobbel rapportering og at systemene gjør mye av rapporteringsjobben for meg.»*

## **6 Diskusjon**

### **6.1 Har tillitsreformen i Oslo kommune ført til færre mål?**

I analysen av styringsdokumentene kan man gjennom reformperioden se at det har blitt flere mål, som er imot målsetningen for reformen. Oppgavens første problemstilling, som lyder «har tillitsreformen i Oslo kommune ført til færre mål» kan derfor besvares nektende, fordi

det motsatte har skjedd. Bydelene har gått fra 5 mål i 2017 til 19 mål i 2023 og Utdanningsetaten har gått fra 6 mål i 2017 til 10 mål i 2023. Antall mål var stabilt for både bydelen og utdanningsetaten i perioden 2016-2020, men skjedde det en økning i antall mål 2021. Utdanningsetaten gikk fra 6 mål i 2020 til 11 mål i 2021 og bydelene gikk fra 6 mål i 2020 til 14 i 2021. Som nevnt tidligere forventet jeg å se en endring mellom 2017 og 2018, fordi tillitsreformen ble vedtatt i 2017, og da er Sak 1 og tildelingsbrev for 2018 første styringsdokument etter byrådssaken. I årene mellom 2018 og 2020 ser vi liten endring, mens antall mål økte mellom 2020 og 2021.

Når det gjelder endring i antall mål ser man samme mønster både i bydelene og Utdanningsetaten. Det man kan se er at antall mål sank betraktelig mellom 2015 og 2016, holdt seg på et stabilt nivå mellom 2016 og 2020 og at antall mål hadde en større økning igjen mellom 2020 og 2021. Det vil si at endringen jeg forventet skulle skje skjedde i 2016, ved byrådsskiftet, istedenfor i 2018, ved reformens start. Styringsdokumentene viser derfor at antall mål har økt etter at reformen ble vedtatt. Intervjuobjektene sa ikke så mye om hva de tenkte om antall mål, men jeg fikk inntrykk av at de tenkte at mål var en del av detaljstyringen og at de dermed opplevde at det hadde blitt færre mål. De nevnte derimot at det hadde blitt tydeligere mål og at det var mer klarere for dem hvilke mål i tildelingsbrevene de skulle forholde seg til.

I min studie finner jeg i likhet med Lavik & Johansen (2021) og Johnsen et.al (2022) at det har vært en økning i antall mål. Jeg finner derimot ikke en økning i antall mål i samme periode (2015-2019) som Lavik & Johansen studerte. Som nevnt tidligere har jeg funnet at antall mål sank betraktelig mellom 2015 og 2016 og at antall mål var på et stabilt nivå i perioden 2016-2020. I perioden 2016-2020 økte riktignok målene med 1-2 mål, men jeg anser ikke dette som en økning. Gjennom hele perioden som jeg har studert (2013-2023) har det vært små endringer fra hvert år som gjør at en liten endring er å forvente. En økning i antall mål på 1 og 2 fra et år til et annet velger jeg å si at ikke er en reell økning. Økningen i antall mål finner jeg derimot er mellom 2020 og 2021, som er årene etter det Lavik & Johansen studerte. Når det gjelder studien til Dyrhol (2018) er det vanskelig å si om vi har de samme funnene eller ikke. Dette er, fordi Dyrhol så på mål og resultatkrav under ett og jeg kan derfor ikke skille ut hva eksakt hun fant om antall mål i sin studie. Dyrhol fant at det var en økning i antall mål og resultatkrav i 7 av 15 bydeler og at antall mål- og resultatkrav til Utdanningsetaten økte fra 2017 til 2018 (Dyrhol, 2018, s. 29-30). Hun har også sett på andre områder enn det jeg har og vi har derfor ikke samme sammenligningsgrunnlag.

For å konkludere har det blitt flere mål etter at tillitsreformen ble vedtatt i 2017. Men enkelte har gitt uttrykk for at målene har blitt tydeligere, men dette har jeg ikke gjort en analyse av, fordi det krever innsikt i fag og organisasjon som jeg ikke har som en ytre observatør.

## **6.2 Har tillitsreformen i Oslo kommune ført til redusert detaljstyring?**

Dokumentene jeg har analysert viser at detaljstyringen har økt etter at tillitsreformen ble vedtatt i 2017. Oppgavens andre problemstilling, som lyder «har tillitsreformen i Oslo kommune ført til redusert detaljstyring» kan derfor også besvares nektende, fordi det motsatte har skjedd. Som nevnt tidligere har jeg målt graden av detaljstyring ved å telle antall aktivitetskrav og styringsparametere i styringsdokumentene og telle antall ord i tildelingsbrevene.

Når det gjelder antall styringsparametere er det forskjellige endringsmønstre i både bydelene og Utdanningsetaten. I bydelene sank antall styringsparametere mellom 2017 og 2018 som er det jeg forventet å finne, siden reformen ble vedtatt i 2017. For Utdanningsetaten skjedde det motsatte, fordi antall styringsparametere økte mellom 2017 og 2018. Bydelene har fått flere styringsparametere i 2023 enn i 2017, mens Utdanningsetaten nesten ikke har hatt en endring, fordi Utdanningsetaten hadde 29 styringsparametere i 2017 og 31 i 2023. Etter at antall styringsparametere sank mellom 2016 og 2017 har antall styringsparametere for Utdanningsetaten holdt seg på et stabilt nivå fram til 2023. I bydelene har antall styringsparametere hatt en økende tendens fra 2020, men i Utdanningsetaten går antallet opp og ned fra hvert år. Antall styringsparametere er likevel litt høyere i 2023 enn i 2017.

Antall aktivitetskrav i styringsdokumentene til bydelene er også høyere i 2023 enn i 2017. Antall aktivitetskrav sank også her mellom 2017 og 2018, som forventet etter at reformen ble vedtatt, men det har vært en økende tendens fra 2020 som gjør at nivået er høyere i 2023 enn i 2017. Når det gjelder antall aktivitetskrav som Utdanningsetaten må forholde seg til viser også styringsdokumentene at det også er en økning mellom 2017 og 2018 som er motsatt til forventningene som jeg hadde. Antall aktivitetskrav for Utdanningsetaten har generelt vært på et høyere nivå i perioden 2018-2023 enn i 2017, med unntak av 2020. Antall aktivitetskrav har derfor økt for både bydelene og Utdanningsetaten fra reformen ble vedtatt.

Når det gjelder antall ord i tildelingsbrevene til bydelene og Utdanningsetaten var det en økning i antall ord mellom 2017 og 2018 som er i motsetning til forventningene som jeg hadde. Antall ord i tildelingsbrevene til bydelene er høyere i 2023 enn i 2017, mens antall ord

i tildelingsbrevene til Utdanningsetaten er lavere i 2023 enn i 2017. Dette viser at trenden man ser om antall styringsparametere og aktivitetskrav er det samme, ved at det er større endring i bydelene enn i Utdanningsetaten. Siden både aktivitetskrav og styringsparametere har økt fra reformen ble vedtatt i 2017 og til 2023 for både bydelene og utdanningsetaten og antall ord i tildelingsbrevene kun er ment som et supplement velger jeg å tolke at detaljstyringen generelt har økt etter at reformen ble vedtatt. Økningen i detaljstyringen er ikke like tydelig som økningen i antall mål.

Paradoksalt kommer det fram gjennom intervjuene at intervjuobjektene generelt føler at det er mindre detaljstyring nå enn det var før. I Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap kom det fram at et av tiltakene som hadde blitt gjort for å redusere detaljstyring av Utdanningsetaten var å korte ned på tildelingsbrevene. Sammenligningen av antall ord i Utdanningsetaten viser at tildelingsbrevene nå er kortere enn før, men likevel har detaljstyringen totalt økt. Begge intervjuobjektene fra Bydel Ullern synes at de bruker mindre tid på rapportering nå enn de gjorde før og at det i det store og det hele er mindre detaljstyring. Seksjonssjefen i Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap sa at et av tiltakene de hadde gjort var å minke antall måltall (styringsparametere), noe man ser det motsatt av det man har sett fra styringsdokumentene. Det kom også frem i intervjuene at det opplevdes som en gradvis endring fra byrådsskiftet, men at det ble økt fokus etter reformen ble vedtatt. Dette er motsatt av hva jeg fant gjennom analysen av styringsdokumentene. Selv om intervjuobjektene generelt opplever at det er mindre detaljstyring nå enn før, varierer dette i forskjellige perioder. I intervjuene ble det sagt at når det oppstår problemer, blir det til at man ønsker å styre mer enn det man ellers gjør og at de som styrer glemmer litt at de ikke skal styre så mye på detaljer. Dette viser at endringen i detaljstyring også ikke oppleves like klart for de ansatte i kommunen, i likhet med funnene fra dokumentanalysen.

I min studie finner jeg også det samme som Johnsen et. al (2022) om at detaljstyringen har økt. Funnene fra dokumentanalysen jeg har gjennomført viser også mye av det samme som Dyrhol (2018) fant i sin studie om at det er økning i mål og resultatkrav for mange enheter i kommunen. Når det gjelder studien til Dyrhol (2018) er det også vanskelig her å si om vi har de samme funnene eller ikke, fordi Dyrhol så på mål og resultatkrav under ett og fordi vi har forskjellig sammenligningsgrunnlag.

For å konkludere har det blitt økt detaljstyring etter at tillitsreformen ble vedtatt i 2017 på de elementene av reformen som jeg har sett på, selv om denne økningen ikke er like tydelig som



økningen i antall mål. Jeg har ikke sett på innhold i etatsstyringsmøter og rapporteringer etc..., som gjør at jeg ikke har fått dekket alt som gjelder detaljstyringen. Det kan tenkes at funnene hadde vært annerledes hvis jeg hadde sett på flere elementer innenfor detaljstyring. Det er derimot interessant å se at de ansatte i Oslo kommune opplever at det generelt er mindre detaljstyring, når styringsdokumentene viser at detaljstyringen har økt.

### **6.3 Tillitsreformen i Oslo kommune sett i lys av iverksettingsteori**

#### **6.3.1 Top-down perspektivet**

Målene til reformen om at det skal være «få mål og redusert detaljstyring» er etter mitt syn rimelig klare. Reformmålene er klare ved at det er lett å skjønne hva Byrådet mener og hva de ønsker å oppnå. Dette fant jeg støtte for gjennom intervjuene hvor intervjuobjektene også synes at målene om «få mål og redusert detaljstyring» var tydelige og kanskje mest tydeligst av alle reformmålene til tillitsreformen. Redusert detaljstyring er tydelig å tolke, fordi det er brukt ordet « redusert ». Det vil at det skal bli mindre detaljstyring enn det var før reformen. Jeg mener også at ordlyden i reformmålet om «få mål» også er rimelig klart, men i dette reformmålet åpner det seg en liten diskusjon om hva Byrådet mener med «få mål». Dette gjør at de ulike iverksetterne kan tolke dette forskjellig og at det kan skapes en liten tvetydighet. I min analyse har jeg valgt å tolke «få mål» på samme måte som detaljstyring ved at iverksettingen er vellykket hvis det er færre mål enn før reformen ble vedtatt. Reformen er også konsistent i den forstand at reformmålene ikke strider mot hverandre og de kan oppnås samtidig. Det er mulig å få redusert detaljstyringen samtidig som man har få mål. Både mål og detaljstyring kan man se gjennom styringsdokumenter, for eksempel tildelingsbrev som er brukt i denne oppgaven, og man kan dermed jobbe både med mål og detaljstyring i utformingen av tildelingsbrevene. I og med at reformmålene er nokså klare og konsistente er det andre faktorer som forklarer utfallet av reformen bedre enn dette punktet.

Reformens kausale teori vil jeg si er av rimelig god kvalitet, fordi det sammenheng mellom mål og virkemidler. Ved at det settes opp færre mål i styringsdokumentene fører det til at antall mål blir færre. Det vil si at reformens kausale teori på overflaten er ganske klart. Likevel kan det argumenteres for at den kausale teorien ikke er helt klar, fordi det er usikkert om reformmålene fører til tillit, som jo er det tillitsreformen handler om. Som det kommer fram i intervjuene er det en forbedring på de fleste punktene i reformen, men det er noe usikkert om forbedringen har med reformen å gjøre eller ikke og det er usikkert om det er mer tillit nå enn det var før. Jeg mener at det likevel står klart i Byrådssak 1055/17 hva tillitsbasert

styring og ledelse i Oslo kommune skal kjennetegnes ved og at byrådet da anser få mål og redusert detaljstyring som et mål på tillitsbasert styring og ledelse. Hadde det ikke stått noen kjennetegn ved reformen, ville det vært vanskeligere å forstå hva for eksempel «få mål» har med tillit å gjøre.

Iverksetterne i Oslo kommune har slik jeg vurderer det stort handlingsrom til å iverksette tillitsreformen på den måten som passer de ulike enhetene best for å kunne nå reformmålene. Selv om det er lagt noen føringer, som for eksempel at alle skal følge en spesifikk mal for tildelingsbrevene, kommer det fram gjennom intervjuene at de enhetene jeg har studert har gjort flere forskjellige tiltak. For eksempel har Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap jobbet mye med mål og resultatkrav for underliggende virksomheter, mens bydel Ullern har jobbet mye med lederne sine slik at de har verktøyene til å drive med tillitsbasert styring og ledelse. Tillitsreformen har heller ikke egnede sanksjoner og insentiver slik jeg har forstått det. Som det kommer fram i intervjuene kan ikke politikerne eller byrådsledernes kontor be om rapportering på reformmålene og de kan derfor ikke se om de ulike enhetene har iverksatt tillitsreformen etter hensikten. Det at det ikke er begrenset rom for skjønn i iverksettingen og at det ikke er egnede sanksjoner og insentiver er dermed en forklaringsfaktor på hvorfor utfallet av reformen avviker fra reformmålene.

I de ulike enhetene er det lederne som har ansvar for å iverksette tillitsreformen og iverksetterne skal i følge Sabatier (1986) være dyktige og engasjerte. Det har blitt jobbet mye med lederne og det har vært arrangert ulike ledelsesprogrammer for å sikre at lederne blir trygge i rollen sin og hva som er deres ansvar. Det kommer fram gjennom intervjuene at det generelt er stort fokus på tillitsreformen og at man merker endringen i hvordan det styres på mellom de ulike styringsnivåene (byrådsavdeling og etat/bydel). Likevel opplever de ikke like stor endring som ansatte og at lederne i de ulike enhetene ikke snakker så mye om tillitsreformen til sine ansatte. Enkelte ledere har også hatt vansker med å gi opp kontrollen som de hadde tidligere. Det spiller derfor en stor rolle iverksettingen hvilke type ledere man har. Ved at noen har opplevd at noen ledere ikke har vært like engasjert i iverksettingen er det en forklaring på hvorfor utfallet av reformen avviker fra målene.

Intervjuene og tildelingsbrevene viser at tillitsreformen fortsatt har stor støtte fra overordnede politiske myndigheter. I tildelingsbrevene til bydelene og Utdanningsetaten for 2023 står det fortsatt at styring og ledelse skal bære preg av tillit. Byrådet konkretiserte også tillitsbasert styring og ledelse i byrådsplattformen fra 2019 og i utdanningssektoren vil det i løpet av våren

2023 bli etablert et utvalg om tillitsreformen i Osloskolen. Dette viser at tillitsreformen er noe byrådet fortsatt støtter. Når det gjelder støtte fra interesseorganisasjoner har jeg ikke undersøkt dette eksplisitt i denne oppgaven. Men tidligere forskning viser at utgangspunktet for tillitsreformen i Oslo kommune var en økende enighet blant arbeidslivsorganisasjoner og ansatte og at arbeidslivsorganisasjonene har vært en legitimerende aktør i iverksettingen (Anam, 2021, ss. 70, 74). Denne studien er fra 2021 og jeg tenker at det er stor sannsynlighet for at arbeidslivsorganisasjonene fortsatt støtter tillitsreformen, når de gjorde det før reformen ble vedtatt og i 2021. I intervjuene ble det også sagt at de har en opplevelse om at det er ingen som egentlig er imot det som tillitsreformen står for. Siden tillitsreformen har støtte fra overordnede politiske myndigheter og interessegrupper er det andre faktorer som forklarer utfallet av reformen bedre enn dette punktet.

Gjennom reformperioden har det ikke vært noen store sosioøkonomiske endringer som jeg har funnet. Endringene som blir trukket fram gjennom reformperioden er pandemien, men pandemien hjalp til å redusere detaljstyringen i Bydel Ullern, istedenfor å underminere den politiske støtten eller kausalteorien som reformen bygger på. En annen ting som ble trukket fram er at kommunen generelt har dårlig økonomi og at spesielt bydelene har stramme budsjetter. Det ble også nevnt at lite tilgjengelig ressurser i bydelen gjør at iverksettingen av tillitsreformen ikke blir prioritert, fordi de blir målt på økonomi og ikke om de har nådd målene til tillitsreformen. Men dette har ingen ting med sosioøkonomiske endringer å gjøre. Siden det ikke har vært noen store sosioøkonomiske endringer som underminerer politiske støtten og/eller den kausale teorien bygger på er det noen andre forklaringer som forklarer utfallet av reformen bedre, enn dette punktet.

Et av punktene for å sikre vellykket iverksetting er at reformen er at det er nok ressurser til å faktisk kunne gjennomføre reformen og at reformen blir fulgt opp. Reformen i seg selv koster ikke så mye å iverksette, fordi den ikke handler om stor omstrukturering. Som byrådet trekker frem i reformvedtaket er det allerede mye tillit i kommunen, og reformen derfor ment for å forsterke prinsippet om tillitsbasert styring og ledelse. Fordi dette ikke er en særlig kostbar reform, sammenlignet med andre reformer (for eksempel kommunesammenslåing) vil det si at forholdene ligger til rette for at reformmålene skal oppnås. Det som trekkes fram er at lederne har for mange oppgaver og for liten tid, slik at de må prioritere og da blir tillitsreformen nedprioritert. For å sikre vellykket iverksetting må hver enhet få bevilget flere ressurser, slik at de for eksempel kan få ansatt flere ledere. Siden reformmålene og få mål og redusert detaljstyring ikke er oppfylt kan ikke dette punktet forklare utfallet av reformen.

For å oppsummere kan top-down forklare utfallet av reformmålene gjennom punktene om at iverksettingsprosessen er lagt opp slik at den sikrer etterlevelse hos iverksettende byråkrater og målgruppen, med begrenset rom for skjønn og med egnede sanksjoner og insentiver og dyktige iverksettere som forklarer hvorfor utfallet i reformen er motsatt enn reformmålene. Det man ser gjennom dette perspektivet er at enhetene i kommunen ikke prioriterer tillitsreformen, fordi de har for lite tilgjengelige ressurser og fordi de ikke blir sanksjonert for å ikke oppnå målene i reformen blir reformen nedprioritert. Det må derfor mer oppfølging ovenfra for at reformen skal sikre vellykket iverksetting, som også er noe som ble nevnt i intervjuene: «*Styring er ikke nødvendigvis negativt, hvis det er tilrettelegging for at man skal kunne gjøre arbeidet lettere.*»

### 6.3.2 Bottom-up perspektivet

Gjennom bottom-up perspektivene er en reform vellykket når lokale iverksettere er gitt frihet til å tilpasse reformen til lokale forhold. Som jeg allerede har sett på, legges det ikke noen føringer for hvordan de ulike enhetene i Oslo kommune skal gjennomføre reformen. Dette er for at de ikke skal styre for mye, da dette bryter med prinsippet om tillitsbasert styring og ledelse. Det at de ulike iverksetterne har frihet vises gjennom de forskjellige tiltakene som har blitt gjort både på Byrådsledernes kontor, Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap og Bydel Ullern. Noen tiltak har alle gjort, men de har også gjort noe forskjellig. Siden iverksetterne i utgangspunktet har stor frihet til å tilpasse reformen til lokale forhold, skulle iverksettingen av reformen være vellykket. Vi har sett at reformen ikke har vært vellykket på de utfallene jeg har studert og det viser at denne delen av bottom-up ikke kan forklare utfallet av reformen.

I bottom-up legges det også vekt på at iverksettingen blir påvirket av mange faktorer, som lokale forhold og prioriteringer. Selv om iverksetterne i utgangspunktet har friheten til å kunne tilpasse reformen til lokale forhold er det noen strukturelle og ytre forhold begrenser muligheten for lokale tilpasninger. I intervjuene blir det blant annet pekt på at både nasjonale og lokale lovverk gjør at iverksetterne ikke får tilpasset reformen til lokale forhold. I utdanningssektoren blir det for eksempel nevnt at nasjonale lover og retningslinjer gjør at de ikke får iverksatt tillitsreformen helt slik de ønsker. I tillegg til lovverk blir det også pekt ressurser som begrenser muligheten til å iverksette reformen. Når det gjelder ressurser er det både ressurser i form av økonomi og tidsressurser. Det blir nevnt i intervjuene at lederne har mange oppgaver og må ofte prioritere mellom de ulike oppgavene, og da blir ofte iverksetting

av tillitsreformen nedprioritert. Denne delen av bottom-up kan forklare utfallet av iverksettingen ved at det er mange faktorer som for eksempel lokale forhold og prioriteringer som har gjort at reformmålene ikke har blitt nådd.

Gjennom intervjuene fikk jeg inntrykk av at det mest er byrådsavdelingene som har hatt en større rolle i å iverksette tillitsreformen enn bydelene. Spesielt på reformmålene om få mål og redusert detaljstyring, som er det jeg undersøker i denne oppgaven. Dette er, fordi det er Byrådet som vedtar mål, tiltak og måltall og det byrådsavdelingene som lager tildelingsbrevene hvor store deler av detaljstyringen av underliggende virksomheter kommer fram. Det gir dermed inntrykk av at underliggende virksomheter ikke jobber med reformmålet om «få mål». Når det gjelder detaljstyring må det skilles mellom detaljstyring mellom forskjellig styringsnivåer og innad i hver enhet i kommunen. I sentralforvaltningen er det ofte dialog i forkant mellom styrende og styrt enhet. Dette har jeg ikke undersøkt nok i oppgaven og kan derfor ikke si noe om hvilken grad underliggende virksomhet tar del i iverksettingen reformmålet om «få mål» (Bjurstrøm, 2021). Denne delen av bottom-up perspektivet kan dermed forklare utfallet, fordi det er ikke alle lokale iverksettere som har tatt del i å gjennomføre alle reformmålene.

Oppsummert kan bottom-up forklare utfallet av reformen ved at det er mange faktorer, som for eksempel lokale forhold og prioriteringer som har gjort at reformmålene ikke har blitt nådd, samt at det er ikke alle lokale iverksettere som tar del i å iverksette reformmålene, fordi det er noen andre som gjør det.

### 6.3.3 Matlands iverksettingsprosesser

Tillitsreformen i Oslo kommune har som jeg drøftet tidligere relativt klare og konsistente mål som gjør at det generelt er lav grad av tvetydighet når det gjelder reformmålene. Det kommer også fram i vedtaket hvilken rolle de ulike aktørene har når det gjelder tillitsbasert styring og ledelse. Det er derimot større grad av tvetydighet i virkemidlene, fordi det ikke kommer fram i vedtaket hvilke konkrete tiltak hver enkelt enhet skal gjøre, selv om det står at «Det vil bli utarbeidet årlige handlingsplaner med sentrale tiltak og initiativ (Byrådssak 1055/17, 2017, s. 4).

Når det gjelder grad av konflikt er det heller ikke høy grad av konflikt til reformen. I intervjuene ble det sagt at det oppleves at ingen er imot tillitsbasert styring og ledelse og

reformmålene. Graden av konflikt øker ved at det er forskjellig syn på hva tillitsreformen er som også gjør at ikke alle er enig i hvordan man skal utføre den.

Basert på at tillitsreformen generelt har lav grad av tvetydighet og konflikt gjør det at administrativ iverksetting kan beskrive gjennomføringen av tillitsreformen. Likevel kan ikke denne iverksettingsprosessen beskrive alt om gjennomføringen av reformen. Som jeg har drøftet tidligere har enhetene i kommunen for lite ressurser ved at lederne for eksempel har for mange oppgaver slik at de må prioritere. Dette gjør at iverksettingen av tillitsreformen blir nedprioritert. Det er også opplevd at på grunn stram økonomi er det ikke mulig å gjennomføre alle punktene i reformen. Gjennom dette perspektivet er man sikret vellykket iverksetting hvis det bevilges nok ressurser til å iverksette reformen, og siden enhetene ikke har nok ressurser som gjør at de nedprioriterer iverksettingen av reformen.

Selv om det er lav grad av tvetydighet og konflikt i tillitsreformen er det fortsatt elementer av de andre iverksettingsprosessene som også kan bidra til å forklare gjennomføringen av reformen. Selv om ingen direkte er imot tillitsbasert styring og ledelse og reformmålene har det kommet fram at enkelte politikere og ledere gjennom reformperioden har hatt mer vansker med å gi slipp på kontrollen enn andre. Hvis lederen som har en iverksetterrolle ikke har så lyst til å gi slipp på kontroll blir det vanskelig å iverksette reformen etter hensikt. Man er derfor avhengig av at en aktør eller koalisjon av aktører kan få gjennom det de ønsker. På grunn av at reformen er en intern reform som skal iverksettes i de ulike enhetene i Oslo kommune er det vanskelig å trumfe gjennom hvis lederen i sin enhet ikke er så engasjert for å iverksette reformen. På denne måten kan politisk iverksetting forklare gjennomføringen av reformen.

Iverksettingen av tillitsreformen i Oslo kommune kan også beskrives gjennom elementer fra eksperimentell iverksetting på grunn av lav grad av konflikt. Et av kjennetegnene til denne iverksettingstypen er at politikkeierne vedtar politikk der iverksettingen gir rom for prøving og feiling. Rom for prøving og feiling er et sentralt prinsipp i iverksettingen av tillitsreformen. Ved at man har prøvd og feilet uten å finne ut hvordan man skal gjøre det riktig gjør at man kan forklare gjennomføringen av reformen gjennom eksperimentell iverksetting.

Symbolisk iverksetting kjennetegnes av høy grad av konflikt og tvetydighet, noe som ikke er tilfelle med tillitsreformen. Det er derfor andre elementer ved denne iverksettingstypen som forklarer gjennomføringen av reformen bedre enn grad av konflikt og tvetydighet. Som jeg

har sett på tidligere er det lite oppfølging av reformen, blant annet fordi det ikke bes om rapporter for iverksettingen og det er derfor opp til de ulike enhetene å iverksette reformen. Jeg har også sett på at iverksettingen av tillitsreformen ofte nedprioritert på grunn av blant annet manglende ressurser. Det snakkes mye om tillit, men det oppleves som at reformen ikke er noe som blir prioritert lokalt, spesielt i underliggende virksomheter.

For å oppsummere kan alle iverksettingsprosessene til Matland beskrive gjennomføringen av tillitsreformen i Oslo kommune. Administrativ iverksetting beskriver gjennomføringen, fordi det er lav grad av konflikt og lav grad av tvetydighet. Fordi enhetene ikke har nok ressurser, gjør det at iverksettingen av tillitsreformen blir nedprioritert. Dette vises gjennom at det har blitt flere mål og mer detaljstyring. Selv om gjennomføringen av reformen beskrives gjennom administrativ iverksetting, bidrar også de andre iverksettingstypene til å forklare utfallet. Utfallet forklares da gjennom andre elementer enn grad av konflikt og tvetydighet.

#### **6.4 Hvilken av iverksettingsteoriene kan forklare utfallet av iverksettingen av tillitsreformen i Oslo kommune best?**

Tillitsreformen har klare og konsistente mål, støtte fra overordnede politiske myndigheter og interessegrupper og det er fravær fra sosioøkonomiske endringer. Dette er punkter for vellykket iverksetting gjennom top-down perspektivet. Siden tillitsreformen ikke har vært vellykket kan ikke disse punktene forklare utfallet til tillitsreformen. Derimot er det andre perspektiver fra top-down som kan forklare utfallet. Og disse punktene er at det ikke gis nok finansiering til iverksettingen, at ikke alle ledere er engasjerte, at reformen ikke har egnede sanksjoner og at det er gitt for mye skjønn i iverksettingen.

Gjennom bottom-up perspektivet skulle iverksettingen av tillitsreformen ha vært vellykket, fordi iverksetterne har frihet til å tilpasse reformen til lokale forhold. Bottom-up kan derfor ikke gjennom dette prinsippet forklare utfallet av reformen. Bottom-up kan dermed forklare utfallet gjennom prinsippene om at lokale forhold kan påvirke iverksettingen. Fordi det ikke nok ressurser og at lederne har mange oppgaver blir reformen ofte nedprioritert. Det vil si at man må få mer ressurser ovenfra og det må for eksempel sanksjoneres for at reformen skal bli vellykket. Det betyr at top-down perspektivet forklarer bedre utfallet av tillitsreformen enn det bottom-up perspektivet gjør. Disse funnene er i motsetning til funnene fra SOU 2018:47 hvor tillitsdelegasjonen fant ut at styringen bør styres mindre ovenfra for å oppnå det ønskelige resultatet.

Selv om top-down og bottom-up kan forklare på hver sin måte utfallet av iverksettingen av tillitsreformen i Oslo kommune kan de ikke forklare alt. Som nevnt tidligere er utgangspunktet til Matland at ikke all iverksetting kan forklares gjennom top-down og bottom-up og han lagde derfor tvetydighet- og konflikt modellen som skulle forklare det som top-down og bottom-up ikke kunne forklare. Det jeg har vist er at alle iverksettingsprosessene på ulike måter kan forklare utfallet til tillitsreformen. Administrativ iverksetting forklarer best, på grunn av at reformen har lav grad av konflikt og tvetydighet. De andre iverksettingstypene kan derimot ikke forklares gjennom konflikt og tvetydighet, men de kan forklares med andre elementer innenfor iverksettingstypen. Jeg finner i likhet med Bentzen at ressursmessige barrierer, kulturmessige barrierer og motivasjonsmessige barrierer gjør det vanskelig å iverksette tillitsreformen.

## **7 Konklusjon**

I denne oppgaven har jeg undersøkt om tillitsreformen i Oslo kommune har ført til færre mål og redusert detaljstyring, samt hvordan ulike iverksettingsteorier forklarer utfallet og gjennomføringen av reformen. Jeg har funnet ut at tillitsreformen i Oslo kommune er en reform hvor antall mål har økt og at styringen har blitt mer detaljert etter at reformen ble vedtatt i 2017. Det vil si at tillitsreformen ikke har vært gjennomført i tråd med intensjonene, på de elementene av reformen jeg har studert. Det var riktignok en reduksjon i antall mål og detaljstyring kort tid etter at byrådet tiltrådte i 2015, men da reformen ble vedtatt i 2017, økte antallet mål og graden av detaljstyring igjen.

Både top-down perspektiver, bottom-up perspektiver og Matlands tvetydighet- og konflikt modell kaster lys over reformens iverksetting. Oppsummert er det top-down perspektivene som kan forklare utfallet av reformen best. Det har ikke vært bevilget nok ressurser til å gjennomføre reformen og at det har ikke blitt sanksjonert at antall mål og detaljstyring har økt gjennom reformperioden. Man kan derfor kalle dette et paradoks. Reformen handler om at man skal styre mindre, men man må ha styring ovenfra for at det skal prioriteres i de ulike enhetene å iverksette reformen.

Jeg har også funnet ut at det forskjell mellom de ulike styringsnivåene og hvilken del de tar i å iverksette reformmålene. Byrådsavdelingene har hatt konkrete tiltak for å jobbe med mål og detaljstyring gjennom tildelingsbrevene, mens det kommer ikke like klart fram at bydelene har vært med på å iverksette reformmålet om «få mål». Effekten av iverksetting av



tillitsreformen er også større i utdanningssektoren enn i bydelene ved at antall mål og detaljstyring har økt mindre enn i bydelene.

### **7.1 Generalisering**

Jeg har ikke undersøkt reformens gjennomføring i hele Oslo kommune og jeg kan ikke uten videre generalisere studiens funn ut over den byrådsavdelingen og den bydelen jeg har sett på. Det er en forventning om at tillitsreformen skal tilpasses til lokale forhold, noe som betyr at det er meningen at kommunens ulike virksomheter skal kunne jobbe forskjellig med iverksettingen av reformen. Det kan derfor hende at andre deler av Oslo kommune har oppfylt reformmålene. Jeg har riktignok et visst grunnlag for å kunne generalisere funnene fra en til alle bydeler, fordi bydelene har samme mål, aktivitetskrav og styringsparametere i sine styringsdokumenter. Det vil si at ingen av bydelene har fått færre mål og redusert detaljstyring.

I denne studien har jeg kun undersøkt reformmålene om «få mål og redusert detaljstyring». Siden jeg kun har undersøkt deler av tillitsreformen i Oslo kommune har jeg ikke grunnlag til å si noe om resten av reformen er vellykket eller ikke vellykket. Gjennom intervjuene har jeg fått inntrykk av at alle punktene i reformen er jobbet med og at de har kommet lenger på noen punkter enn andre.

Når det gjelder generalisering av iverksetting av tillitsreform generelt kan ikke dette uten videre gjøres basert på en studie av én case. Likevel har jeg funnet ut man kan ta med seg noen lærdommer fra Oslo kommune. Et eksempel er: for å få en vellykket iverksetting må tillitsreformen prioriteres høyere i de ulike enhetene. Skal en tillitsreform gjennomføres i tråd med målsetningene, må det følges opp med styring ovenfra. Det må med andre ord være god oppfølging for å sørge for at reformen blir prioritert i ulike organisasjoner.

### **7.2 Videre forskning**

Oppgaven reiser som sagt et paradoks: man må styre ovenfra for å kunne sikre vellykket iverksetting av en tillitsreform. Hvorfor det har blitt flere mål og mer detaljstyring i Oslo kommune har jeg ikke et entydig svar på, da jeg i denne oppgaven først og fremst har undersøkt hva som har skjedd, ikke hvorfor. Årsaker til mangelfull iverksetting er noe som kan undersøkes nærmere i videre forskning.

Tillitsreformen i Oslo kommune har stor støtte fra det rødgrønne Byrådet. Hvis det skjer byrådskifte en dag i Oslo kommune vil det være interessant å undersøke om byrådskifte har

påvirkning på iverksettingen av tillitsreformen. Siden tillitsreformen også skal iverksettes nasjonalt vil det etter hvert være interessant å undersøke om man finner de samme resultatene på nasjonalt plan, som man gjør i Oslo kommune.

Et forslag til hypotese som kan studeres i videre forskning er: For å redusere detaljeringsgraden i styringens trengs det mer styring fra toppen.

## 8 Litteraturliste

Anam, D. A. (2021). *Oversettelse og implementering av tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune—Mellomledevenes spesielle rolle*. NTNU. <https://hdl.handle.net/11250/2780559>

Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.

<https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>

Bentzen, T. Ø. (2016). *Tillidsbasert styring og ledelse i offentlige organisasjoner: I springet fra ambition til praksis* [Doktoravhandling]. Roskilde Universitet.

Beyers, J., Braun, C., Marshall, D., & de Bruycker, I. (2014). Let's talk! On the practice and method of interviewing policy experts. *Interest Groups & Advocacy*, 3(2), 174–187.

<https://doi.org/10.1057/iga.2014.11>

Bjurstrøm, K. H. (2020). *Principals and agents or principals and stewards?: Performance management of agencies in Norwegian state administration: Bd. no. 805*. Department of Political Science, Faculty of Social Sciences, University of Oslo.

Bjurstrøm, K. H. (2021). Mål- og resultatstyring og tillitsbasert styring: Ulike alternativer eller kunstige motsetninger? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 98(2).

<https://doi.org/10.7577/nat.4563>

Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997). Toward a Stewardship Theory of Management. *The Academy of Management Review*, 22(1), 20–47.

<https://doi.org/10.2307/259223>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2022a, september 13). *Er mål- og resultatstyring noe annet enn tillitsbasert styring?* | DFØ. <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/mal-og-resultatstyring/er-mal-og-resultatstyring-noe-annet-enn-tillitsbasert-styring>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2022b, september 13). *Hva er mål- og resultatstyring?* | DFØ. <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/mal-og-resultatstyring/hva-er-mal-og-resultatstyring>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2022c, november 22). *Tillit* | DFØ.

<https://dfo.no/undersokelser/innbyggerundersokelsen-2021/tillit>

Dyrhol, V. V. (2018). *Øversetting, demping og filtrering av tillitsreformen i Oslo kommune. En studie i to sektorer*. OsloMet - storbyuniversitetet. <https://hdl.handle.net/10642/6213>

Elmore, R. F. (1979). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601–616. <https://doi.org/10.2307/2149628>

Fellesorganisasjonen. (2022, mars 29). *Slik skal vi få til en tillitsreform i offentlig sektor—FO - Din fagforening*. <https://www.fo.no/nyhetsarkiv/slik-skal-vi-fa-til-en-tillitsreform-i-offentlig-sektor>

Gerring, J. (2017). *Case study research: Principles and practices* (2nd ed.). University Press.

Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (2. utg.). Fagbokforl.

Halperin, S., & Heath, O. (2020). *Political research: Methods and practical skills* (Third edition.). University Press.

Hill, M., & Hupe, P. L. (2014). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance* (3rd ed.). Sage.

Hjortdal, H. (2016, november 21). *Danmarks første PhD om tillid og kontrol: Topstyring er ødelæggende*. <https://www.denoffentlige.dk/ministerier/forum-fremtidens-offentlige-ledelse-styring-0/danmarks-foerste-phd-om-tillid-og-kontrol-topstyring-er-oedelaeggende>

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles & policy subsystems* (3rd ed.). Oxford University Press.

Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2019). *Hvordan organisasjoner fungerer* (5. utgave.). Fagbokforlaget.

Johnsen, Å., Svare, H., & Wittrock, C. (2022). Tillitsbasert styring og ledelse i offentlig sektor i Norge: Mye hørt, men lite sett? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 99(1). <https://doi.org/10.7577/nat.4876>

Kjellberg, F., & Reitan, M. (1995). *Studiet av offentlig politikk: En innføring*. TANO. [https://www.nb.no/search?q=oaiid:"oai:nb.bibsys.no:999505853604702202"&mediatype=bøker](https://www.nb.no/search?q=oaiid:)

Kjærvik, J., & Askim, J. (2015). *Etatsstyring i praksis: En kartlegging av departementenes m<sup>o</sup>alstyring av underliggende virksomheter*. Universitetet i Oslo.

<https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/90/files/2015/11/Etatsstyring-i-praksis-En-kartlegging-av-departementenes-m%C3%A5lstyring-av-underliggende-virksomheter.pdf>

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022, januar 5). *Om tillitsreformen* [Redaksjonellartikkel]. Regjeringen.no; regjeringen.no.

<https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/informasjon-om-arbeidet-med-tillitsreformen/id2894125/>

Lavik, C., & Johansen, M.-K. (2021). *Tillitsbasert styring og ledelse—Hvordan har styringspraksis endret seg i Oslo kommune etter innføringen av tillitsbasert styring og ledelse?* [Master thesis, OsloMet-Storbyuniversitetet]. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/2788931>

Leech, Beth. L., Baumgartner, F. R., Berry, J. M., Hojnacki, M., & Kimball, D. C. (2013). Lessons From the «Lobbying and Policy Change» Project. I L. Mosley (Red.), *Interview research in political science* (ss. 209–224). Cornell University Press.

Levy, J. S. (2008). Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. *Conflict Management and Peace Science*, 25(1), 1–18. <https://doi.org/10.1080/07388940701860318>

Lund, T. (2002). *Innføring i forskningsmetodologi*. Unipub.  
[https://www.nb.no/search?q=oaiid:"oai:nb.bibsys.no:990204555774702202"&mediatype=bøker](https://www.nb.no/search?q=oaiid:)

Martin, C. J. (2013). Crafting Interviews To Capture Cause and Effect. I L. Mosley (Red.), *Interview research in political science* (ss. 109–124). Cornell University Press.

Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145–174. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>

Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1981). *Effective policy implementation*. Lexington Books.

Olafsen, B. G., & Antun, C. R. (2020). *Etatsstyring i praksis: En analyse av departementenes tildelingsbrev til underliggende virksomheter (2012-2020)*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

[https://www.regjeringen.no/contentassets/6f762ceef1c24afba42b28a5ca3b0694/etatsstyring-i-praksis\\_en-analyse-av-departementenes-tildelingsbrev.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/6f762ceef1c24afba42b28a5ca3b0694/etatsstyring-i-praksis_en-analyse-av-departementenes-tildelingsbrev.pdf)

Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? 1. *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>

Oslo kommune. (2023a). *Ansatte i Oslo kommune—Kommunal økonomi og forvaltning*. Oslo kommune. <https://www.oslo.kommune.no/statistikk/kommunal-okonomi-og-forvaltning/ansatte-i-oslo-kommune/>

Oslo kommune. (2023b). *Byrådet gjennom tidene—Byrådet*. Oslo kommune. <https://www.oslo.kommune.no/politikk/byradet/byradet-gjennom-tidene/>

Oslo kommune. (2023c). *Tildelingsbrev—Budsjett, regnskap og rapportering*. Oslo kommune. <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/budsjett-regnskap-og-rapportering/tildelingsbrev/>

Oslo kommune, bystyret. (2017). *Byrådssak 1055/17*. <https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819837&filnavn=byr%2F2017%2Fbr2%2F2017023100-1711490.pdf>

Oslo kommune, byrådet. (2015). *Plattform for byrådssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti i Oslo 2015-2019*. <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1376315-1465814683/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Byr%C3%A5det/Plattform%20for%20byr%C3%A5dssamarbeid%20mellom%20Arbeiderpartiet%2C%20Milj%C3%B8partiet%20De%20Gr%C3%B8nne%20og%20Sosialistisk%20Venstreparti%20i%20Oslo%202015-2019.pdf>

Regjeringen. (2021, oktober 14). *Hurdalsplattformen—FOR EN REGJERING UTGÅTT FRA ARBEIDERPARTIET OG SENTERPARTIET* [Rapport]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>

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.

<https://doi.org/10.1017/S0143814X00003846>

Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294–308.

<https://doi.org/10.1177/1065912907313077>

SOU 2018:47 (2018). *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*. Finansdepartementet. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2018/06/sou-201847/>

SOU 2019:43, (2019). *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*. Finansdepartementet. <https://doi.org/10/sou-201943/>

Vabo, S. I., Klausen, J. E., & Askim, J. (2020). *Offentlig politikk*. Universitetsforlaget.

Vatn, G. (2018). *Troen på tillitsreformen – en studie av sentrale aktørers forståelse av Tillitsreformen i Oslo kommune*. OsloMet - storbyuniversitetet.

<https://hdl.handle.net/10642/6308>

Winsvold, M. S. (2022, november 2). *Hva er egentlig en tillitsreform? - Institutt for samfunnsforskning*. <https://www.samfunnsforskning.no/aktuelt/nyheter/2021/hva-er-egentlig-en-tillitsreform.html>

Øgård, M. (2014). Fra New Public Management til New Public Governance. I *Det Kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (3. utg.). Fagbokforl.

# **Vedlegg 1: Intervjuguide til prosjekt om iverksettingen av tillitsreformen i Oslo kommune – Bydel**

## **Kort om studien:**

Takk for at du vil stille til intervju til masteroppgaven min. Masteroppgaven handler om iverksettingen av tillitsreformen i Oslo kommune og effektene av tillitsreformen. Oppgaven min er spisset inn til å se på målene om «få mål» og «reduisert detaljstyring». Er det greit at jeg tar opp intervjuet for transkribering? Opptaket skal kun brukes til masteroppgaven og blir slettet ved prosjektslutt.

## **Spørsmål 1:**

Hvor lenge har du arbeidet i din nåværende stilling og i bydelen generelt?

## **Spørsmål 2:**

Hva opplever du at tillitsreformen i Oslo kommune har gått ut på?

## **Spørsmål 3:**

Har ditt arbeid blitt berørt av at tillitsreformen har blitt gjennomført? På hvilken måte?

- Jobber du noe annerledes med tillitsreformen nå enn du gjorde da reformen ble vedtatt?

## **Spørsmål 4:**

Hvordan vil du beskrive styringen av og internt i bydelen før tillitsreformen ble vedtatt? Kan du først svare på styringen av bydelen og deretter internt?

- Var det mange mål, mye rapportering, mye detaljstyring? Møtehyppighet, rapporteringshyppighet, hva handlet møtene om?
- Hva legger du i detaljstyring?
- Var det et problem, slik du opplevde det? Hvorfor? Handlet det om mangel på tillit? I følge hvem, og på hvilken måte? Mellom hvem, hvem opplever det slik og hvem ikke, hvordan får det eventuelt konkret uttrykk i bydelen?
- I foreløpig analyser av tildelingsbrevene til bydelene fikk jeg inntrykk av at målene ikke kom tydelig fram i tildelingsbrevene som var fra 2013-2017. Har du noen tanker rundt det?



**Spørsmål 5:**

Hvordan vil du beskrive styringen av og internt i bydelen etter tillitsreformen ble vedtatt? Kan du først svare på styringen av bydelen og deretter internt?

- Er det blitt færre mål, mindre rapportering og mindre detaljstyring? Møtehyppighet + rapporteringshyppighet, hva handler møtene om?
- I foreløpig analyser fra tildelingsbrevene til bydelene ser jeg at antall mål og aktivitetskrav (tiltak, oppdrag etc...) har fra 2017. Har du noen tanker rundt det?
- Er det blitt mer tillit? Hva legger du i så fall i det? I følge hvem, og på hvilken måte? Mellom hvem, hvem opplever det slik og hvem ikke, hvordan får det eventuelt konkret uttrykk i bydelen?

**Spørsmål 6:**

På hvilken måte har du opplevd endringen av styringen og internt av bydelen etter at tillitsreformen ble vedtatt av bystyret i 2017?

- Hvordan opplever du forskjellen fra før reformen til nå?
- Startet endringen ved skifte i byrådsregjering i 2015 eller etter at reformen ble vedtatt?
- Vil du si at det har vært en gradvis endring eller en brå endring?
- Er det like stort fokus på tillitsreformen nå, som da reformen ble vedtatt i 2017?

**Spørsmål 7:**

Hvordan har dere i bydelen jobbet for å oppnå målene til byrådet om få mål og redusert detaljstyring internt i bydelsorganisasjonen?

- Har dere måttet gjøre noen endringer underveis i iverksettingen for å kunne oppnå målene? I så fall, hvilke endringer?
- Hvilke forhold hadde størst betydning for å realisere målene?
- Er det et spesielt tiltak som har vært med på å løse problemet?
- Har andre aktører vært med på å påvirke utfallet?
- Hvordan vurderer du rommet for lokale tilpasninger?

**Spørsmål 8:**

Hvilke utfordringer har dere opplevd ved iverksettingen av tillitsreformen i bydelen?

- Hvor kom utfordringene fra, hvilke aktører, og på hvilken måte?
- Hvordan har dere møtt disse utfordringene?

- Hvem har eventuelt arbeidet for at reformen skulle bli gjennomført? Hvordan gjorde de det?

**Spørsmål 9:**

Er tillitsreformen vellykket eller mislykket, slik du ser det? Utdyp svaret.

- På hvilken måte vellykket, på hvilken måte mindre vellykket, eventuelt mislykket?
- Har målsettingene blitt realisert? I så fall hvilke?
- Hvorfor ble den ikke enda mer vellykket, tror du?
- Hva kunne vært gjort for at reformen ble enda mer vellykket, slik du ser det?

**Spørsmål 10:**

Avslutningsvis, har du noe mer du vil tilføye som jeg ikke har spurt om?

## **Vedlegg 2: Intervjuguide til prosjekt om iverksettingen av tillitsreformen i Oslo kommune – Byrådsavdeling**

### **Kort om studien:**

Takk for at du vil stille til intervju til masteroppgaven min. Masteroppgaven handler om iverksettingen av tillitsreformen i Oslo kommune og effektene av tillitsreformen. Oppgaven min er spisset inn til å se på målene om «få mål» og «reduisert detaljstyring». Er det greit at jeg tar opp intervjuet for transkribering? Opptaket skal kun brukes til masteroppgaven og blir slettet ved prosjektslutt.

### **Spørsmål 1:**

Hvor lenge har du arbeidet i din nåværende stilling og i byrådsavdelingen generelt?

### **Spørsmål 2:**

Hva opplever du at tillitsreformen i Oslo kommune har gått ut på?

### **Spørsmål 3:**

Har ditt arbeid blitt berørt av at tillitsreformen har blitt gjennomført? På hvilken måte?

- Jobber du noe annerledes med tillitsreformen nå enn du gjorde da reformen ble vedtatt?

### **Spørsmål 4:**

Hvordan vil du beskrive byrådsavdelingens styring av underliggende virksomheter før tillitsreformen ble vedtatt?

- Var det mange mål, mye rapportering, mye detaljstyring? Møtehyppighet, rapporteringshyppighet, hva handlet møtene om?
- Hva legger du i detaljstyring?
- Var det et problem, slik du opplevde det? Hvorfor? Handlet det om mangel på tillit? I følge hvem, og på hvilken måte? Mellom hvem, hvem opplever det slik og hvem ikke, hvordan får det eventuelt konkret uttrykk i byrådsavdelingen?
- I foreløpig analyser av tildelingsbrevene til bydelene fikk jeg inntrykk av at målene ikke kom tydelig fram i tildelingsbrevene som var fra 2013-2017. Har du noen tanker rundt det?

**Spørsmål 5:**

Hvordan vil du beskrive byrådsavdelingens styring av underliggende virksomheter etter tillitsreformen ble vedtatt?

- Er det blitt færre mål, mindre rapportering og mindre detaljstyring? Møtehyppighet + rapporteringshyppighet, hva handler møtene om?
- I foreløpig analyser fra tildelingsbrevene til bydelene ser jeg at antall mål og aktivitetskrav (tiltak, oppdrag etc...) har fra 2017. Har du noen tanker rundt det?
- Er det blitt mer tillit? Hva legger du i så fall i det? I følge hvem, og på hvilken måte? Mellom hvem, hvem opplever det slik og hvem ikke, hvordan får det eventuelt konkret uttrykk i bydelen?

**Spørsmål 6:**

På hvilken måte har du opplevd endringen i måten underliggende virksomhet styres etter at tillitsreformen ble vedtatt av bystyret i 2017?

- Hvordan opplever du forskjellen fra før til nå?
- Startet endringen ved skifte i byrådsregjering i 2015 eller etter at reformen ble vedtatt?
- Vil du si at det har vært en gradvis endring eller en brå endring?
- Er det like stort fokus på tillitsreformen nå, som da reformen ble vedtatt i 2017?

**Spørsmål 7:**

Hvordan har dere i byrådsavdelingen jobbet for å realisere målene til byrådet om få og tydelige mål og redusert detaljstyring?

- Har dere måttet gjøre noen endringer underveis i iverksettingen for å kunne realisere målene? I så fall, hvilke endringer?
- Hvilke forhold hadde størst betydning for å realisere målene?
- Er det et spesielt tiltak som har vært med på å løse problemet?
- Har andre aktører vært med på å påvirke utfallet?
- Hvordan vurderer du rommet for lokale tilpasninger. Har det vært mulig å for

**Spørsmål 8:**

Hvilke utfordringer har du opplevd ved iverksettingen av tillitsreformen i byrådsavdelingen?

- Hvor kom utfordringene fra, hvilke aktører, og på hvilken måte?
- Hvordan har dere møtt disse utfordringene?

- Hvem har eventuelt arbeidet for at reformen skulle bli gjennomført? Hvordan gjorde de det?

**Spørsmål 9:**

Er tillitsreformen vellykket eller mislykket, slik du ser det? Utdyp svaret.

- På hvilken måte vellykket, på hvilken måte mindre vellykket, eventuelt mislykket?
- Har målsettingene blitt realisert? I så fall hvilke?
- Synes du målene til byrådet er tydelige?
- Hvorfor ble den ikke enda mer vellykket, tror du
- Hva kunne vært gjort for at reformen ble enda mer vellykket, slik du ser det?

**Spørsmål 10:**

Avslutningsvis, har du noe mer du vil tilføye som jeg ikke har spurt om?

## Vedlegg 3: Informasjonsskriv og samtykkeskjema

### Vil du delta i forskningsprosjektet *Iverksettingen av tillitsreformen i Oslo komme?*

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke om det har skjedd en endring i styringen i Oslo kommune etter at tillitsreformen ble vedtatt. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### **Formål**

Dette forskningsprosjektet er en masteroppgave innen statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Formålet med masteroppgaven er å undersøke om det har skjedd en endring i styringen av underliggende virksomheter i Oslo kommune etter at tillitsreformen ble vedtatt og om målene til tillitsreformen er realisert.

Forskningsspørsmålet oppgaven skal undersøke er: «Har tillitsreformen i Oslo kommune ført til færre mål og redusert detaljstyring?»

#### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

Universitetet i Oslo er ansvarlig for prosjektet.

#### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

Du får spørsmål om å delta, fordi du jobber med oppgaver innenfor virksomhetsstyring og har erfaring med iverksetting av tillitsreformen i Oslo kommune i reformperioden. Andre som jobber med oppgaver innenfor virksomhetsstyring i Oslo kommune har også blitt spurt om å delta i forskningsprosjektet.

Jeg har fått kontaktinformasjonen fra noen andre som mener at du kan være aktuell til å bli intervjuet for dette forskningsprosjektet.

#### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Hvis du vil delta i forskningsprosjektet vil du bli intervjuet. Intervjuet vil vare mellom 30 og 60 minutter. Intervjuet blir tatt opp gjennom lydopptak og vil etter intervjuet bli transkribert.

Du vil få spørsmål om:

- Hvordan du vil beskrive styringen av Oslo kommune
- Hvordan arbeidet ditt har blitt berørt av reformen

#### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

## **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

- Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.
- Navnet og kontaktopplysningene dine vil bli erstattet med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data.
- Lydopptaket vil bli lagret gjennom sikkert og konfidensielt lagringssted på Universitetet i Oslo sin server.
- I den ferdige oppgaven vil dine personopplysninger om arbeidssted og stillingstittel bli delt.

## **Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?**

Prosjektet vil etter planen avsluttes november 2023. Etter prosjektslutt vil datamaterialet med dine personopplysninger anonymiseres og lydopptaket og transkriberingen fra intervjuet slettes.

## **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra *Universitetet i Oslo* har Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

## **Dine rettigheter**

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- *Universitetet i Oslo* ved Madeleine Skårerhøgda Furulund (masterstudent) på e-post: [m.s.furulund@sv.uio.no](mailto:m.s.furulund@sv.uio.no) eller Jostein Askim (prosjektleder/veileder) på e-post: [jostein.askim@stv.uio.no](mailto:jostein.askim@stv.uio.no)
- Vårt personvernombud: Roger Markgraf-Bye, [personvernombud@uio.no](mailto:personvernombud@uio.no)

Hvis du har spørsmål knyttet til vurderingen som er gjort av personverntjenestene fra Sikt, kan du ta kontakt via:

- Epost: [personverntjenester@sikt.no](mailto:personverntjenester@sikt.no) eller telefon: 73 98 40 40.

Med vennlig hilsen

*Madeleine Skårerhøgda Furulund*  
Masterstudent

*Jostein Askim*  
Veileder

---

## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *iverksetting av tillitsreformen i Oslo kommune*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at opplysninger om mitt arbeidssted, stillingstittel og at jeg har kjennskap til virksomhetsstyring og iverksetting av tillitsreformen publiseres slik at jeg kan gjenkjennes

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)