

MODELLKOMMUNEMETODIKK

Om endringsprosesser
nedenfra og opp

Av
Knut Stranden



Stiftelsen
IMTEC

INNHold:

FORORD	3
INNLEDNING	4
PLATTFORMEN	5
PERSPEKTIVER PÅ FORANDRING	5
OM Å EIE BEGREPENE	6
NOEN KLARGJØRINGER	7
HVA ER MODELLKOMMUNEMETODIKK?	7
<i>Partssamarbeid</i>	7
<i>Involvering av ansatte</i>	8
<i>Brukerfokus</i>	9
<i>Ressursbruk</i>	9
<i>Styringsstruktur</i>	10
<i>Arbeidsmetoder og framdrift</i>	11
NOEN DILEMMAER	11
TEORIGRUNNLAGET	12
EN MODELL FOR ENDRINGSARBEID	13
UTVIKLING AV EN MODELL	13
<i>Programforutsetninger</i>	13
<i>Prosess og resultater</i>	14
FORUTSETNINGENE I MKM	14
<i>Kontekst</i>	15
<i>Assistanse</i>	16
<i>Innovasjonskarakteristika</i>	16
<i>Lokal mobilisering</i>	18
<i>Organisasjonskarakteristika</i>	21
<i>Deltakelse og planlegging</i>	22
UTVIKLINGSPROSESSEN I MKM	23
<i>Prosjektløring</i>	24
<i>Forsøks- og utviklingsarbeidet</i>	26
RESULTATENE I MKM	28
FORNYELSE	29
UTFORDRINGENE I MKM	29
ENDRINGSMODELLEN FOR MKM	31
LITTERATUR	33

FORORD

Fagforbundet har bedt Stiftelsen IMTEC om å lage en teoretisk begrunnelse for det såkalte "Modellkommunemetodikken", heretter kalt MKM. Det er en metodikk for å tenke utvikling og omstilling. Den bygger på forskning om endringsprosesser og erfaringer fra utviklings- og forsøksarbeider som har pågått i et antall kommuner siden høsten 1997.

Stiftelsen IMTEC har hatt en aktiv faglig rolle i utviklingen av MKM, og har som fagmiljø stått som "faddere" for arbeidet. Det er Fagforbundet som "eier" metodikken og som samarbeider med de interesserte kommunene om gjennomføringen. IMTEC er hyret inn som faglige støttespillere til modellkommunene.

IMTEC har bygget sin faglige assistanse på mange års arbeid med omstilling og utvikling i offentlig sektor. I dette notatet begrunner vi metodikken og viser hvilke faktorer som er viktige for vellykkede omstillinger der prosessene skjer nedenfra og opp. Målet med notatet er å overføre kunnskap og erfaring til andre som ønsker å arbeide etter tilsvarende prosesser, ikke bare modellkommuner.

Knut Stranden er forfatter. Han har fulgt MKM siden oppstarten i 1997. Til å skrive notatet har han hatt god hjelp fra medarbeidere i IMTEC. Anne Mortensen har hatt ansvar for layout og språk, og Kristen Dalby har gitt viktige bidrag til innholdet.

Oslo, 01.11.2006

Knut Stranden
Stiftelsen IMTEC

INNLEDNING

MKM vokste fram som et ønske om å gjøre de ansatte i offentlig sektor til aktive aktører i omstillings- og utviklingsarbeid. Norsk Kommuneforbund (NKF) tok initiativet. I dag er NKF en del av Fagforbundet, og det er denne organisasjonen som står som idebærer. De har en klar ideologisk begrunnelse og hevder at befolkningen er best tjent med at offentlige tjenesteytere tilbyr sentrale velferdsgoder. Samtidig erkjenner de at skal offentlige tjenester ha legitimitet i befolkningen og tilbudene gi den nødvendige brukertilfredshet, må det være vilje og evne til å omstille og utvikle dem. Det er ikke nok at de er offentlige. Utvikling og omstilling etter modellkommunemetodikken er et ønske om å dokumentere at offentlig ansatte kan være aktive omstillere når forholdene legges til rette. Slik blir også MKM et alternativ til konkurranseutsetting og privatisering.

Den første modellkommunen kom i gang i 1997. Jan Davidsen¹ skrev i forkant av oppstart om verdigrunnlaget for initiativet:

”...Vi ønsker at kommunene skal få tilført ny kompetanse og få videreutviklet den kompetansen de allerede er i besittelse av, slik at kommunene og de ansatte selv blir i stand til å møte behovene for endringer og takle nødvendige omstillinger innenfor egne trygge og rasjonelle rammer.

Norsk Kommuneforbund ønsker derfor at omstillingsarbeidet skal drives på kommunens egne premisser. Vi ønsker en god kommune preget av kvalitet og effektive løsninger, med trygge arbeidsplasser, hvor en positiv fleksibilitet etterstrebes. Vi ønsker omstillingsprosesser som utvikles nedenfra og opp, hvor deltakelsen fra partene er maksimal, og en prosess som alle skal få et eierforhold til. Samtidig som vi ønsker å sikre en bred forankring for endringsarbeidet blant arbeidstakerne, er det av avgjørende betydning at prosessen har en solid forankring i kommunens sentrale ledelse.”

(Jan Davidsen, 1997)

En modellkommuneperiode har normalt vært på tre år, og har i prinsippet omfattet alle virksomhetsområdene i kommunen. De første modellkommunene ble definert som forsøkskommuner. Deres arbeid ble evaluert på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Evalueringen ble gjennomført høsten 2002 i et samarbeid mellom Norsk Institutt for By- og Regionsforskning (NIBR) og Asplan Viak ved Asplan Analyse. Evalueringen gjaldt kommunene Sørums, Steinkjer og Porsgrunn.

Dette notatet begrunner MKM og bygger på erfaringer fra alle modellkommunene, også fra de kommunene som er aktive i dag.

¹ Jan Davidsen er leder for Fagforbundet

PLATTFORMEN

Perspektiver på forandring

MKM handler om å forandre. Det handler om endringer på *systemnivå* (kommunen som tjenesteproducent), endringer på *organisasjonsnivå* (det enkelte tjenestested) og endringer på *individnivå* (de enkelte ansatte i kommunesektoren). Hovedfokus har vært på organisasjonsnivået der målet har vært å bedre det enkelte tjenestesteds evne til å realisere oppsatte mål. Innen organisasjonslitteraturen finnes det en rekke ulike retninger som prøver å forstå hvordan organisasjoner arbeider. Disse vektlegger ulikt avhengig av verdigrunnlag og hva som prioriteres som viktig. Bolman og Deal (1991) lister opp fire ulike rammer eller perspektiver for en slik forståelse:

1. *Det strukturelle perspektiv*, som betrakter organisasjoner som rasjonelle systemer med det mål å realisere definerte mål gjennom systematisk arbeid (effektive systemer og prosedyrer).
2. *Det humanistiske perspektiv*, som fokuserer på menneskers bidrag i organisasjonen og på samspillet mellom menneskene som utgjør organisasjonen. Her står menneskelige behov og behovstilfredsstillelse sentralt.
3. *Det politiske perspektiv*, som ser på organisasjoner som skueplass for interessekamper. Det vil være kamp om ressurser og motsetninger knyttet til ulike gruppers verdier og interesser.
4. *Det symbolske perspektiv*, som ikke primært er opptatt av å beskrive hva som hender i en organisasjon, men hva som er meningen med det som hender. Dette perspektivet vektlegger den "symbolverdi" deltakerne i en organisasjon legger i hendelsene.

MKM bygger på et humanistisk perspektiv, og på et humanistisk menneskesyn. Helt grunnleggende i metodikken er å forstå hva som motiverer ansatte i en organisasjon til innsats og å bygge på dette i endringsarbeidet. Det avgjørende spørsmålet blir da: "*Hva stimulerer ansatte til å utvikle en god tjenesteproduksjon?*" Det handler selvsagt om lønn og karrieremuligheter, men også om å stimulere til innsats gjennom å utvikle gode arbeidsplasser og å gjøre arbeidet meningsfylt. Da må det fokuseres på forhold som klima, normer for samspill, lederskap og muligheter for innflytelse for den enkelte...

Bolman og Deal lister også opp noen kjennetegn på det humanistiske perspektivet. De hevder at denne forståelsen for endringsprosesser bygger på følgende premisser:

- "Organisasjoner eksisterer for å tilfredsstille *menneskelige behov* (og mennesker eksisterer ikke for å tjene organisasjoners behov).
- Organisasjoner og mennesker trenger hverandre. Organisasjoner trenger ideene, energien og talentene som mennesker har, mens mennesker har behov for karrieren, lønnen og arbeidsmulighetene som organisasjoner kan tilby.
- Når det er dårlig overensstemmelse mellom behovene til de enkelte og organisasjonen, vil den ene eller begge lide. Individet vil enten bli utnyttet eller vil forsøke å utnytte organisasjonen.
- Når det er god sammenheng mellom individet og organisasjonen, vil begge tjene på det. Mennesker er i stand til å utføre meningsfylt og tilfredsstillende arbeid, og dermed tilføre de ressurser organisasjonen trenger for å kunne oppfylle sine oppgaver."

Det humanistiske perspektivet er ifølge Bolman og Deal bygget på tre viktige forutsetninger til konflikter og interessenemotsetninger:

- At det er mulig å redusere avstanden mellom ellers uforenlige standpunkter - og at det lar seg gjøre å finne løsninger som alle parter tjener på.
- At noen løsninger er bedre enn andre - for eksempel fordi de bygger på en bedre analyse av situasjonen, eller fordi de gir bedre løsninger for alle.
- At partene kan lære å finne bedre løsninger gjennom en mer eksperimentell atferd og en åpen dialog.”

(Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse, Bolman og Deal, 1991)

Peter Senge med sine teorier om ”lærende organisasjoner” bygger på en humanistisk orientering, men går ut over denne. Han vektlegger et systemisk perspektiv på organisasjoner og hevder at endringer vanskeliggjøres av at våre etablerte ”mentale bilder” stenger for fornyelse. Dessuten vil ofte deltakerne i en organisasjon mangle forståelse for de langsiktige virkninger av det som skjer. I dette perspektivet blir det viktig å påpeke at MKM både må handle om å utfordre ansatte (tenke alternativt), og å involvere dem slik at det kan skapes en dypere forståelse av sammenhenger og langsiktige virkninger.

Om å eie begrepene

Begreper som ”fornyende, utviklende og framtidsrettede...” er positivt ladede begreper og brukes ofte tendensiøst i debatten om omstilling i offentlig sektor. For den som vil vinne fram med sitt syn blir det viktig å få koplet slike begreper til sine initiativ. For den som vil forstå en innovasjon er det imidlertid viktigere å få tydeliggjort verdigrunnlaget for innovasjonen. Det handler om å definere *hva* man vil utvikle, og for *hvem* dette er viktig. Det handler også om å avklare om det nye representerer et brudd med etablert praksis, og hva det eventuelt vil få som konsekvenser for de involverte. Ønsker man ut fra gitte kriterier å fornye innen eksisterende rammer og gjeldende målsettinger, eller ønsker man noe helt nytt basert på andre mål og verdier? Ut fra dette kan man skille mellom to typer omstilling (Tangerud og Wallen, 1983):

- *Endringer som finner sted innenfor eksisterende mål uten å forandre de grunnleggende verdiene.* Slike endringer retter seg mot å øke effektiviteten og kvaliteten på et arbeid ved for eksempel å ta i bruk nye metoder og teknikker, organisere på en annen måte og lignende.
- *Endringer som vil endre eksisterende mål og betingelser, og som bygger på et annet verdigrunnlag.* Det er særlig i forhold til slike initiativ at en verdiavklaring er viktig for å få vite hva det nye innebærer.

Utviklingsarbeid handler derfor om å spørre: ”*Hva er formålet?* og ”*For hvem er dette formålet viktig?*” I dette ligger at en innovasjon må legitimere seg ved å tydeliggjøre hva den vil. I dette ligger også en erkjennelse av at det er variabelt hva som oppleves som godt og hvem som opplever det som godt.

Noen klargjøringer

Vi bruker ord og begreper i dette notatet som det kan være greit å presisere meningen med.

Modellkommunemetodikk (MKM) brukes som et samlebegrep på en måte å tenke endring på. Den er et verktøy for å involvere og engasjere de ansatte og for å initiere endringer som går nedenfra og opp. MKM er ingen oppskrift, men bygger på en hypotese om hva som må ligge til grunn for å involvere og myndiggjøre ansatte i forhold til endring.

Endring blir brukt om planlagte forandringer mot definerte mål. Alternative begreper som brukes er *utvikling*, *fornyelse* og *omstilling*. De oppleves noe mer verdiladede. Utvikling og fornyelse fordi de normalt blir brukt om endringer som definerer noe som bedre. Omstilling fordi dette begrepet av mange i offentlig sektor oppleves som selve kjennetegnet på toppstyrte prosesser. Vi har i noen sammenhenger brukt *forsøk* som betegnelse på en planlagt og målrettet utprøving av praksis.

Ordet *braker* vil gå igjen og anvendes normalt om dem som etterspør en tjeneste. Det er et begrep som begrenser. Her kunne alternativet vært *innbygger* eller *borger* for å signalisere at mennesker har andre behov enn å være brukere, og for å markere en distanse til New Public Management. Vi anvender likevel ordet *braker* fordi hovedfokus i MKM-arbeidet til nå har vært å bedre tjenestetilbud. I en slik sammenheng er begrepet *braker* innarbeidet.

Mot slutten av dokumentet vil vi drøfte evaluering i betydningen *formativ evaluering*. Det er en form for evaluering som følger et endringsarbeid fra starten av, og som legger opp til aktive tilbakemeldinger under hele prosessen med det mål å skape prosjektlæring.

Også begrepet *forandringskapasitet* blir benyttet, her forstått som den interne kapasitet (kompetanse, økonomi, holdninger...) som finnes i en organisasjon til å møte nye utfordringer.

Hva er modellkommunemetodikk?

Forenklet kan man si at modellkommunemetodikk er å endre den kommunale balansen. Det er å gi de ansatte større innflytelse over hva som skal omstilles og hvordan dette skal skje. Kritikerne har hevdet at MKM tar makt fra rådhuset. På en måte er dette riktig, i hvert fall om man opplever at beslutninger tradisjonelt har blitt tatt ovenfra og ned med liten innflytelse fra de ansatte. Hva kjennetegner MKM som endrings- og omstillingsinitiativ? Her er noen av de sentrale elementene slik de er beskrevet av IMTEC i en egen publikasjon om forsøket (Stranden og Dalby, 2004):

Partssamarbeid

Hovedideen ved initiativet til NKF² var partssamarbeidet. Det betyr at partene i kommunesektoren skal stå samlet bak utviklingsoppgavene og gjensidig støtte opp om gjennomføringen. For i partssamarbeidet ligger et aktivt og likeverdig samarbeid mellom politikere, administrasjon og tillitsvalgte. Dette samarbeidet skal gjelde i forhold til så vel sentrale som lokale beslutninger. Konsensusprinsippet ligger til grunn for samarbeidet, det vil si at man gjennom dialog kommer fram til felles beslutninger som alle står bak og forplikter seg på.

² Vi bruker i dette avsnittet NKF, og ikke Fagforbundet, fordi det var NKF som startet det hele.

Noen vil innvende at man gjennom medbestemmelsesavtaler også tidligere har hatt muligheten til dialog om viktige vedtak, og at dette derfor ikke er noe nytt. De har et poeng, også tidligere har de tre partene diskutert omstilling og endring. Det nye ligger i *likeverdigheten*. Her skal ikke noen inviteres inn når andre har tenkt ferdig. Her skal idéer og visjoner så vel som forslag til konkrete tiltak være et resultat av prosesser der alle har vært bidragsyttere.

En annen innvending er at dette representerer en maktforskyvning der en etablert maktbalanse forstyrres. Det gjelder særlig en forskyvning av makt fra politikerne til fagbevegelsen. Noen hevder at fagbevegelsen har fått vetorett overfor politikerne. Modellkommunemetodikken representerer ikke noe ønske om å ta fra politikerne styringsretten, eller avskaffe vanlige politiske beslutningsprosesser. Konsensus kan ikke gjelde som et prinsipp for arbeidet til et kommunestyre eller et bystyre. Det er i arbeidet til en styringsgruppe for et modellkommuneforsøk, eller i forholdet mellom ansatte og ledere ute på en arbeidsplass at konsensus kan anvendes.

Det har vært ulike erfaringer rundt partssamarbeidet. Styringsgruppa for modellbydelen Åsane har praktisert partssamarbeidet etter konsensusprinsippet. I gruppa satt politikere som både var i posisjon og opposisjon. I dette tilfellet Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet. En av politikerne uttalte følgende:

”Noe av det mest positive ved arbeidet i styringsgruppa har vært et felles ønske om å sette i gang gode utviklingsprosjekter til beste for borgerne i bydelen. Vi har lagt igjen motsetningene utenfor idet vi har gått inn til møtene, og brukt den tiden som har vært nødvendig for å komme til enighet. Det at vi har forskjellig bakgrunn og ulike oppfatninger har vi brukt som en ressurs i samtalene og diskusjonene. Dette har vært en god erfaring som jeg gjerne bringer videre.”

(FrP-politiker)

Involvering av ansatte

En logisk konsekvens av partssamarbeidet er at de ansatte blir sett på som en ressurs – en mulighet. Ordføreren i Sørumsund sa ved en anledning i løpet av forsøksperioden: *”Å satse på modellkommuneforsøk var å satse på de ansatte. For meg som ordfører var det viktig å sende det signalet til alle som jobber i kommunen.”* Det har skjedd mye spennende i modellkommunene som følge av idéer og initiativ fra ansatte. Men det står ikke til å nekte at ønsket om mobilisering av de ansatte har støtt på utfordringer. Vi skal gi noen eksempler:

”Da vår enhet fikk henvendelsen om å delta i modellkommuneprosjektet, reagerte vi negativt. Jeg tror ikke vi helt skjønnte at dette var en invitasjon til å komme med egne idéer og forslag. Vi er så vant til det motsatte. Vi møter krav om endring, men blir stort sett fortalt hvordan det skal være. Sjelden får vi noen begrunnelser og enda sjeldnere noen påvirkningsmuligheter. Derfor trodde vi ikke helt på modellkommuneinitiativet. Og da vi skjønnte at dette var noe annet, tok det tid før vi kom i gang med eget ide-arbeid. Vi trengte hjelp til å komme i gang. Vi har ingen tradisjon i vår sektor for internt ide-arbeid og for å initiere egne utviklingsprosjekter.”

(En kommuneansatt)

”Selv om vi har besluttet å innføre en ny turnusordning, har noen av våre kolleger den oppfatning at vedtaket ikke gjelder. Noen enheter har gjennomført turnusen som vedtatt, mens andre enheter fortsetter slik det alltid har vært. Jeg skjønner ikke dette. En lokal beslutning må da telle like mye som et sentralt pålegg? Og vi som trodde at en lokal utviklingsprosess vil øke engasjement og forpliktelse.”

(En kommuneansatt)

Dette er to sitater som rommer mye erfaring. For det første at mange i kommunesektoren føler seg overkjørt og lite involvert i kommunale endringsprosesser. For det andre at de har liten kompetanse i å drive lokalt initiert endringsarbeid og for det tredje at beslutninger fattet lokalt ikke garanterer for engasjement og motivasjon hos de ansatte. Også lokale vedtak kan saboteres når noen føler sine interesser truet.

For Norsk Kommuneforbund var involvering av ansatte i omstillingsarbeidet noe av selve begrunnelsen for MKM. Deres argument var at det man har vært med på å skape, det støtter man. Den som kjenner seg delaktig i en beslutning, vil med økt engasjementet kunne gjennomføre beslutningen. Involvering av ansatte skulle frigjøre kreativitet, bidra til endringsvilje og øke forpliktelsen til beslutninger. Erfaringene fra modellkommunene underbygger at det kan være slik. Men det må legges til rette for en slik involvering og det må være et reelt ønske fra alle om at det skjer. Det er nemlig ingen automatikk i at involvering av ansatte gir en ønsket gevinst.

Brukerfokus

En vanlig innvending mot fagforeningene er at de ofte setter de ansattes interesser foran brukerbehov. Gjennom endrings- og omstillingsarbeid etter modellkommunemetodikk ønsket NKF å vise at de tok brukerne på alvor. Det lar seg ikke nekte at mange brukere ønsker mer konkurranse fordi offentlige tjenestetilbud ikke oppleves som gode. Modellkommuneforsøket var et initiativ fra NKF for å vise at det offentlige kunne stå for kvalitet og være opptatt av brukerbehov.

Egge ungdomsskole i Steinkjer var en del av Modellkommuneforsøket i kommunen. De planla en større organisatorisk endring av læringsarbeidet og ville ha mer elevmedvirkning og en sterkere foreldreinvolvering som en del av prosjektet. På et foreldremøte for 8. og 9. klasse ble planene for høsten presentert. En fullsatt gymnastikksal indikerte interessen hos foreldrene. Det gjorde også de mange spørsmålene som kom underveis i møtet. Og da rektor avsluttet med å takke for frammøtet, fikk han følgende spontane reaksjon fra en far: *”Jeg har hatt flere barn på skolen. De foreldremøtene jeg har vært på har vært kjedelige. Og alltid har dere fortalt oss hva dere vil, men aldri spurt oss hva vi ønsker. Dette møtet har vært annerledes. Nå gleder jeg meg til fortsettelsen. Og jeg lover at jeg skal være en aktiv far.”* Innspillet fikk rungende applaus.

Ressursbruk

Et argument for økt konkurranse er en opplevelse av det offentlige som et rigid og tungrodd system, og dermed som lite kostnadseffektivt. Dette ønsket Norsk Kommuneforbund også å motbevise. De håpet gjennom en forsøksperiode å finne fram til prosjekter som kunne dokumentere at det offentlige driver kostnadseffektivt.

Ressursforvaltning handler ikke bare om ”cost-benefit” i forhold til enkeltvirksomheter eller prosjekter. Det handler også om å se ressursbruk i et helhetsperspektiv. NKF ønsket å holde fram at det offentlige forvalter betydelig kompetanse og ressurser og at man forvalter dette best gjennom aktivt samarbeid og helhetstenkning. Her bryter man med den markedstenkning som mange kommuner i dag ønsker å utvikle ned på virksomhetsnivå. I markedstenkning blir valgfrihet og konkurranse mellom enheter viktig. I modellkommunetenkningen gjelder samarbeid på tvers av sektorer og fag. Ikke minst tverrfaglighet i forhold til omsorgs- og oppvekstoppgaver synes for lite utnyttet. Gjennom konkrete prosjekter håpet man å få fram eksempler på en god offentlig ”husholdning” der sektorenes betydelige kompetanse ble tatt i bruk gjennom samarbeid og helhetsforståelse.

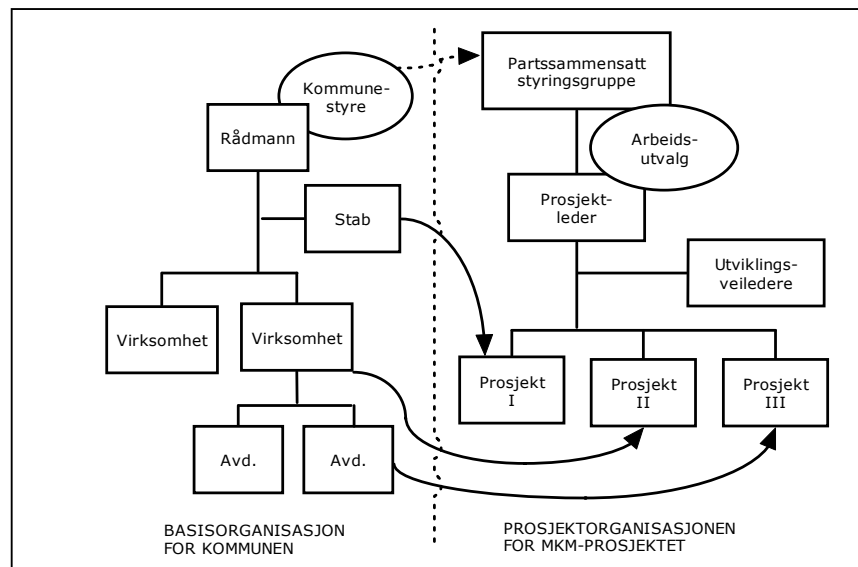
Styringsstruktur

MKM er en måte å tenke omstilling på der verktøyene er myndiggjøring av ansatte og et aktivt partssamarbeid. Hva slags ledelse og styring krever slike prosjekter? Det handler om å avklare hvilken autoritet prosjektorganisasjonen skal ha. Skal den ha full faglig autoritet og en egen styringsstruktur, eller skal den faglige autoriteten deles mellom linjeorganisasjonen og prosjektorganisasjonen?

Slike spørsmål representerer klassiske dilemmaer i alt utviklingsarbeid av et visst omfang, og er ikke spesielt for MKM-prosjekter. Modellkommunene har valgt å ha sin egen styringsstruktur med relativ høy grad av faglig autonomi i forhold til basisorganisasjonen. En styringsgruppe med representanter for de tre partene er øverste organ. Styringsgruppa har noen ganger valgt et arbeidsutvalg (AU) til å ta seg av fortløpende saker. Alle modellkommunene har hatt en utøvende leder i form av en prosjektleder med myndighet innen prosjektorganisasjonen (se figur 1).

Styringsstrukturen forutsetter at modellkommunene initierer store prosjekter med behov for å bygge opp en helt ny og selvhjulpne organisasjon. Hvis ikke kan styringsgruppa og prosjektleder lett bli "keisere uten land". Farene ved en slik organisering er at de utøvende i prosjektet får to "sjefer" å rapportere til - linjeleder og prosjektleder. Prosjektorganisasjonen kan dessuten lett få en status og et omfang som gjør at den begynner å leve sitt eget liv, og dermed ikke blir et verktøy for radikale omlegginger i linjeorganisasjonen. Det synes også å være svakheter ved en slik organisering at for mye avhenger av en aktiv prosjektleder, at økonomien lett blir svak og at beslutningsprosessene kan bli uklare.

Styrken ved en slik organisering er åpenbar. Prosjektet skal initiere prosesser nedenfra, og ansatte kan lett identifisere seg med ideene og oppgavene. Den partssammensatte styringsgruppa gjør at de ansatte føler seg representert, og styringsgruppa skal pr. definisjon ha høy mottakelighet for ideer og nye måter å gjøre ting på. Noen har fått en adresse for kreative innspill.



Figur 1: Styringsmodell

Arbeidsmetoder og framdrift

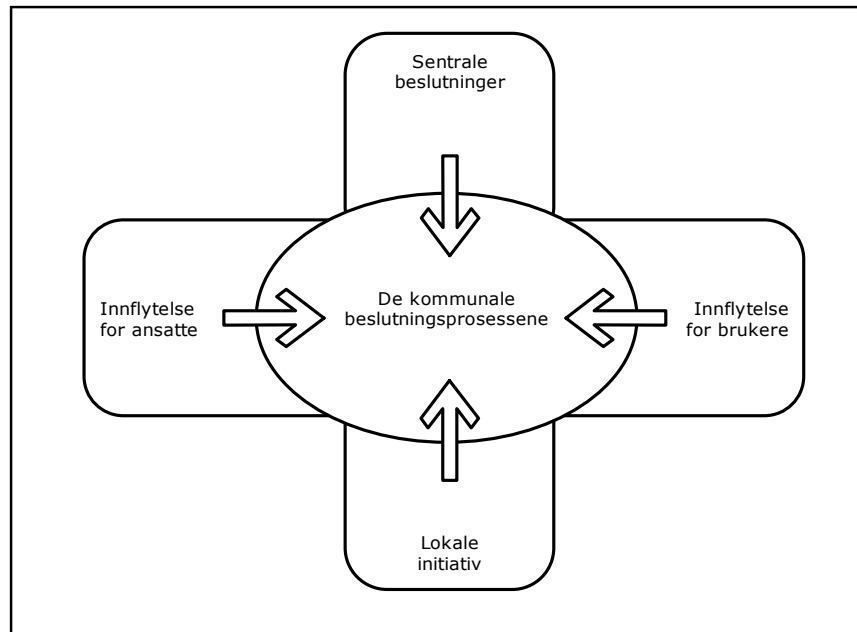
NKF hadde i starten en forestilling om at endringsarbeidet kunne følge noen felles ”mønstre”. Det viste seg å være vanskelig. Skal ansatte og brukere involveres må lokale forutsetninger tas hensyn til. Det handler om å endre kulturer. Da må hver enkelt virksomhet betraktes som unik og at det blir lite som kan standardiseres. Det betyr ikke at man ikke kan lære av hverandre og at erfaring ikke kan overføres.

Noen forhold som med fordel kan ”kopieres”:

- *Styringsstruktur.* Det kan anbefales en prosjektorganisering med en partssammensatt *styringsgruppe* (politikere, administrasjon og tillitsvalgte), og en *prosjektleder* som den utøvende. Målet med denne organiseringen må være å legge til rette for *selvfornyelse* på virksomhetsnivå gjennom opplæring, prosesshjelp, tilbakemelding og dialog rundt praksis, problemløsning og strukturelle endringer.
- *Utviklingsveiledning.* Alle modellkommunene har etablert et korps av utviklingsveiledere. Disse er prosesshjelpere, inspiratorer og samtalepartnere for de som er aktivt involvert i endringene. Målet med denne assistansen er at den skal være en hjelp til selvhjelp og at kommunens behov for ekstern konsultativ assistanse skal reduseres.
- *Pilotfase.* Det handler om å starte opp arbeidet med en ”smal” tilnærming og å gi de som velges assistanse til å utvikle en eksemplarisk praksis som en mal for andre (og senere) utviklingsinitiativ. Det handler i pilotfasen om å arbeide etter noen standardiserte grep. Hvordan etablere et partssamarbeid? Hvordan ta tak i reelle behov for forandring? Hvordan drive idearbeid og hvordan forankre ideene i lokale gjennomføringsenheter? Hvordan få i gang en god dialog mellom ledelse og ansatte ute i virksomhetene? Hvordan involvere brukere....?

Noen dilemmaer

Modellkommunemetodikken som endringsinitiativ strever med noen dilemmaer. For det første *forholdet mellom brukere og ansatte*. Det er lett å hevde at man har et brukerfokus. Men hvordan gjøre dette til reell praksis? Det er ikke alltid like enkelt. Ambisjonene i MKM er å gjøre innbyggerne i en kommune til medspillere i forhold til utvikling av tjenestetilbudene, ikke bare som respondenter på brukerundersøkelser. Det er ambisiøst, og noen ganger ser vi at ambisjonene rammes av interessemotsetninger. Vi kan for eksempel se at arbeidstidsavtaler kan komme i konflikt med brukerbehov. Utfordringen er å finne måter å etablere en dialog mellom ansatte og innbyggere om hva som skal endres og hvordan, der målet er en ”vinn-vinn” situasjon. Det andre dilemmaet handler om *partssamarbeid*. Utfordringen er dels at fagforeningene må endre fokus, fra motpart til medspiller. Og dels at partene må kunne takle reelle interesse- og verdimotsetninger. Hvor langt skal man for eksempel gå i forhold til å bestrebe konsensus? Det tredje dilemmaet er forholdet mellom *lokale og sentrale beslutninger*. Medarbeiderinitiering betyr ikke at behovet for lederskap underkjennes, men det betyr at normene for lederskap må gjennomdrøftes og revurderes. MKM søker å finne balansepunktet mellom det som skal besluttes lokalt (i den enkelte virksomhet) og det som skal besluttes sentralt (av den politiske og administrative ledelse). Vi har illustrert disse dilemmaene gjennom figur 2.



Figur 2: Dilemmaer rundt beslutningsprosessene

Teorigrunnlaget

Stiftelsen IMTEC har som teorigrunnlag for arbeidet med å initiere endringer etter MKM anvendt skoleforskeren Matthew B. Miles. Han arbeidet til sin død (i 1996) ved Center for Policy Research i New York. I tillegg til å arbeide i Nord-Amerika har han også deltatt i en rekke internasjonale forskningsprosjekter. Hva kan forskningen til Miles lære oss om omstilling og utvikling, ikke bare for skoler? Hovedideen til Miles er det han kaller *"local strategic grounding"*. Det betyr at selv sentralistiske reformer eller toppstyrte forandringsinitiativ er helt avhengig av grasrota – og det vil si alle de lokale enheter der initiativene skal gjennomføres. I de tilfeller der for eksempel en nasjonal reform eller et toppstyrt initiativ ikke førte til reelle endringer av praksis, påviste Miles at virkelighetsoppfattelsen var svært forskjellig mellom det sentrale og det lokale nivå. Av dette kan man utlede at reelle endringer av praksis må ha rot i en felles virkelighetsoppfatning og må av lokale aktører oppleves som egne initiativ. I sitt arbeide skiller Miles mellom utvikling av en innovasjon og institusjonalisering av den. Å utvikle er å prøve ut, å eksperimentere. Institusjonalisere er å gjøre det nye til daglig praksis. Først når noe nytt har blitt daglig praksis, er initiativet realisert.

Forskere som har fulgt i Matthew Miles' fotspor er opptatt av *implementering*. Implementering vil her defineres som det som reelt skjer i praksis. En av etterfølgerne til Miles er professor Michael Fullan. Han definerer implementering som *"endringer av eksisterende praksis mot en ny praksis"* (Fullan, 1993). Og skal en implementering lykkes, må flere forhold positivt samspille. Det handler om hva som kjennetegner innovasjonen, hvilken kontekst den skal gjennomføres innenfor og hva som kjennetegner den lokale enheten (virksomheten) der implementeringen finner sted (kompetanse, ledelse, organisering...).

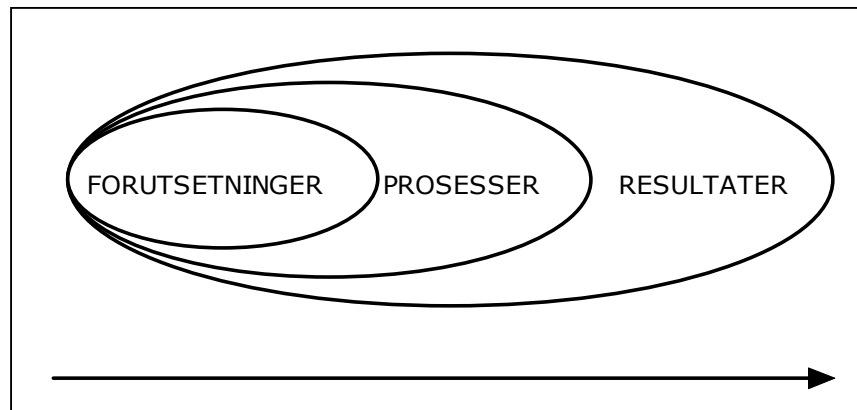
Fullan er opptatt av at implementering er en *prosess* og ikke en enkeltstående hendelse. De viktigste kjennetegnene ved denne prosessen er at den blir en mulighet for læring for de som deltar, at aktørene må sikres assistanse (opplæring, veiledning...) underveis og at prosessen relateres til de realiteter som gjelder der endringsprosessene finner sted.

Vi skal i det følgende utdype dette. Vi har utviklet en modell for MKM inspirert av arbeidene til Matthew Miles og andre. En viktig kilde er studien "*Innovation Up Close*" (Huberman og Miles, 1984).

EN MODELL FOR ENDRINGSARBEID

Utvikling av en modell

Vi skal i det følgende beskrive gjennomføring av endringsprosesser gjennom ulike modeller. Vi vil gå fra noen enkle modeller til noen mer sammensatte, og fra delmodeller til en overordnet modell for endringsarbeid. Slike modeller er idealiserte framstillinger av virkeligheten, idealiserte fordi de bygger på noen hypoteser om hva som positivt må samspille for at faktiske endringer skal finne sted. Figur 3 viser en slik modell og de tre hovedvariablene et endringsarbeid normalt vil bygge på: Et programs *forutsetninger*, de *prosesser* som initieres for å nå mellomliggende mål og for at programmet skal nå *resultater*.



Figur 3: En forsøks- og utviklingsmodell

Programforutsetninger

Et endringsarbeid bygger på en rekke forutsetninger eller innsatser. En forutsetning er noe som i utgangspunktet er til stede eller som i løpet av en periode kan komme på plass som grunnlag for en ønsket praksis (måloppnåelse). Hver forutsetning beskrives som en forutsetning fordi den har en hensikt i programmet. Den skal føre til noe. Nå er det ikke slik at selve tilstedeværelsen av en forutsetning (for eksempel økonomiske ressurser) automatisk fører til oppfyllelsen av ønskede mål. For at måloppnåelse skal skje, må det underveis gjennomføres tiltak som er rettet mot måloppnåelse. En oppfylt forutsetning vil ideelt føre til at noen foreløpige (eller mellomliggende) mål blir oppfylt. Et godt ledet endringsinitiativ vil tilpasse forut-

setningene til det som faktisk skjer underveis for slik å øke sannsynligheten for å nå de oppsatte målene.

Prosess og resultater

De *implementeringstiltakene* som settes inn underveis har som hensikt å styrke forutsetningene for måloppnåelse. Det er kvaliteten på disse som avgjør om en endring blir vellykket. Det kan for eksempel tenkes at et tiltak er kompetanseutvikling. Det vil ikke være likegyldig hvordan denne kompetanseutviklingen foregår. Gjennomføres den med god kvalitet og med høy relevans til praksis, fører den til kompetanseheving og bidrar til måloppnåelse.

Implementeringstiltakene må bygge på en hypotese om hva som fører til hva. Her blir kunnskap om gode prosesser avgjørende for om tiltakene kan forventes å føre fram mot måloppnåelse. En vellykket prosess (det vil si den som fører til måloppnåelse) kjennetegnes ved et positivt samspill mellom en rekke tiltak. Det er ofte samspillet mellom tiltakene som avgjør resultatet. Vellykkede samspill krever en aktiv ledelse med vilje og evne til å koordinere arbeidet. Det handler både om en overordnet ledelse (for eksempel en styringsgruppe) og en operativ ledelse (for eksempel prosjektledelse) og ikke minst den ledelse som utøves der det faktiske endringsarbeidet gjennomføres (for eksempel virksomhetsledelse).

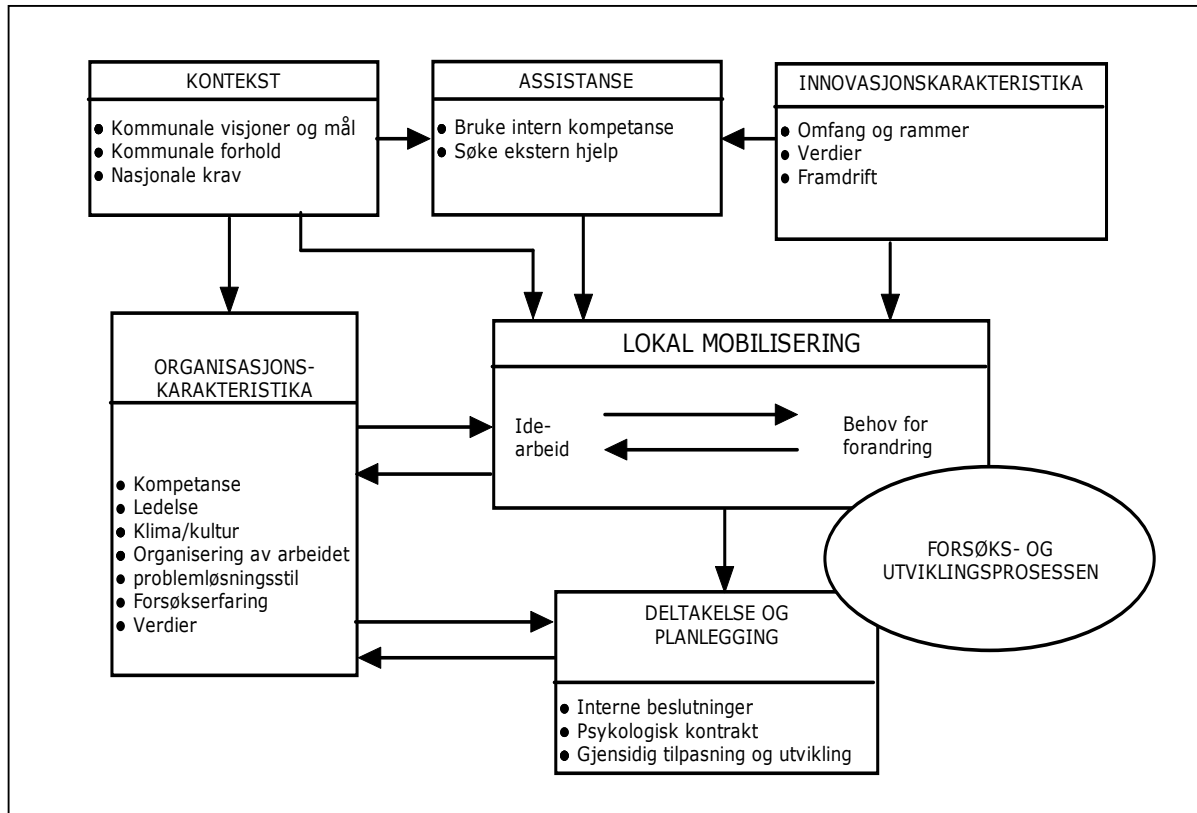
En prosess der mellomliggende mål blir nådd relativt raskt, vil øke sannsynligheten for å nå de endelige målene, eller resultatene. Måloppnåelsen vil gjerne utløse positive holdninger og skape en "medvind". Samtidig vil det også underveis i et endringsarbeid lett kunne bli "motvind". I starten er det betydelig entusiasme, men den vil kunne avta når hverdagene begynner å bli mange. Noen vil se at endringene ikke tjener deres interesser og vil derfor legge hindringer i veien. Et endringsarbeid kan dessuten vokse i omfang, og opplevelsen av "overload" melder seg hos de involverte. Det skjer rett og slett for mange ting på en gang. Noen ganger er det motstridende interesser blant også blant de involverte og konflikter oppstår. Og sist, men ikke minst er det viktig å påpeke at endring i offentlig sektor handler om å utvikle en praksis der ikke alt lar seg måle. Det gjelder både de mellomliggende målene og resultatene. Hvordan måle en kvalitetsforbedring på et pleie- og omsorgstilbud, barnehagetilbud eller skoletilbud? Det er ikke alltid like lett. Derfor kan det også oppstå usikkerhet om hvorvidt mål virkelig blir nådd.

Vi skal i det følgende se nærmere på forutsetningene, prosessen og resultatene i MKM. Vi vil vise delmodeller for hver av de tre hovedvariablene og avslutte dokumentet med en overordnet modell for MKM (se figur 11).

Forutsetningene i MKM

Forutsetningene i modellen er viktige for å etablere prinsippene for et endringsarbeid som går nedenfra og opp (se figur 4). Følgende variabler bør da bygges inn i forutsetningene:

- *Kontekst*, eller det som er kjennetegn ved kommunen
- *Assistanse*, det vil si den hjelp og støtte som gis til enkeltprosjekter
- *Innovasjonskarakteristika*, eller det som spesielt kjennetegner MKM som innovasjon
- *Lokal mobilisering*, det vil si den igangsetting som må skje på virksomhetsnivå
- *Organisasjonskarakteristika*, eller det som kjennetegner de virksomhetene som deltar
- *Deltakelse og planlegging*, det vil si hvordan planene konkret blir utformet og hvem som deltar i planarbeidet



Figur 4: Forutsetningene i MKM

Kontekst

er i modellen "omgivelsene" til endringsarbeidet, det vil si de elementene som særlig har betydning for å forstå hva som er unikt for den enkelte kommune. Det betyr at endringene må bygge på kommune-spesifikke forhold. Det handler om de visjoner og mål som gjelder for den aktuelle kommunen, om forhold som demografi, kommunestruktur, økonomi og lignende. I kontekst ligger også kommunens evne til å realisere lovpålagte tjenester (nasjonale mål).

Medarbeiderinitiering og prosesser nedenfra og opp kan bety at målene for den kommunale tjenesteproduksjon utfordres, men det er ingen forutsetning at det skjer. MKM handler først og fremst om å ha en hypotese om noen måter å initiere fornyelse på som kan øke sannsynligheten for å nå de ønskede resultater (måloppnåelse).

Ringerike kommune (modellkommune fra sommeren 2006) har følgende mål for helse og omsorg:

- *Kommunen skal ved hele sin virksomhet legge forholdne slik til rette for befolkningen at trivsel og helse fremmes. Forhold som kan true helsen skal reduseres mest mulig.*
- *Barn, unge og funksjonshemmedes behov skal spesielt ivaretas.*
- *Kommunen skal oppfylle myndighetskrav til enhver tid.*
- *Kommunens helse- og omsorgstjenester oppleves av befolkningen som rettferdige, målrettede og tilstrekkelige.*

(Ringerike kommune, kommuneplan 2003 - 2015)

Målene er tatt med som en illustrasjon. For en ny modellkommune forplikter slike mål. Hvordan definere konkrete prosjekter med involvering av ansatte og brukere for å nå disse målene? I dette perspektivet blir det å bruke modellkommunemetodikken å ta i bruk noen ”virkemidler” som øker sannsynligheten for varige og reelle endringer ved å legge til rette for at de som skal realisere målene også blir innovatørene.

Assistanse

er her forstått som den støtte som gis de enkelte delprosjektene i forhold til gjennomføring. Assistansen har både en intern og en ekstern side. Den interne refererer til en mobilisering av kommunens egen kompetanse, særlig ved å bruke kompetanse på tvers av faggrupper og virksomhetsområder. Det forutsetter en kartlegging av hva som finnes av kompetanse i kommunen (kompetansebeholdning) og hvilke krav som ligger til grunn for en vellykket gjennomføring (kompetansekrav) og hvilke behov som finnes for å få tilført ny kompetanse til de enkelte prosjektene (kompetansebehov).

Den interne dimensjonen refererer også til bruk av utviklingsveiledere, det vil si bruk av et korps av kommunale veiledere som understøtter prosessene. Utviklingsveilederne er kommunalt ansatte som gjennom opplæring kvalifiseres til å være prosessveiledere for de enkelte prosjektene.

Den eksterne assistansen refererer til kjøp av tjenester for å øke handlingsberedskapen på virksomhetsnivå. I kartleggingen av kompetansebehov vil man se om dette er kompetanse som finnes lokalt, eller om den må tilføres eksternt. I MKM referer den eksterne dimensjonen også til den støtte som kommunen og prosjektene har gjennom faglig assistanse fra IMTEC (opplæring, veiledning og hjelp til formativ evaluering).

Bruk av utviklingsveiledere og kjøp av ulike former for ekstern assistanse (kurs, konsulenthjelp...) må ha ”hjelp til selvhjelp” som mål. Det må i denne sammenheng handle om å bygge opp en lokal endringskapasitet, det vil si å øke evnen til å ta tak i behov for endring og å gjennomføre gode endringsprosesser.

Innovasjonskarakteristika

har vi referert til foran ved å beskrive elementene i MKM. Her skal vi utdype med noen særlige kjennetegn ved MKM som innovasjon.

1. Kompleksiteten

MKM som innovasjon er ambisiøst i den forstand at man innen eksisterende økonomiske rammer søker å utvikle både mer effektive tjenestetilbud (jobbe smartere) og få hevet kvaliteten (jobbe bedre). Programmet søker dessuten å nå alle sider ved tjenestetilbudene, fra tekniske tjenester til helse, omsorg og oppvekst. For å nå bedre løsninger må endringene berøre virksomhetenes sentrale oppgaver. Det handler om verdier, innhold, arbeidsmetoder, roller og oppgaver, planer, ledelse og organisering. Dermed stiller MKM det avgjørende spørsmålet: *Hva er et godt tjenestetilbud?*

2. Verdiene

Med fare for å gjenta det som er sagt foran, vil vi poengtere følgende verdier:

- Endringsarbeidet skal utvikles nedenfra og opp, med en aktiv mobilisering av de enkelte tjenestestedene

- De ansatte skal involveres som idebærere og gjennom partssamarbeidet bli medspillere i forhold til planlegging, gjennomføring og vurdering av omstillingene.
- Brukere skal involveres, ikke bare ved å respondere på hvilke tilbud de foretrekker, men som partnere i å skape levende lokalmiljøer med gode tjenestetilbud.

For Fagforbundet gjelder at det i avtaleperioden ikke skal være konkurranseutsetting og privatisering. Det er de offentlige tjenestetilbudene som skal utvikles, gjerne i samarbeid med frivillige organisasjoner.

3. *Rammebetingelsene*

MKM organiseres som et kommunalt prosjekt. Noen ganger som grunnlaget for alt omstillingsarbeid i kommunen, andre ganger sidestilt med andre kommunale prosjekter. Noen rammebetingelser som er blitt vektlagt:

- At det ikke skal være konkurranseutsetting i forsøksperioden.
- At lover og avtaleverk skal gjelde.
- At nasjonale mål for tjenesteyting skal realiseres.
- At aktørene skal sikres veiledning i gjennomføringen av konkrete prosjekter.
- At kompetanseutvikling skal sikres for å nå en god tjenesteproduksjon.
- At forsøkene skal ledes av en styringsgruppe som er partssammensatt
- At en prosjektleder har det daglige forsøksansvar
- At prosjektleder og et korps av utviklingsledere sikres frikjøp for å understøtte endringsarbeidet. Prosjektleder bør om mulig ha full stilling.
- At det er kompetente fagforeninger som deltar aktivt.

Gjør vi en generalisering, kan vi si at de mest grunnleggende forutsetningene er:

- a) *Målet* for programmet er bedre tjenestetilbud.
- b) *Ressursene* til gjennomføring hentes innenfor kommunens egne rammer.
- c) *Styrings- og utviklingsmodellen* baserer seg på et aktivt partssamarbeid.
- d) *Metodikken* for gjennomføring handler om medarbeiderinvolvering og forankring i de lokale enhetene som skal stå for tjenesteproduksjonen.

4. *Framdriften*

Forutsetningene handler ikke bare om hva man har, men hva som i en tidlig fase må skapes for at reelle endringer skal bli mulig. Slike styrkingstiltak preges av et ønske om å få i gang gode prosesser i de enkelte delprosjektene, kompetanseheving hos alle sentrale grupper, få styringsmodellen til å fungere, etablere egnede samarbeidsmønstre innen prosjektene og mellom dem, knytte utviklingsveilederne til konkrete prosjekter, spre erfaringer etter hvert som noe kommer i gang, bruke den etablerte styringsstrukturen og knytte til seg eksterne ressurspersoner. I sum preges styrkingstiltakene av

- a) Et ønske om å få i gang *systematisk endringsarbeid på virksomhetsnivå*.
- b) *En overordnet prosjektutvikling*, det vil si få i gang det totale prosjektet.
- c) *Kompetanseutvikling* både i forhold til fag og i forhold til å initiere, gjennomføre og evaluere endringsarbeid.
- d) *Organisatoriske endringer* på virksomhetsnivå for å øke sannsynligheten av måloppnåelse.

Lokal mobilisering

er en spesielt viktig faktor i en endring nedenfra og opp. Den lokale mobilisering relaterer seg til myndiggjøring av ansatte, til lokalt idearbeid og til å forplikte virksomhetsnivået i forhold til gjennomføring.

1. *Myndiggjøring av ansatte*

Dette er et slagord i mange kommuner. Hva betyr det? Nordlandsforskning har i et forskningsprosjekt om myndiggjøring av ansatte i pleie- og omsorgssektoren i 12 norske kommuner funnet følgende faktorer som viktige:

- Får nok informasjon til å gjøre en god jobb
- Opplever kommunikasjonen mellom nærmeste leder og ansatte som god
- Vet hvilke krav som stilles til arbeidstakerne
- Opplever at brukernes ønsker blir kommunisert og gjort noe med
- Har klar formening om hva en ”god nok” tjeneste er
- Har reell medvirkning og innflytelse
- Opptrer i et arbeidsmiljø preget av tillit, trygghet, trivsel og toleranse, med en åpen og inkluderende kommunikasjon
- Opplever høyt faglig fokus på arbeidsplassen og har god mulighet til kompetanseutvikling
- Tar initiativ og ansvar, og er bevisst egne kvalifikasjoner
- Har en inkluderende, støttende og tydelig leder

Erfaringer viser at arbeid med myndiggjøring gir:

- Mer fornøyde og engasjerte medarbeidere
- Reduksjon i sykefravær og turnover
- Mer fleksible organisasjoner
- Økt kompetansenivå og faglig fokus
- Økt kvalitet og brukertilpasning på tjenesten

Kommuner som tar utgangspunkt i de ansattes ståsted og involverer dem i en aktiv problemløsningsprosess og som samtidig har en ledelse som er tydelig, tilgjengelig og delaktig og der tiltakene er preget av ”de små skritts tilnærming”, hvor kommunikasjon, mestring og læring er viktige stikkord (en relasjonell tilnærming), er de kommuner som lykkes best i sin myndiggjøringsprosess.

Nordlandsforskning: Myndiggjorte medarbeidere – gir bedre pleie- og omsorgstjenester: KS-FoU 2005

Arbeidsforskningsinstituttet har på oppdrag fra NHO (2004) gjennomgått relevant forskning om omstilling i Norge, både i privat og offentlig sektor. Rapporten skulle konsentrere seg om etablert kunnskap om omstillinger, typer omstillinger og konsekvenser for arbeidstakerne. Rapporten konkluderer med tre viktige områder for gode omstillingsprosesser:

- *Prosesskongruensprinsippet* handler om at det kreves en god prosess for å få godt resultat. Prosessen må speile de prinsippene den nye organisasjonen ønsker å uttrykke. Hvis målet for eksempel er bedre samarbeid, må samarbeid også prege måten omstillingsprosessen gjennomføre på.

- *Informasjon* går igjen som en av de mest sentrale tiltakene for å gjennomføre gode omstillinger. Informasjon handler om å skape trygghet og oppheve ansattes følelse av hjelpeløshet og usikkerhet. Delt informasjon virker positivt, selv når innholdet i informasjonen er at man ikke vet noe sikkert. Mange ledere ser ut til å vente med å informere til de har noe konkret og sikkert å informere om, men for de ansatte er all informasjon som deles trygghetsskapende og er med på å forhindre opplevelsen av at ”noen andre” vet mer enn en selv.
- *Medvirkning* i prosessen er sentralt for å få til en god omstilling. Medvirkning betyr at de ansatte tas med i prosessen, og ikke bare inviteres til å diskutere løsningen når den er på plass.

Arbeidsforskningsinstituttet Notat 3/04

Noen spørsmål knyttet til myndiggjøring i et MKM-perspektiv:

- *Betingelsene*. Inviteres ansatte til idearbeid og aktiv medvirkning i planarbeid? Blir de tatt med i beslutningsprosessene? Blir de sett på som en mulighet, eller er de bare en utgiftspost? Myndiggjøring forutsetter at ansatte blir tatt på alvor, og at deres medvirkning er reell.
- *Prosessene*. Hvilke strategier preges utviklingsprosessene av? Tar planarbeid og gjennomføring høyde for at praktikere trenger tid til å lære av det som skjer og gradvis gjøre tilpasninger? Skal ansatte føle involvering, må endringsarbeidet bli en læringsprosess for dem. De må gå gjennom en prosess hvor kunnskaper, ferdigheter, holdninger og atferd gradvis endres.
- *Beslutningene*. Hva er beslutningsgrunnlaget? Blir beslutningene fattet på grunnlag av gode interne samtaler, eller er det styringsretten som gjelder? Gode beslutninger må gi tid for dialog, de må bygge på de ansattes erfaringer og profesjonelle viten. Og de må tydeliggjøre ulike verdier og interesser. Ønsker om raskt å nå resultater vil ofte stå i sterk motsetning til den tiden det tar å sikre gode beslutninger. Målet med gode prosesser er å ende opp i kvalifiserte vedtak som alle lojalt følger opp. Da må også alle ha følt at de har blitt involvert.
- *Ledelse*. Hva betyr ledelse i et forandringerspektiv? Hva er ledelsens oppgaver der prosessene skjer nedenfra og opp? At en prosess blir ført fram til et godt resultat, er et lederansvar. Ledelsen er de eneste som er ansatt med et ansvar for å sette beslutninger ut i livet. De må se beslutningene i et helhetsperspektiv, forankre dem i virksomheten blant de det gjelder.
- *Offentliggjøring*. Et vedtak må offentliggjøres innad i eget system og ut til brukerne. Det er først da at en beslutning gjelder og forplikter. Og det må synliggjøres utad at det skjer en involvering av alle berørte parter i gjennomføringen.

2. *Ide-arbeid*

Et viktig element i MKM er systematisk idearbeid. Skal vi snakke om idéer som har avgjørende betydning for utvikling av et tjenestetilbud, vil det være nødvendig å stille spørsmål som dette:

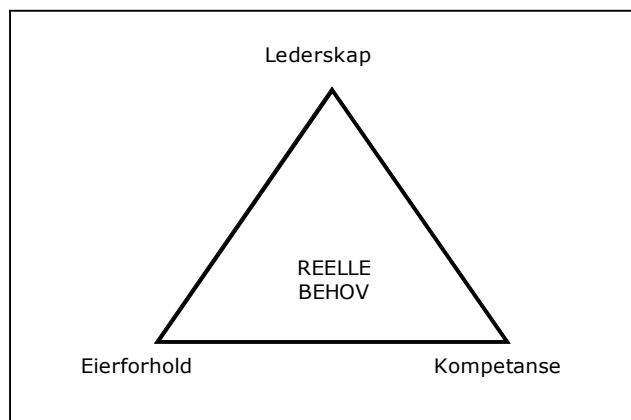
”Hva er umulig å få til i vår virksomhet nå, men som hvis det var mulig, ville forandre tjenestetilbudet fundamentalt til det bedre?”

For at en ideprosess skal lykkes, må noen betingelser være til stede. Det er betingelser som samspiller med det som er sagt foran om myndiggjøring av ansatte:

- *Behov for forandring.* Helt avgjørende for at et idearbeid skal gi mening er at det internt i den virksomheten som skal initiere ny praksis er et erkjent gap mellom en faktisk og ønsket praksis. Det er i forhold til denne erkjennelsen at idearbeid kan være et nyttig verktøy. ”Hva må vi gjøre for å komme fra der vi er nå til det vi ønsker å være?”
- *Kulturen.* Idearbeid skal inngå som en del av virksomhetskulturen. En kultur som stimulerer til idearbeid stimulerer evnen til å være i utvikling. Da må virksomheten (og for den del kommunen som eier) ønske kreative medarbeider og verdsette ideer til forbedringer.
- *Læring på tvers.* Idearbeid stimuleres ved at man er åpen for å lære av andre (internt og eksternt). I mange tilfeller kan man oppleve ”ide-tørke”. Da er det viktig med inspirasjon enten ved at man reiser ut (studiebesøk), eller ved å få besøk av noen som kan inspirere.
- *Lederskap.* Ingen vil involvere seg i idéarbeid uten sikkerhet for at idéene vil bli brukt (eller seriøst vurdert) og at et prosjekt basert på forslagene vil få oppfølging og støtte. Idéarbeid handler om å skape motivasjon for endring og å få til en samling om det man er motivert for. Det er en viktig lederoppgave.
- *Prosedyrer.* Virksomhetene må ha prosedyrer for systematisk idevurdering. Ikke alle ideer lar seg gjennomføre, men alle idebærere fortjener en seriøs behandling.

3. *Forplikte for gjennomføring*

Den enkelte virksomhets beredskap til å drive systematisk endringsarbeid baserer seg etter IMTECs vurdering på noen viktige forutsetninger, det vi kunne kalle minimumsforutsetningene for en vellykket mobilisering. Disse kan oppsummeres i den såkalte ”Reelle behovs-modellen” (se figur 5). En virksomhets beredskap øker når endringsinitiativene møter *behov* som oppleves som sentrale for ansatte og brukere, når de ansatte har den nødvendige *kompetansen* til å gjennomføre endringene (utviklingskompetanse, fagkompetanse), når de som skal utføre arbeidet har et personlig *eierforhold* til det som skjer og når de som *leder* virksomheten (og/eller prosjektarbeidet) tilpasser sin lederstil til de krav som endringsarbeidet stiller.



Figur 5: Den reelle behovs-modellen (IMTECs program for organisasjonsutvikling)

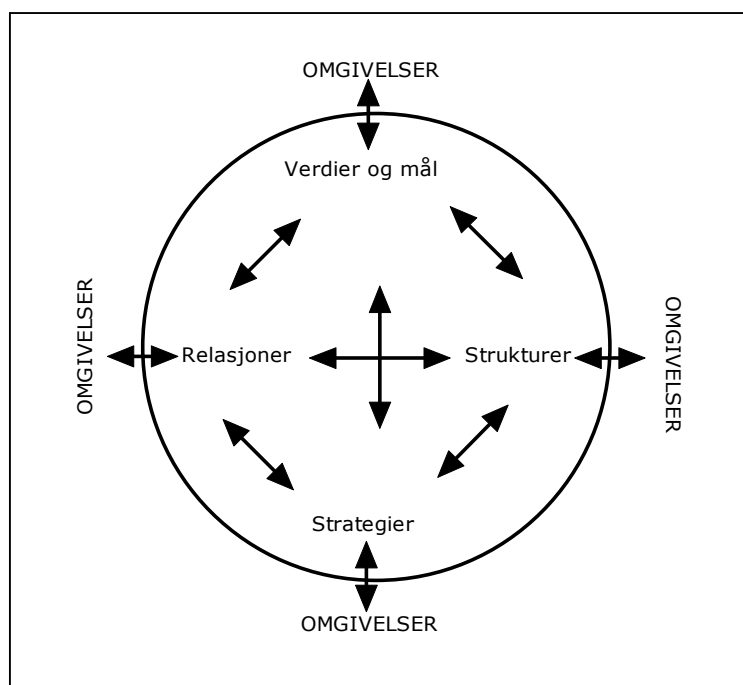
Organisasjonskarakteristika

handler om hva som kjennetegner den enkelte virksomhet som organisasjon og dens *forandringsskapasitet*. Med begrepet forandringsskapasitet mener vi en organisasjons evne til å respondere både på eksterne krav (normalt fra brukere og myndigheter) og interne behov (normalt fra egne ansatte). Det er store variasjoner mellom virksomheter når det gjelder kunnskapene om seg selv. I noen virksomheter pågår jevnlig interne samtaler om hva de gjør og den evnen de har til å realisere mål. Andre har lav egenforståelse, og dermed også en lav handlingsberedskap for å gjøre noe nytt. Resultatene av et endringsinitiativ avhenger av kvaliteten på implementeringen. Den igjen avhenger av de forutsetninger den enkelte enhet har for gjennomføring. Det handler om faktorer som ledelse (formell ledelse og støtteledelse), organisasjonskultur, klima, intern kompetanse, holdninger i personalet til endring, evnen som grupper eller personalet samlet har til å løse problemer og ikke minst om den forståelsen som eksisterer om hvilke behov brukerne har.

Det høres kanskje ikke spesielt originalt ut, men organisasjoner er like forskjellige som individer er. Det er derfor vanskelig å finne noen oppskrift på hvordan praksis endres og formes. IMTEC har erfaring for at vellykkede endringer forutsetter kunnskap om (kartlegging av) den enkelte gjennomføringsinstans. Hva kjennetegner virksomheten og hvordan møter den nye utfordringer? For bedre å forstå hvordan en organisasjon møter krav om forandringer, har IMTEC utviklet en organisasjonsmodell³. Denne modellen bygger på at enhver organisasjon kan beskrives gjennom fem hoveddimensjoner som er gjensidig avhengig av hverandre. Det betyr at modellen beskriver organisasjoner som dynamiske i den forstand at endringer av en dimensjon vil få konsekvenser også for de andre (se for øvrig figur 6).

- *Omgivelser* – det er hvordan den enkelte virksomhet forholder seg til omverdenen, vertikalt (til det formelle styringssystemet i kommunen) og horisontalt (mot brukere, nærsamfunn og andre offentlige aktører).
- *Verdier* – det er hva som kjennetegner organisasjonen, både i forhold til overordnede mål (offisielle mål) og de verdier som nedfeller seg i daglige normer og kommer til uttrykk i ”virksomhetens kultur”. Avgjørende er om det er harmoni eller spenning mellom offisielle mål og daglig praksis, mellom verdiene til de ansatte og verdiene hos brukergrupper.
- *Strukturer* – det er hvordan arbeidet organiseres og hvordan oppgaver fordeles, hva slags ansvars- og myndighetsstruktur som finnes, og hvordan beslutninger blir tatt. Inn her hører også strukturer skapt av bygningsmessige forhold.
- *Relasjoner* – det er hvordan de mellommenneskelige relasjonene er. Det vil si relasjoner mellom individer og grupper slik disse kommer til uttrykk i ”klima”, samarbeidsmønstre og mellommenneskelige forbindelser. Denne dimensjonen refererer til relasjoner både mellom ansatte, og mellom ansatte og brukere.
- *Strategier* – det er hvordan organisasjonens ledelse håndterer forholdet mellom dimensjonene som her er listet opp, særlig at den ser at variablene er avhengige av hverandre. Det er også hvordan ledelsen helt konkret løser konflikter, tar beslutninger, bidrar til fornyelse, styrker kompetansen, evaluerer arbeidet og tilsvarende forhold. Ledelse er en avgjørende faktor i alle organisasjoner.

³ Modellen inngår i IMTECs program for organisasjonsutvikling (IPO)



Figur 6: En organisasjonsmodell (IMTEC, 2006)

Deltakelse og planlegging

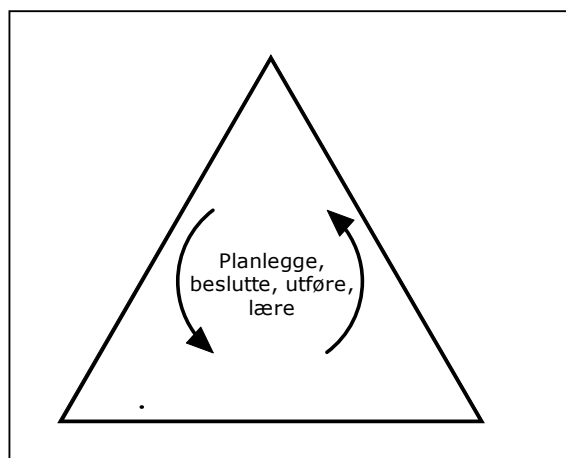
Hvordan komme i gang med konkrete handlinger? Og hvordan forplikte til innsats? Vi har foran listet opp de forutsetningene som bør kjennetegne MKM og som i sum skal bidra til handling. Forut for handling ligger gjerne en plan. I prosesser nedenfra og opp er det viktig at ansatte også involveres i planarbeidet. Planer som utvikles må derfor være et resultat av en dialog mellom det sentrale og det utførende nivået. Intensjonen er å etablere en dialog som kan være en bærebjelke i det videre arbeid, mellom de virksomhetsbaserte initiativ på den ene siden og sentralt oppsatte mål på den andre. Dette kan formaliseres, men er vel best betegnet som en *psykologisk kontrakt* som forplikter gjensidig i det videre arbeid.

Skal ansatte forventes å ta ansvar for endringene må de være involvert i hele prosessen, fra plan til gjennomføring. Og ikke bare være med, planarbeidet må tilpasses deres hverdag. Her er begrepet "evolusjonær planlegging" viktig. Det står i motsetning til den lineære planleggingen. I begrepet evolusjonær planlegging ligger et element av prøving og feiling og læring underveis i forhold til det som skjer. Forskere (blant annet Louis og Miles, 1990) hevder dessuten at gode og virksomme planer for endringsarbeid krever at planene må ha legitimitet i forhold til det arbeidet som skal utføres. En god plan skal engasjere og skape grunnlag for å løse problemer underveis ("*problem coping*"). Det handler om å legge forholdene til rette for at deltakerne tør å forlate det "gamle" til fordel for å arbeide mot det "nye". Da må deltakerne eie planene og prosessen, noe som vil påvirke evnen og viljen til å ta ansvar (*empowerment*). Dette krever at man ikke skiller mellom dem som planlegger og beslutter på den ene siden og de som utfører på den andre. Tradisjonelt er kommunen relativt hierarkisk oppbygd med en klar over- og underordning.

Et bærende prinsipp i modellkommunemetodikken har vært å bryte med den hierarkiske tenkemåten. Ønsket er å ta i bruk de ansattes ressurser i idéarbeid og planlegging, og gjennom det øke mobiliseringen i forhold til gjennomføring. Inspirasjonen er hentet fra teorien om en lærende organisasjon (Senge, 1990). I denne teorien står systemisk tenkning sentralt. Skal

ansatte bli aktive medspillere i omstilling må de forstå sammenhengene i det som skjer, både på kommunenivå og på organisasjonsnivå. De må forstå det fulle mønster og ikke bare brokker av helheten. Det er når ansatte har denne forståelsen at de kan medvirke til meningsfulle endringer. Senge begrunner hvorfor *organisasjonslæring* er viktig kunnskap for endringer. For ham handler organisasjonslæring om å forstå seg selv og sine omgivelser, det vil si som individer og som organisasjoner.

I et slikt perspektiv blir det viktig at man får til et aktivt samspill mellom planarbeid og utføring. Med bakgrunn i en lærende organisasjon må intensjonene være at alle skal involveres i idéarbeid og at visjonene for omstillingene skal utvikles i fellesskap. I en lærende organisasjon styrkes de ansattes personlige mestring gjennom en aktiv kompetanseutvikling og det utvikles arenaer på tvers i organisasjonen for felles læring og erfaringsdeling. I beslutningsprosessene søkes det mot konsensus, og ledere og ansatte makter å tenke sammen om gjennomføringen av oppgavene (se figur 7).



Figur 7: Den lærende organisasjonen

Utviklingsprosessen i MKM

Utviklingsprosesser handler om å gå fra plan til handling. Før vi ser nærmere på kjennetegnene ved denne fasen, kan det være naturlig å spørre: "Hva slags endringer har vi registrert i MKM?" rent prinsipielt kan vi skille mellom fem ulike typer endringsinitiativ, alle representert i MKM:

1. Teknologiske endringer

Det er endringer knyttet til bygninger og utstyr. Det er endringer som ofte krever store ressurser og som derfor ikke har vært typiske for MKM. Vi har sett noen medarbeiderinitierte prosjekter med ønske om nye samarbeidsområder i forbindelse med ombygging eller samlokalisering av tjenester.

2. Nasjonale reformer

Det er endringer av overordnede mål (for eksempel en ny læreplan), arbeidsmåter og metoder, evalueringsformer og tilsvarende. Dette vil normalt også være omfattende og ressurskrevende endringer initiert fra et nasjonalt nivå, slik som Kunnskapsløftet. Slike

prosjekter har vært sjeldne. De synes vanskelige å kople til MKM da de i sin karakter ofte er sentralistiske. Unntakene er naturlig nok noen skoleprosjekter.

3. *Atferdsendringer*

Det er endringer som krever nye handlinger av enkeltmennesker og av grupper, både ansatte og brukere. Her har vi flere eksempler på prosjekter.

4. *Organisasjonsendringer*

Det er endringer rettet mot strukturer og prosesser, og som i sin karakter berører mange mennesker. Her finner vi de fleste og mest typiske MKM-prosjektene.

5. *Sosiale endringer*

Det er endringer som betyr omfordeling av makt (for eksempel mellom faggrupper) og omfordeling av ressurser (for eksempel for å gjøre nye prioriteringer). Her er det tatt mange initiativ, her er det behov for å tenke nytt og her har vi de fleste eksemplene på mislykkede MKM-prosjekter.

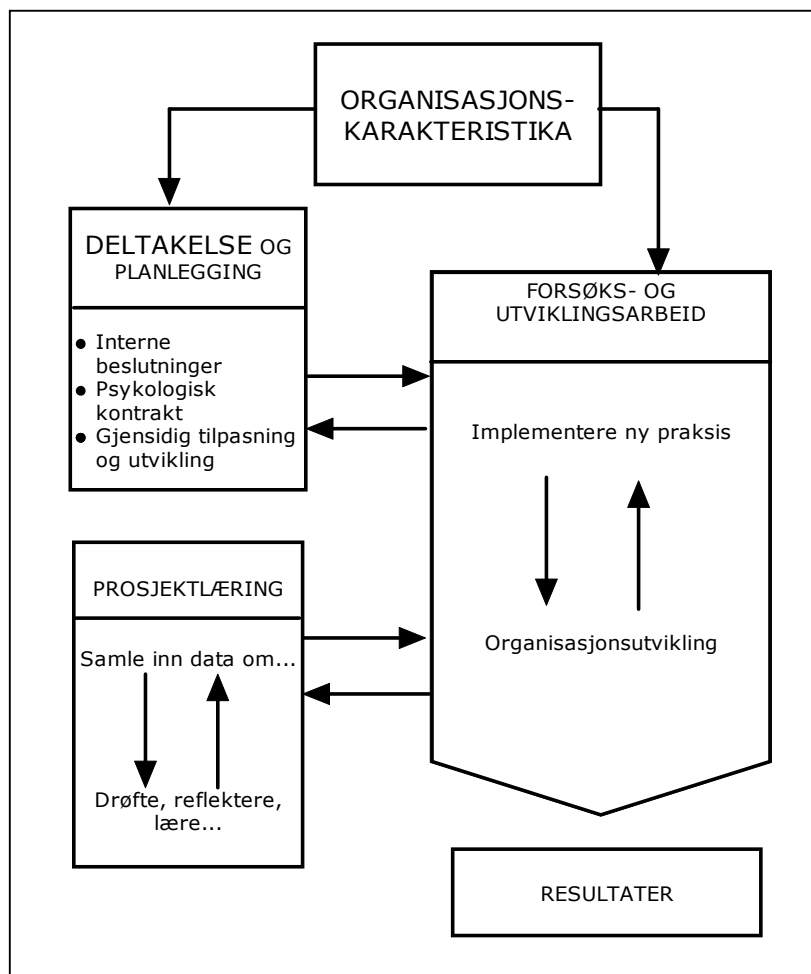
De færreste prosjektene er rendyrket det ene eller det andre. Samtidig er bevisstheten om en slik oppdeling viktig for den som skal hjelpe fram prosjektene, enten det er som leder eller som veileder. Strategiene for å lykkes vil være ulike avhengig av typen prosjekt. Det vil være naturlig å gjøre andre valg dersom prosjektet handler om å endre holdninger og atferd på individnivå enn om prosjektet handler om å endre strukturelle forhold.

Vi har i MKM sette enkle og ukompliserte prosjekter, og vi har sette endringer som har vært komplekse, som har utfordret normer og verdier hos mange og som har hatt stor visibilitet. Vi går ikke inn på konkrete prosjektbeskrivelser her. I det følgende skal vi se nærmere på prosessvariablene i MKM (se figur 8). I delmodellen for forutsetningene var det mange variabler. Det er ikke like mange prosessvariabler. De to vi tar fram er imidlertid viktige for at et endringsinitiativ skal bli til fornyelse. Det handler om å lære av det man gjør, og det handler om å våge å eksperimentere med praksis. De to variablene er:

- *Prosjektlæring*, det vil si gjennom formativ evaluering å legge til rette for å lære av et man gjør. Formativ evaluering er her definert som et verktøy for læring og utvikling
- *Forsøks- og utviklingsarbeidet*, det vil si en periode med utprøving der man tar steget fra det etablerte til det nye. Ordet forsøk er krevende. Vi bruker ordet for å vise at MKM kan handle om radikale endringsprosesser der også en vilje til å prøve ut ny praksis kan være nødvendig.

Prosjektlæring

MKM avhenger av at det legges til rette for læring inn i de konkrete prosjektene. Formativ evaluering, eller underveisevaluering, blir derfor en nødvendig hjelp for å lykkes med gode endringsprosesser. Målet med en slik evaluering er ikke å dokumentere endelige resultater, ei heller å sikre en såkalt objektiv (gjerne ekstern) tilnærming. Her er målet å involvere innovatørene som datainnsamlere og brukere av evalueringsdata. Det handler om å gjøre evaluering til et verktøy for utvikling. Da må den gi kunnskap om det som skjer gjennom systematiske datainnsamlinger og jevnlig datatilbakeføringer der målet er læring. Også for prosjektledelsen er formativ evaluering viktig. Ikke først og fremst for å kontrollere det som skjer, men for å få data som kan danne grunnlaget for en styringsdialog med de som er utførende og for å få en felles prosjektlæring.



Figur 8: Utviklingsprosessen i MKM

Den formative evalueringen må være handlingsorientert og fokusert på kortsiktige prosjekt-mål. Slik sett vil den lett få en *instrumentell* tilnærming. Det er derfor viktig å supplere den formative tilnærmingen med en summativ (og mer overordnet) evaluering. Den bør reise fundamentale spørsmål og slik sett ha en mer *prinsipiell* tilnærming. Evaluering som utføres av innovatørene har lett for å bli underkjent. De fleste kjenner utsagnet om bukken og havresekken. Det er ikke først og fremst en ekstern rolle som er avgjørende for om evalueringen holder mål. Skal en formativ evaluering virke og bidra til utvikling må den

- holde faglig mål (evalueringsfaglig)
- være relevant (oppleves som nyttig)
- legge grunnen for reell dialog internt i prosjektet (prosjektlæring)
- ha et kritisk perspektiv (våge å stille nærgående spørsmål)

Evaluering er ikke noe trylleformular som automatisk bidrar til utvikling. I mange sammenhenger kan evaluering virke truende på de som er aktive i endringen. Og vi vet at desto mer stress det er i et prosjekt og desto mindre handlingsrom en prosjektledelse har, jo mindre er sjansene for at evalueringen vil få gjennomslagskraft. Skal evaluering bli et effektivt verktøy, må det forutsettes at det internt i prosjektene settes av tid til dialog, erfaringsdeling, kritisk analyse og læring. Det er når et endringsinitiativ legger opp til aktive læringsprosesser med

involvering av alle berørte at evaluering kan bli et verktøy for utvikling. Formativ evaluering handler om å legge til rette for slik læring.

Forsøks- og utviklingsarbeidet

er den avgjørende variabelen, her forstått som utprøving og utvikling av praksis. Vi vil hevde at en god modellkommuneprosess berører de mest sentrale sider ved arbeidet til en kommune. Den analyserer brukerbehov, utfordrer forestillinger om kvalitet, setter krav til ny kompetanse og stiller spørsmål ved etablert kunnskap. Den krever tverrfaglig og tverretattlig samarbeid, forutsetter nært samarbeid mellom sentrale planer og lokale idégrupper, og gir både ansatte og ledere nye utviklingsmuligheter. Den har en uredde holdning til kriser og nye problemstillinger, har utviklingsorienterte ledere som støtter forandringsinitiativ, og fagforeninger som tror på og bidrar til utvikling. Og framfor alt har den politikere og toppledere som forutsetter at endring krever tid og anledning til prøving og feiling.

Det finnes ikke noen oppskrift på gode utviklingsprosesser, et trylleformular, eller noe som kan ”plugges inn i en kontakt” og uten videre harmonisk knyttes til den daglige virkeligheten. Studier av endring viser at de mest kritiske faktorene er at de som skal endre praksis har evne til å leve med det uferdige, til å mestre nye situasjoner, evne til å løse problemer og konflikter og til å mestre utviklingsprosesser.

I MKM har vi sett at endringsarbeidet på virksomhetsnivå avhenger av to motsatte prosesser. På den ene siden *tilpasning* til eksterne krav og på den andre siden *intern kreativitet*.

Tilpasningen gjelder i forhold til de ytre krav som endringen stiller. De virksomhetene som skal gjennomføre innovasjonen er avhengige av aksept og legitimitet fra brukerne, av overordnede mål og faglige krav, av de ressurser som de blir tildelt og av at det blir tilført ny kompetanse. En endring på virksomhetsnivå vil alltid avhenge av den enkelte enhets evne til å tilpasse seg endring, slike som for eksempel endrede brukerforventninger, endrede rammebetingelser og lignende.

Skal en virksomhet fornye sin praksis må det ikke bare skje en tilpasning, men også skapes et grunnlag for kreative prosesser. De interne prosessene må preges av at det skapes økt forståelse, ny innsikt, nye holdninger og ny atferd. Slike læringsprosesser er først og fremst avhengig av mulighetene for å være kreative. Det er her begrepet evolusjonær planlegging gir mening. Når MKM holder fram aktiv involvering av de ansatte, er det for at det lokalt (og hos den enkelte) skal frigjøres energi for egen utvikling. Det handler om at de ansatte må forstå behovene for endring, få anledning til å styre sin egen læringsprosess, danne seg et ”bilde” av egne muligheter, løse problemer som kan oppstå, bygge ned interessemotsetninger og takle konflikter. I sum kan vi si at en ”sunn” virksomhet legger til rette for deltakelse fra de ansatte, den makter å utvikle interne læringsprosesser og den utvikler et klima som fremmer den enkeltes optimale muligheter.

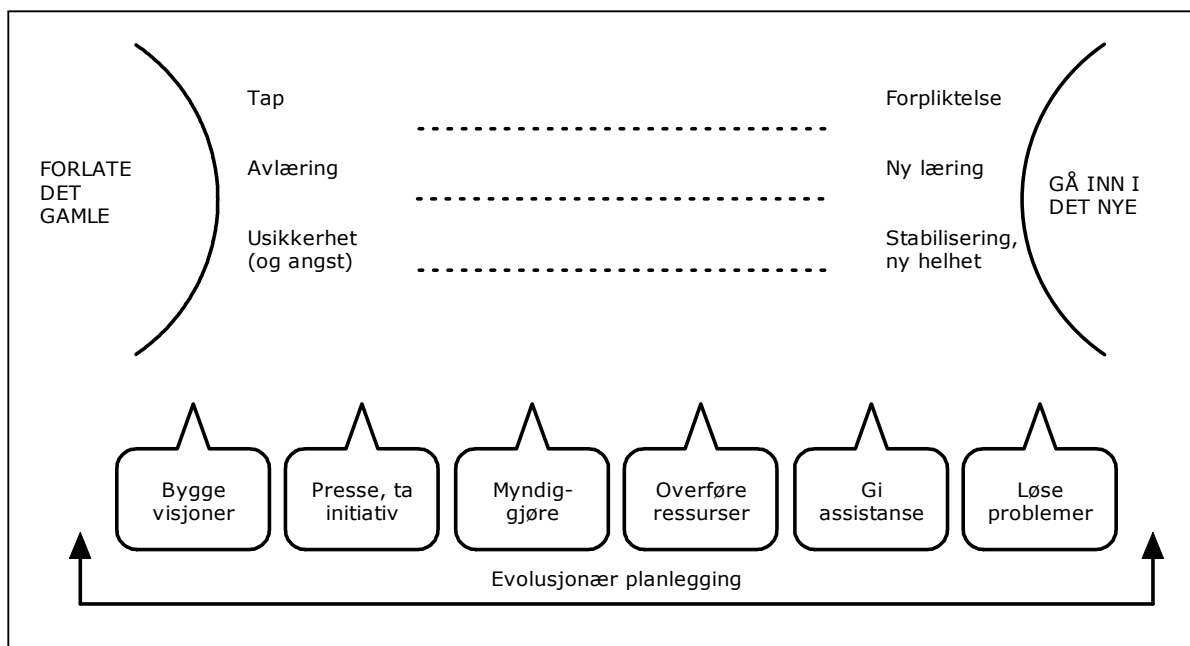
Det var Miles som etablerte begrepet ”en sunn organisasjon” (*”organisation health”*). I det begrepet ligger organisasjoner som har evne til å utvikle seg gjennom opplæring, prosesskonsultasjoner, evaluering av praksis med datatilbakeføringer, problemløsning og strukturelle endringer.

Skal vi få til gode prosesser og godt samspill mellom alle de faktorene som er nødvendige for at endringer skal skje, må noen *lede*. Her er forandringsledelse et nøkkelord. Per Dalin (Oslo, 1994) refererer i sin bok *”Skoleutvikling. Teorier for forandring”* til en guide utviklet av

Matthew Miles for hva som er en effektiv forandringsledelse, det vil si en ledelse som makter å legge til rette for at medarbeidere skal "ta spranget" fra en nåværende situasjon og over i noe som er nytt. Vi har nedenfor (se figur 9) illustrert elementene i et slikt lederskap. I sum kan vi si at et slikt lederskap preges av det som vi foran kalte "evolusjonær planlegging" med høy grad av involvering og muligheter til prøving og feiling.

Noen underveisindikatorer på en ønsket prosess kan være:

- at det dokumenteres en reell praksisendring
- at det utvikles en forpliktelse hos ledelse og ansatte i forhold til gjennomføring
- at nye ferdigheter og nye kunnskaper utvikles som følge av endringene
- at det skjer aktive underveisvurderinger og at disse bidrar til revurderinger og dermed til en prosjektutvikling
- at endringsarbeidet utløser behov for organisasjonsutvikling



Figur 9: Sentrale dimensjoner i forandringsledelse (Louis og Miles, 1990)

I forhold til forsøks- og utviklingsarbeidet kan noen presiseringer være nødvendige:

1. Skille mellom *implementering* og *institusjonalisering*. Sluttproduktet for en endring er institusjonalisert praksis, det vil si at det nye er tatt i bruk som en del av det daglige arbeidet. Poenget med MKM er å gi tid til implementering, det vil si om nødvendig en forsøks- og utviklingsperiode med muligheter til å prøve ut noe nytt. Skal en endring gi mening, er det viktig å ha tid til å prøve og feile. Noe nytt skal vellykket koples på det man allerede gjør, og det vil alltid være en krevende prosess.
2. Forhindre "overload". Det er mye som skjer, og slitsomme perioder er ikke til å unngå. Noen ganger hører man at endringsarbeidet kommer "på toppen av" hva som ellers må gjøres. Da er det fare for at endringene er betydningsløse, eller at man ikke tydelig nok

har tatt tak i at ny praksis skal erstatte etablert praksis. Det er ikke bare noe nytt som skal inn, men noe gammelt som skal ut.

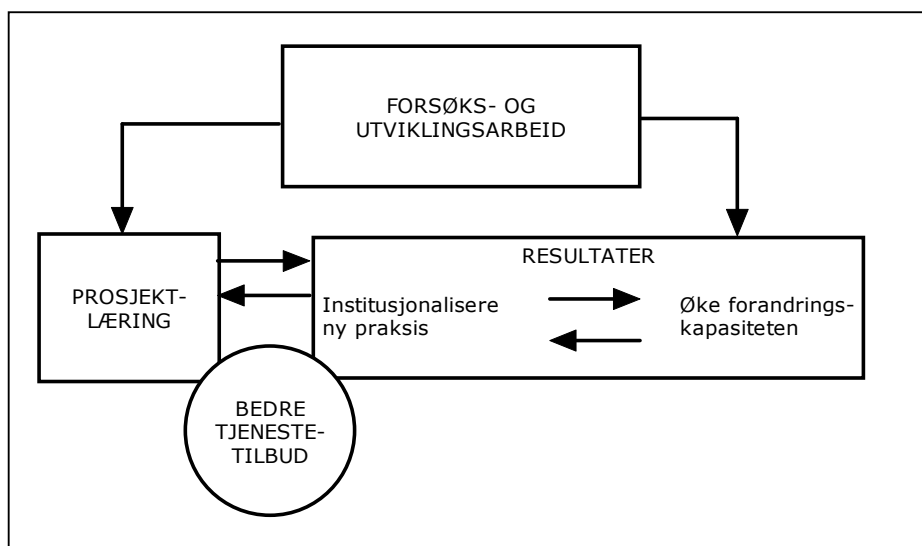
3. Makte å *prioritere* mellom viktig og mindre viktig. Det må ikke skje for mye nytt på en gang. Utvikling av ny praksis krever evne til å prioritere og til å fullføre. Da kan det være at noen gode ideer må ligge på vent. Det er mange som er "utviklingstrøtte" i offentlig sektor. For mange initiativ uten skikkelige muligheter til å fullføre kan være en forklaring.

Resultatene i MKM

Hva kan være resultatene av en periode med MKM? Her er det flere forhold, og det kan være viktig å skille fra hverandre:

1. *Bedre tjenestetilbud*
Det betyr mer fornøyde brukere og innbyggere. Her vil vi se på noen resultatindikatorer, eller kjennetegn på at endringen er varig og at en fornyelse har funnet sted. Slike indikatorer kan være:
 - at man kan dokumentere oppnåelse av ønskede resultater
 - at endringen er grunnleggende og omfatter mange sider ved den virksomheten som står for tjenestetilbudet
 - at det nye er blitt en del av dagliglivet. Det er blitt institusjonalisert.
 - at brukerne reelt opplever at en endring har funnet sted og at de positivt slutter opp om den
2. *Økt forandringskapasitet*
Det betyr økt evne til å møte nye utfordringer. Det handler om evne til å møte interne behov (oftest formulert av ansatte), og om evne til å møte eksterne krav (både fra myndigheter og brukere.).
3. *Forståelse av MKM*
Det betyr at det er etablert en evne til å gjøre verdiene i MKM til virkelighet også etter en periode med forsøks- og utviklingsarbeid. Det handler ikke nødvendigvis om å være modellkommune, men å se nødvendigheten av å skape forutsetninger for at de ansatte kan bli innovatører på egen arbeidsplass.

Vi har beskrevet en endring gjennom variablene *forutsetninger, prosesser og resultater*. Som det framgår av våre illustrasjoner kan det være vanskelig å vite hva som er hva. Figur 10 viser resultatvariablene i MKM, men også noen prosessvariabler. Som i virkelighetens verden griper variablene inn i hverandre, og skjematisk framstillinger kan gi et fortegnat bilde av det som reelt skjer.



Figur 10: Resultatene i MKM

FORNYELSE

Når blir en endring ikke bare noe annet, men en fornyelse? Det er et krevende spørsmål. Vi har i dette notatet vært opptatt av hvordan endringer kan initieres og mener å ha dekning for at MKM representerer en *fornyelsesorientering* i motsetning til en *produkt-orientering*. Produktorienteringen i endringsarbeid er opptatt av selve innovasjonen og om den får fram optimale produkter. Fornyelsesorienteringen er ikke så fokusert på innovasjonen i seg selv, men av å sette innovasjonen i en bestemt sammenheng. Denne orienteringen fokuserer på mål, karakteristika ved kommunen og de enkelte virksomhetene, brukerbehov, hvilken mening og hvilke verdier innovasjonen representerer i bruk. I denne orienteringen erkjennes det også at partene i en innovasjon (og brukerne av den) kan ha høyst ulike interesser. Derfor må premisene klargjøres og enighet oppnås gjennom forhandlinger. Dette siste er helt sentralt i MKM. Vår erfaring er at det er strevsomt og kan være konfliktfylt, men at det gir gevinster i et litt lengre perspektiv.

MKM har et *kulturelt* syn på endringer, det vil si at det er de enkelte virksomhetene i en kommune som er enhetene for fornyelse. Det er i forhold til den enkelte enhet (eller i samspillet mellom dem) at brukerne møter et tjenestetilbud. Derfor blir arbeid med verdier, holdninger, strukturer og kompetanse på dette nivået helt sentralt for at en endring virkelig skal bety fornyelse.

Utfordringene i MKM

Modellkommunemetodikken er ikke ferdig utviklet, mye kan fortsatt bli bedre. Men spennende prosesser er satt i gang mange steder og konkrete prosjekter er fullført etter metodikken. Her er noen av de utfordringene som vi mener aktørene i MKM må arbeide videre med for å få en fortsatt utvikling:

1. *Modellkommunemetodikken oppleves av aktørene som krevende.* Den er omfattende, og den tar tid. Det gjelder særlig krav om involvering og dialog, om idearbeid og lokal forankring. De fleste modellkommunene har følt seg usikre i en oppstart. Ting har tatt tid og det har vært mye prøving og feiling. Det er viktig at denne fasen ikke blir for lang. Vi har sett at her kan forsøket ha nytte av en viss formalisering med noen faste metodiske grep, definert som en pilotfase. Det handler om

- å begrense deltakelsen i oppstarten til noen virksomhetsområder. Starte der det er kommet fram tydelige behov for at noe bør gjøres.
- å ha opplegg for idearbeid
- å gi de som inviteres inn aktiv assistanse til prosjektformulering
- å kartlegge interne forutsetninger (der prosjektene skal gjennomføres)
- å bidra til dialog mellom ansatte og ledelsen som ledd i en forankring av arbeidet
- å legge til rette for bruk av planleggingsverktøyer

I denne pilotfasen vil ekstern hjelp ofte være helt nødvendig, og ikke minst en aktiv og synlig prosjektleder. All assistanse må synliggjøre de metodiske grep som endringer nedenfra og opp er avhengige av, slik at pilotprosjektene kan være ”modeller” for senere prosjekter.

2. *En nøkkel til suksess for MKM er å få til en lokal mobilisering.* Vi har påpekt at den enkelte virksomhets beredskap til å drive endringsarbeid er den faktoren som best kan forklare suksesser (og mangel på sådanne). Virksomhetene må derfor som ledd i modellkommunearbeidet gis muligheten til å arbeide med visjoner og mål, klima, normer for ledelse og samarbeid, strategier for kompetanseutvikling, forutsetninger for å anvende formativ evaluering, etablering av arenaer for brukerdiallog....

3. *Endringsprosesser beskrives av og til som en reise, og da helst en spennende sådan.* Endringsarbeid er å leve med det ukjente, lære underveis, ta sjanser, lære av feil, gradvis bli klar over muligheter, utvikle egen kompetanse, bli mer bevisst hva behovene for forandring er, og om nødvendig revurdere mål på basis av erfaring. Det er dette som er utvikling nedenfra og opp. Slike prosesser er først og fremst *læring* og etablering av arenaer der både ansatte, ledere og brukere kan gi bidrag. Modellkommunene har ikke vært flinke nok til å skape slike arenaer. Travelheten og krav på effektivitet ”dreper” slike behov. Og da er det fare for at mulighetene for fornyelse av praksis også reduseres.

4. *Behovet for å ha et eierforhold til de endringer som finner sted.* Skal endringen også bli til fornyelse er det helt avgjørende. Den er også avhengig av å skape prosesser av høy kvalitet. Slike prosesser omfatter to variabler for involvering av ansatte. For det første at prosessene har en høy grad av interaksjon og kommunikasjon, og en kombinasjon av press og støtte både fra horisontale og vertikale nivåer i kommunen. For det andre at prosessene representerer et samarbeid mellom ledere og ansatte både i planlegging. Implementering og vurdering.

5. *Endringsarbeid krever assistanse.* Det er viktig å erkjenne at *alle* til tider (og mer i enkelte faser enn andre) trenger assistanse. Det gjelder både i oppstarten og underveis. En av intensjonene med MKM var ønsket å mobilisere kommunens egne ressurser. Det er en viktig premiss, men kan ikke alltid etterleves. Kommuner trenger også å få tilført kompetanse. Det er vår erfaring at den assistanse som gis (intern eller ekstern) må karakteriseres ved

- At den preges av dialog mellom interne og eksterne interesser
 - At den baserer seg på behov og skreddersys til den problemløsningsprosess som er aktuell
 - At den er tilgjengelig når det er behov for den
6. *Spredning av erfaring er også et viktig element i MKM.* Det er både viktig og riktig at gode erfaringer må gjøres tilgjengelig for andre, men det er ikke en automatisk og enkel prosess. Internt i virksomheten (mellom for eksempel avdelinger på et sykehjem) er den avhengig av klima og ledelse. Spredning mellom prosjekter internt i kommunen er avhengig av at det sentralt legges til rette for det og at de virksomhetene som skal være gjenstand for spredning har en nødvendig mottakelighet. Det kan være høye faglige ”murer” mellom faggrupper i mange norske kommuner.

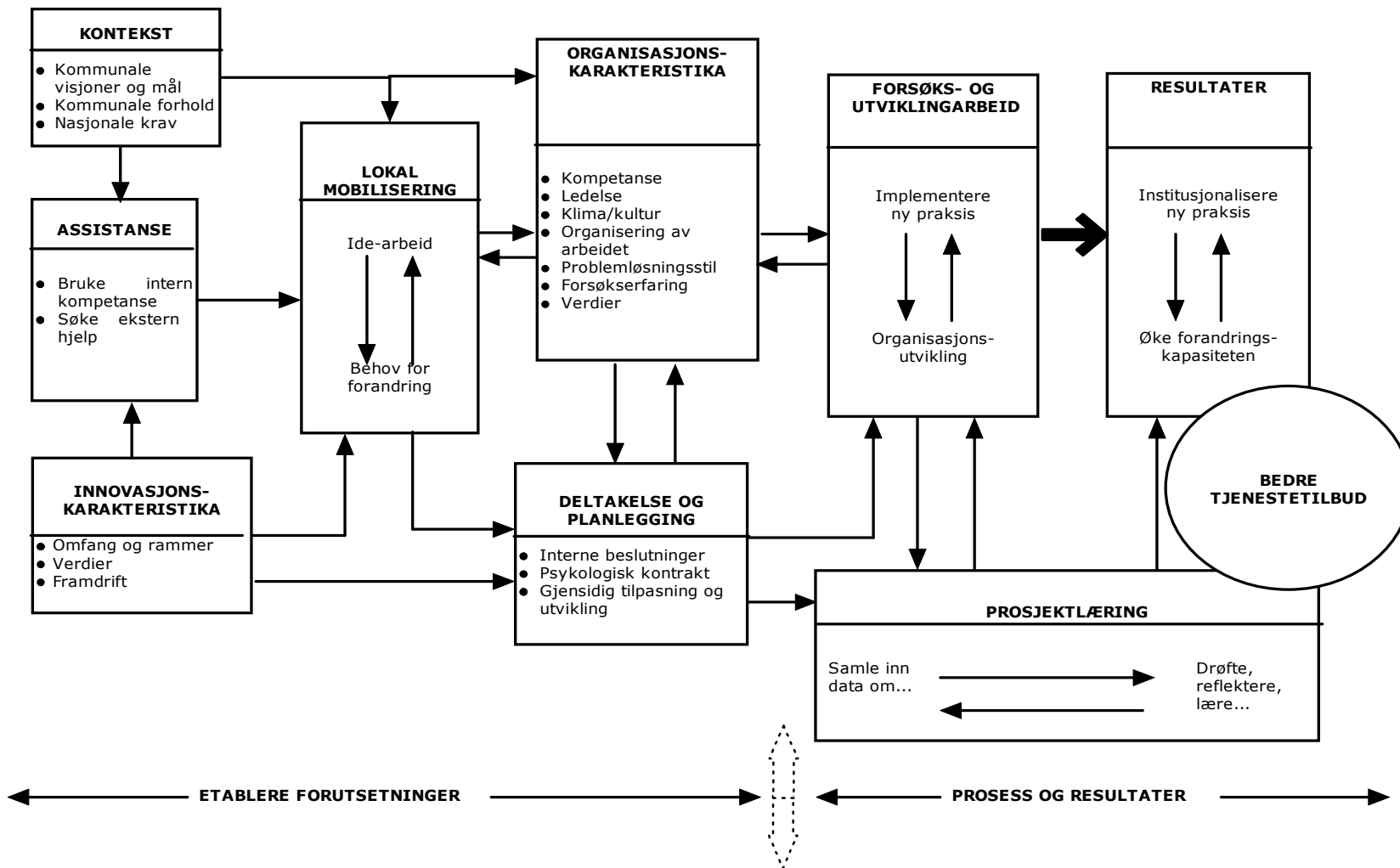
Også spredning mellom kommunene er viktig. Her skjer spredning oftest tjenestevei. Det er normalt begrenset læring mellom virksomheter på tvers av kommunegrenser. Spredning skjer når kommuneledelsen engasjerer seg eller når noen spør etter erfaringer fra andre steder fordi de selv vil i gang med noe nytt.

7. *MKM har nådd gode resultater.* Programmet har maktet å bryte med en hierarkisk tradisjon og vist at det er mulig å utvikle nedenfra og opp. Men fortsatt er brukerperspektivet for svakt. MKM handler om å utvikle en forståelse av hva som kjennetegner gode prosesser, hva som skaper et eierforhold og hva som sikrer en god dialog. Dette er forhold som også bør kunne overføres til en involvering av brukere. Det vil variere sterkt fra virksomhetsområde til virksomhetsområde hvordan og hvor langt en slik involvering er mulig og ønskelig. Det er for eksempel forskjell mellom skoler og barnehager på den ene siden og sykehjem på den andre når det gjelder muligheter for en aktiv involvering. Men umulig bør det ikke være. Her ligger muligheter og utfordringer som framtidige modellkommuner bør ta aktivt tak i.

Endringsmodellen for MKM

Til slutt tar vi med en overordnet modell for en endringsprosess etter MKM (se figur 11). Den er en syntese av de delmodellene vi har vist foran (se figurene 4, 8 og 10) og de samme utdypningene av de tre hovedvariablene for et endringsarbeid som i delmodellene.

Modellen er inspirert av arbeidene til Matthew Miles. Den bygger på IMTECs kompetanse med forsøks- og utviklingsarbeid, og den er tilpasset erfaringene fra arbeidet i modellkommunene. Modellen er basert både på konkrete erfaringer og på forskning. Den viser hvilke variabler som aktivt må samspille for at det skal skje en endring nedenfra og opp. Den viser også det viktige samspillet mellom det lokale og sentrale nivået i kommunen. Slik sett retter ikke MKM noen ”brodd” mot det overordnede kommunale lederskap. Den utfordrer lederskapet og den påviser behovet for et fornyet lederskap. Men formålet er samspill mot felles mål.



Figur 11: Endringsmodellen for MKM

LITTERATUR

- Arbeidsforskningsinstituttet:* Notat 3 (2004)
- Bolman, L. og Deal, T.* Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse. (Ad notat Gyldendal, 1991)
- Dalin, Per:* Skoleutvikling. Teorier for forandring (Oslo, 1994)
- Davidsen, Jan:* Notat til Sørums kommun (Oslo, 1997)
- Fullan, Michael:* Change Forces (London, 1993)
- Huberman, M.A. og Miles, M.:* Innovation Up Close (New York, 1984)
- IPO* IMTECs program for organisasjonsutvikling (Oslo, 2006)
- Louis, K.S. og Miles, M.:* Improving the Urban High School: What works and why? (New York, 1990)
- Nordlandsforskning:* Myndiggjorte medarbeidere – gir bedre pleie- og omsorgstjenester (KS-FoU, 2005)
- Ringerike kommune:* Kommuneplan 2003 - 2015
- Senge, Peter:* The Fifth Discipline. The Art and Practice of the Learning Organization (New York, 1990)
- Stiftelsen IMTEC:* Diverse notater i MKM (Oslo, 1998 - 2006)
- Stranden, K. (red.) og Dalby, K.:* Modellkommuneforsøk (Oslo, 2004)
- Tangerud, H. og Wallen, E.:* Values and Contextual Factors in School Improvement (CERI, OECD Paris, 1983)